



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

LA ILEGALIDAD DEL ARTICULO 58 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, AL SUPEDITAR LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO A UNA CONSULTA CIUDADANA''

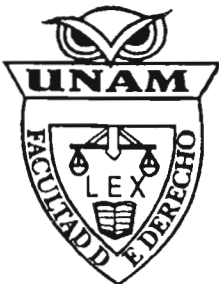
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

SANDRA BELTRAN PEREZ



DIRECTOR DE TESIS: LIC. JAIME ARAIZA VELAZQUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA,



2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 23 de septiembre de 2004.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante, **BELTRÁN PEREZ SANDRA** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LA ILEGALIDAD DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, AL SUPEDITAR LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO A UNA CONSULTA CIUDADANA"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.

LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

A G R A D E C I M I E N T O S

A DIOS por darme la fuerza e inteligencia para vivir
todos los días

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por
haberme dado la oportunidad de estudiar la carrera de
Licenciado en Derecho, en la mejor escuela de América
Latina.

A la persona a quien académica y laboralmente le debo
todo, mi maestro y asesor de tesis Magistrado Jaime
Araiza Velázquez.

Al Licenciado Adalberto Gutiérrez Montoya, por el
tiempo que me regaló para asesorarme y enriquecer mi
trabajo con su experiencia y bastos conocimientos.

A todos los maestros con quien tuve el honor de tomar
clase durante mi estancia en la Facultad de Derecho.

A todos mis amigos y seres más queridos con los cuales compartí los mejores cinco años de mi vida en la Universidad Nacional Autónoma de México, principalmente Alex, Gustavo, César y Raúl.

A mis compañeros y amigos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de quienes he aprendido la importancia de la justicia administrativa.

A mi abuelita Nina, a quien agradezco su cariño y todas las oraciones que hace por mí todos los días.

A mis queridos tíos Joss, Migue, Male y Marce, por compartir siempre con nosotros las cosas buenas y malas que la vida nos ha dado.

A mis abuelos, que estén donde estén sabemos que nos acompañan en todos los momentos de nuestra vida.

A TODOS USTEDES MIL GRACIAS

DEDICATORIA

Como todo lo que hago día con día, dedico mi carrera profesional y la culminación de ella con este trabajo, a las personas, quienes son el motor de mi vida y fuente de mi inspiración:

Al Doctor José Luis Beltrán Pérez, mi hermanito, a quien le dedico este trabajo por ser la persona que siempre me ha motivado para dar lo mejor de mí todos los días, gracias por tu apoyo y cariño.

A Lolita y José Luis.

Por ser las personas que durante todo el tiempo que han pasado juntos sólo se han dedicado a preocuparse por darnos el mejor ejemplo, educación, amor, y en general todo lo que hemos necesitado.

Mami, Papi, gracias a ustedes y por ustedes he llegado hasta este punto.

ÍNDICE

Introducción.....	i
CAPITULO I	
I.-El Tribunal de lo Contencioso Administrativo.....	1
1.1 Antecedentes de los Tribunales Contenciosos Administrativos	
1. 1. 1.- Francia	2
1. 1. 2.- México.....	4
1.1.2.1.- Ley Lares.....	5
1.1.2.2.- Constitución de 1857.....	7
1.1.2.3.- Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	10
1.1.2.4.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971	15
1. 2. Naturaleza Jurídica.....	24
1. 3. Organización.....	28
1. 4. Procedimiento.....	36
1. 4. 1.- Demanda.....	37
1. 4. 2.- Admisión.....	38
1. 4. 3.- Contestación.....	39
1. 4. 4.- Las Pruebas.....	39
1. 4. 5.- La Audiencia.....	40
1. 4. 6 - Sentencia.....	41
1. 4. 7.- Recurso de Reclamación.....	43
1. 4. 8.- Recurso de Apelación.....	44
1. 4. 9 - Recurso de Queja.....	45
1. 4. 10.- Medidas Cautelares.....	49
1. 4. 10. 1- La Suspensión del Acto Reclamado.....	49

CAPITULO II

2.- La Suspensión Del Acto Reclamado.....	52
2. 1.- Definición.....	53
2. 2.- Naturaleza Jurídica.....	54
2. 3.- Análisis y crítica de la procedencia y procedimiento para la concesión de la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio Contencioso Administrativo.....	58
2.4.- Análisis y crítica del artículo 58 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.....	78
2. 4.1.- La Consulta Ciudadana	83

CAPÍTULO III

3.- La Consulta Ciudadana	84
3. 1.- Concepto.....	86
3. 2.- Naturaleza Jurídica.....	87
3. 3.- Marco Jurídico.....	91
3. 3.1.- La ley de Participación Ciudadana.....	93
3. 3.2.- Procedimiento para la realización de la Consulta Ciudadana.....	98
3. 4.- Los Comités Vecinales.....	106
3.4.1.- Integración y Atribuciones.....	108
3.4.2.- El Comité Vecinal como Tercero Perjudicado en el Juicio de Nulidad tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	110

CAPITULO IV

4.- La ilegalidad de la Consulta Ciudadana, al ser un elemento condicionante de la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Nulidad tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	116
4.1.- Falta de imparcialidad e invasión de competencia en la práctica de la Consulta Ciudadana.....	116
4.2.- Ineficacia de las medidas de apremio, ante la omisión de la práctica de la Consulta Ciudadana.....	124
4.3.- El Amparo contra la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en lo referente a su artículo 58.....	129
4. 4.- Agravios que causa al gobernado la aplicación de este precepto legal.....	137
CONCLUSIONES.....	153
BIBLIOGRAFÍA.....	158

INTRODUCCIÓN

El Distrito Federal, como sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, se ubica como la entidad federativa con mayor número de población en la República Mexicana; situación que complica la actividad de la función pública del Distrito Federal, dada la gran responsabilidad y complejidad que implica manejarlo. Es por ello, que por lo que respecta al Poder Ejecutivo Local, cuenta con un Órgano que vigila la legalidad de los actos emitidos por la Administración Pública del Distrito Federal, con el objeto de perfeccionar su función, ese órgano de control de la legalidad es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía y jurisdicción para emitir sus fallos con independencia de las Autoridades Administrativas, el cual dota de seguridad jurídica a los Gobernados de esta entidad federativa.

La actividad de este Tribunal, viene a subsanar algunas de las deficiencias del ejercicio de la función pública, mismas que se generan por la sobrepoblación del Distrito Federal, motivo por el cual el Tribunal maneja un procedimiento sencillo y sin formalidades, el cual tiene como finalidad facilitar el acceso a la Justicia para todos los sectores de la población capitalina.

Dentro de este procedimiento se prevé la figura de Suspensión del Acto Reclamado, la cual tiene por objeto paralizar los efectos y ejecutividad del acto de

autoridad, situación que genera seguridad jurídica al gobernado que acude al juicio de nulidad, en virtud de que con la concesión de dicha medida cautelar, se garantiza la subsistencia de la materia del juicio, hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia que se dicte en cada caso, aunado al hecho de que viene a subsanar de cierta forma la deficiencia de la impartición pronta y expedita de la justicia, ya que a pesar de que un juicio se tardado, mientras la parte actora de un juicio cuente con la suspensión del acto, ese retardo no le causará perjuicios.

Sin embargo, a pesar de que esta figura constituye un gran avance para la justicia administrativa, se ha visto modificada e interrumpida para ser aplicada en su máxima expresión, esta limitación se llama Consulta Vecinal, prevista por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual a partir del año 2000 se impuso como obligatoria en el procedimiento para la concesión de la suspensión del acto en el juicio de nulidad, situación que generó que se retardaran los procedimientos para la concesión de la medida cautelar prácticamente hasta días antes de dictar sentencia. En tales condiciones, se generaron agravios prácticamente de imposible reparación a las personas que acuden al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que al tener que llevar a cabo el procedimiento de Consultar a los Vecinos, se dejó de lado la importancia y objeto de la Suspensión del Acto Reclamado, es decir, privar de forma temporal, la eficacia ejecutiva del acto de autoridad, hasta en tanto no se dicte una resolución definitiva que en la que sea debidamente calificada la actuación de esta.

Sostenemos que las reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del año 2000, en la cual como ya se mencionó, establecieron la imposición de la Consulta Vecinal, dejaron en estado de indefensión a la población del Distrito Federal, ya que en el caso de la suspensión del acto, se dejó abierta la posibilidad de que en cualquier momento, antes de que se resolviera sobre la petición de la medida cautelar, se quedara sin materia el juicio, irregularidades que se desarrollarán a lo largo del trabajo que se desarrollará conforme a lo siguiente:

Por principio de cuentas se hablará del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de sus antecedentes, naturaleza jurídica, integración y procedimiento, ya que el tema central de la presente investigación deriva de un precepto legal de la Ley que lo rige, por lo cual se hará referencia a la Plena Jurisdicción del Tribunal, dentro del estudio de su Naturaleza Jurídica, así como del procedimiento que se tramita, ya que estimamos que dentro de la aplicación del tema que se estudia, se está dejando de lado la Plena Jurisdicción y Autonomía del Tribunal. Continuaremos desarrollando la figura de Suspensión del Acto Reclamado, prevista por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dentro de su Capítulo VI, objeto principal de esta investigación; dentro del cual se pretende extender el panorama de la procedencia, requisitos para su concesión y limitaciones legalmente injustificadas, acotando este estudio al Artículo 58 de la Ley del Tribunal, en donde se supedita la suspensión del acto reclamado a la práctica de una Consulta Ciudadana. Para complementar las

ilegalidades impuestas al juicio de nulidad se hará un estudio del elemento condicionante de la suspensión del acto, es decir, de La Consulta Ciudadana, prevista por la Ley de Participación Ciudadana y finalmente se concentrará la investigación, en atacar las irregularidades que origina la consulta ciudadana, para la tramitación y celeridad del Juicio de Nulidad , demostrando que en la práctica se ha reconocido inclusive por autoridades superiores al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la ilegalidad que constituye la aplicación del artículo 58 cuando se pronuncia la Sala correspondiente respecto de la suspensión con apoyo en él; investigación que culminará con la propuesta de modificación a dicho precepto legal.

CAPITULO I.- EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

A través del presente capítulo nos dedicaremos a dar una explicación de lo que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrito Federal, sus antecedentes, su integración, importancia, el procedimiento que se sigue ante él, sus ventajas y desventajas, para que con posterioridad estemos en condiciones de adentrarnos al tema central de este trabajo, el cual lo constituye la suspensión del acto reclamado, figura que prevé el artículo 58 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en relación con la condicionante consulta vecinal para su concesión, desarrollo de la investigación que se da conforme a lo siguiente.

“El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un Tribunal Administrativo con la organización y competencia que esta Ley establece, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas”¹; siendo estas dos últimas características, las que le dan seguridad jurídica a los gobernados para acudir ante este Órgano; el Tribunal es un órgano que no forma parte del Poder Judicial -, ya que la plena jurisdicción y autonomía que se le reconoce, es lo que garantiza la imparcialidad y eficacia de sus actos y resoluciones frente a la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal. Es importante señalar que lo Contencioso

¹ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; Artículo 1°.

Administrativo, se presenta "cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última "² es decir, que este Organismo, con las características que lo destacan, (Autonomía y Plena Jurisdicción) se encargan de Juzgar la legalidad con la que son emitidos los actos emitidos por la Autoridades Administrativas del Gobierno del Distrito Federal que van dirigidos a la esfera jurídica de los gobernados.

1.1.- ANTECEDENTES DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.

1. 1. 1. FRANCIA

Por principio de cuentas, para hablar de la Jurisdicción Administrativa es necesario adentrarnos al estudio del Sistema Francés, cuna de la Jurisdicción Administrativa a partir del movimiento que da inicio a la época moderna, es decir la Revolución Francesa, donde en aras de la defensa del principio de la División de Poderes, creado en el año de 1789, por el Barón de Montesquieu, en su obra El Espíritu de las Leyes, el cual establece la existencia de Poder Legislativo con la facultad de hacer leyes, modificarlas o abolirlas; un Poder Ejecutivo para aplicar las leyes y administrar; y un Poder Judicial, encargado de interpretar las leyes y darles efectividad ante los conflictos individuales o por las transgresiones al orden establecido, y es entonces que en la estricta aplicación de este principio se da la necesidad de crear una Jurisdicción Administrativa, la cual se encargaría de juzgar los actos emitidos por las

² FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México 1996, Editorial Porrúa, p.p. 444.

autoridades pertenecientes al Poder Ejecutivo, sin violar el principio de la División de Poderes.

Ahora bien, este principio de División de Poderes significa que un poder no puede interferir en el funcionamiento de otro; y es en este punto donde fundamentalmente tiene sus orígenes la Jurisdicción Administrativa, ya que se consideró que los procedimientos administrativos, no podían ser juzgados por los Tribunales Judiciales, ya que se comprometería a la independencia de la Administración Pública, y en este caso el Poder Judicial estaría perturbando el funcionamiento y operación de los cuerpos administrativos.

En esta concepción del principio de División de Poderes, en cuya base estaba una gran desconfianza a los Tribunales Judiciales, a los que se juzgaban de antirrevolucionarios, fue lo que ocasionó el nacimiento del Sistema Contencioso Administrativo, esto es, en 1872, fecha en la que se instituyó el Consejo de Estado Francés, el cual se creó como un Órgano dependiente del Poder Ejecutivo para examinar las controversias entre los particulares y el gobierno, por medio de la sección de lo contencioso, la cual tenía como principal finalidad la de resolver por sí mismo, sin intervención del Jefe del Estado las controversias entre el Gobierno y los particulares; a esta etapa se le consideró la de la Justicia Retenida, ya que el Consejo de Estado proponía proyectos de resolución, que el Ejecutivo decidía, es decir, que no tenían carácter vinculatorio, pero la autoridad retenía para sí la revisión de sus actuaciones.

“En el transcurso de los años la actividad del Consejo de estado fue insuficiente y lenta, debido a la cantidad de controversias planteadas que acusaban enorme rezago, fue entonces que se crearon los Tribunales Administrativos para que se atendieran los procedimientos con mayor celeridad. Sin embargo estos Tribunales fueron concebidos como de primera instancia, dejándose al Consejo de Estado la facultad de revisar las resoluciones que emitieran. De esta forma se convirtió el Consejo en segunda instancia ante el cual se apelaban las resoluciones convirtiéndose las que finalmente emitía el Consejo de Estado en veredictos que ponían fin a los planteamientos contenciosos administrativo.”³ A este procedimiento de le llama de Justicia Delegada. Se denominó Justicia Delegada en virtud, de que el Poder Ejecutivo delegaba en el Consejo de Estado la facultad de revisar sus actos.

1. 2.- MÉXICO

Los antecedentes de la Jurisdicción Administrativa en nuestro país, sigue la corriente que se establece en el Sistema Francés, es decir, que se determina que la autoridad Judicial no tiene competencia para juzgar la legalidad con la que fueren emitidas los actos de autoridad, y es entonces que

³ ARAIZA Velázquez Jaime. “La Importancia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”. Segundo foro de Justicia y Marco Constitucional del Sistema Federal y del Distrito Federal. Senado de la República. México 2003. P..9

en el año de 1853, en nuestro país se institucionaliza la Jurisdicción Administrativa, separada del Poder Judicial, tal y como adelante se precisará.

1. 1. 2. 1.- LEY LARES

El primer antecedente de la Jurisdicción Administrativa en nuestro país, tienen origen en la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo" así como su Reglamento de fecha 25 de mayo de 1853, mejor conocida como Ley Lares; creándose con motivo de esta Ley un Tribunal de Justicia Retenida, denominado Consejo de Estado, el cual fue creado a imagen y semejanza del Sistema Francés, en donde el procedimiento ante dicho Órgano se conformó de dos instancias; la primera de ellas se tramitaba ante el llamado Consejo de Ministros, en donde se dirigía un memoria al ministerio de donde provenía el acto y se daba el término de un mes para resolverlo, si en ese término no se resolvía, se turnaba el asunto a la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado, en donde se notificaba al reclamante y al Procurador General para que éste procediera a hacer la defensa de la Administración Pública, dictada ya la Resolución, las partes podían inconformarse de esta, a lo que se determinó como la Segunda Instancia, en donde se podía promover el Recurso de Aclaración y el Juicio de Nulidad.

La administración y el gobernado tenían como máximo, el plazo de un mes para lograr un acuerdo, de lo contrario los antecedentes de la primera

instancia se remitían a la sección de lo contencioso, situación que se notificaba a las partes a fin de que el procurador en un plazo de veinte días contestara, y el gobernado podía replicar en término de tres días posteriores a la contestación de la autoridad. Las partes podían ofrecer pruebas, siendo el Consejo de Estado quien determinaba los términos para el desahogo de las probanzas; pasada esta etapa, se abría el periodo de alegatos, para los cuales se concedían seis días a cada parte, concluidos estos, en un término de quince días se dictaba resolución.

“La actuación del Consejo se limitaba exclusivamente a emitir un dictamen que debía hacer suyo el Ejecutivo para poderse ejecutar en vía de mandamiento administrativo”⁴ ya que solo correspondía a la Administración Activa el conocimiento y decisión de los actos emitidos por ella en relación con las controversias planteadas por los ciudadanos.

La Ley Lares se encontraba conformada por catorce artículos, dentro de los cuales, destaca la naturaleza de la Jurisdicción Administrativa de Justicia Retenida en los artículos 1° y 3°, los cuales señalan que “No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas”⁵, y que “Los Ministros de Estado, el consejo y los

⁴VAZQUEZ Galván Armando. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. ediciones Orto S.A. México 1977, p. 15

⁵ TEODOSIO Lares. Lecciones de Derecho Administrativo, UNAM, México 1978, facsímil de la edición original de 1852, p. 378

gobernadores de los estados y Distritos, y los jefes políticos de los territorios, conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta Ley ⁶, es decir, que en el primero de ellos citado, se determina la imposibilidad del Poder Judicial, de juzgar la actuación de las Autoridades Administrativas, y por otro lado, se limita a establecer un Justicia Retenida, ya que se hace la aclaración de que solo determinadas autoridades conocerán de las cuestiones administrativas, es decir, que como se manejó en el Consejo de Estado Francés, solo la autoridad administrativa tenía la facultad de revisar la legalidad de sus actuaciones, pero la determinación adoptada por el Consejo de Estado, lo retenía para sí y posteriormente decidía si era susceptible de modificación determinado acto .

“Debido a la situación política que atravesaba el país, esta ley tuvo una duración corta, ya que debido al triunfo del Plan de Ayutla, encabezado por el General Juan Álvarez, fue abolida por la Ley de 21 de noviembre de 1855.”⁷

1.1.2.2.- CONSTITUCIÓN DE 1857

La Constitución de 1857 no incorporó ninguna disposición que reglamentara, de manera específica lo contencioso administrativo, sin

⁶ Ib-idem

⁷ VÁZQUEZ Alfaro José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa. Ed. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1991. P. 136

embargo, es en este Ordenamiento donde en su artículo 14 se le da existencia al Juicio de Amparo, único medio de Control de la Constitucionalidad existente en nuestro país y reconocido en diversos países del mundo, tales como Rusia, quienes posteriormente a la creación de este Juicio fue adoptado por ellos para su aplicación; sin embargo, retomando el origen de la Jurisdicción Administrativa, vemos que en esta Constitución se dejó de lado la existencia de esta Jurisdicción, ya que a pesar de que en su artículo 50 se consagró el Principio de la División de Poderes, en su artículo 97 se señala como facultades de los Tribunales de la Federación la competencia para conocer de los conflictos suscitados entre la Administración Pública y los Gobernados, es decir, “que se atribuyó a los tribunales del Poder Judicial de la Federación el conocimiento de la Jurisdicción Administrativa”.⁸

La determinación fundamental de adoptar la idea de que correspondía al sistema judicialista el trámite de la Jurisdicción Administrativa se debió a dos razones fundamentales. La primera de ellas se debió a una incorrecta interpretación del principio de la División de poderes, ya que se sostuvo, que no podían reunirse dos o mas poderes en una sola persona, y el hecho de que el Poder Ejecutivo contara con un Órgano Juzgador, lo entendían como que este poder llevara a cabo funciones judiciales, mismas que no formaban parte de su competencia. El segundo punto por el cual se

⁸ VÁZQUEZ Alfaro José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa.. Ed. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1991. P. 137

incluye a la Jurisdicción Administrativa dentro del Poder Judicial, es por que " se consideró que el juicio de amparo suplía con ventaja al sistema del contencioso administrativo de tribunales administrativos situados en el Poder Ejecutivo ".⁹

Fueron en esta etapa de gran importancia las Teorías de grandes juristas de la época para determinar la ubicación de la Jurisdicción Administrativa, y es entonces que el Ministro Ignacio Vallarta, sostiene que la existencia de los Tribunales Administrativos rompían con el principio de la división de poderes, ya que el establecimiento de un Órgano de Justicia Administrativa implicaba la reunión de dos poderes en la Persona del Presidente de la República y con esto se violaría la Carta Magna.

Por otro lado el Jurista Jacinto Pallares estableció dentro de su obra "*El Poder Judicial*", que en México se encontraban perfectamente delimitados los poderes que constituían el Estado Mexicano, y por tanto no existía motivo de confusión entre las atribuciones y competencia de cada poder, por lo que era innecesaria la creación de un juicio Contencioso Administrativo.

A lado de estas dos teorías se da la del Jurista Ignacio Mariscal "quien sostenía la insuficiencia del texto constitucional para que pudiera llevarse a conocimiento de los tribunales federales una contienda de carácter

⁹Id-idem

administrativo, pues para ello era necesario una ley que les otorgara competencia específica y regulara, además, el procedimiento para el trámite de dichos asuntos¹⁰; y por tanto, del análisis de estas Teorías, se desprende que la interpretación del artículo 97 fracción I de la Constitución de 1857, en relación a que las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las Leyes Federales, era competencia de los Tribunales Federales, se debió a la aplicación de la Tesis Vallarta y Pallares, sosteniéndose este criterio hasta el año de 1936, donde es creada la *Ley de Justicia Fiscal*, misma que entró en vigor el 1 de enero de 1937.

1.1.2.3 LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936

Esta ley fue creada el 27 de agosto de 1936, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de ese mismo año, y entró en vigor el 1 de enero de 1937.

Debido a las facultades que le confirió el Congreso de la Unión al Presidente de la República respecto de la organización de los Servicios Hacendarios, es que el Poder Ejecutivo crea la Ley de Justicia Fiscal, y dentro de esta Ley es que se le da vida al Tribunal Fiscal.

¹⁰ CARRILLO Flores, Antonio. Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987, P. 206

La pauta para la creación de un Tribunal de carácter Administrativo lo dio la Jurisprudencia dictada por la Suprema Corte, al tratar de interpretar el artículo 22 constitucional la cual señaló lo siguiente:

“No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecho por la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas”.

De lo anterior, en la exposición de motivos de esta Ley, se señaló, que la Suprema Corte, al llevar a cabo dicha interpretación, se abrieron dos posibilidades de la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para pagar una multa o impuestos, lo cual implicaba un mandamiento civil, y otro de carácter fiscal, mandamientos que solo podían ser ejecutados no por la autoridad judicial, sino que la Ley señalara que era la competente, y es el caso que tratándose de impuestos, la competencia quedaba atribuida a una autoridad que formaba parte del Poder Ejecutivo.

Otro elemento que dio la pauta para la creación del Tribunal Fiscal, fue la interpretación hecha al artículo 14 Constitucional que lleva a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual versó en el sentido de que para que se considerara como respetada la garantía de audiencia, no era necesario que

dicho procedimiento se llevara a cabo ante una autoridad judicial, pero si era indispensable que se llevara a cabo un procedimiento, aunque fuere ante autoridades administrativas.

Y en virtud de lo anterior es que se crea el Tribunal Fiscal, tomando como base para su creación, el modelo Francés, creándose un Órgano situado en la esfera del poder Ejecutivo, encargado de resolver controversias administrativas, en materia fiscal y considerando como un Tribunal Administrativo de Justicia Delegada de conformidad con lo que se señaló en el artículo 19 de esta Ley.

Las principales características de este nuevo órgano y de su procedimiento, según lo asentado en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal fueron las siguientes:

- “Se trataba de un Tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo, encargado de resolver controversias administrativas, especialmente en materia fiscal;
- Debía considerarse como un Tribunal administrativo de justicia delegada.

- Fue en principio un Tribunal de simple anulación del acto administrativo impugnado¹¹

Debido al éxito que tuvieron el Tribunal Fiscal de la Federación, junto con su Ley, es que en el año de 1938, deja de tener vigencia esta, para que el 1° de enero del año de 1939, entrara en vigor el Código Fiscal de la Federación, el cual recoge el procedimiento llevado a cabo frente al Tribunal Fiscal, además de adicionar lo relativo a los sujetos y elementos de obligación tributaria, el procedimiento económico coactivo, las infracciones y las sanciones, elementos que despertaron los grandes debates sobre la Constitucionalidad, tanto del Código como del Tribunal, debido a la tendencia adoptada en la Constitución de 1857, sin embargo, debido a la eficacia y necesidad de la Jurisdicción Administrativa, es que en el año de 1946 se reforma la fracción I del artículo 104 Constitucional, el cual señaló lo siguiente:

“Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. (...)

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 instancia o contra las de tribunales

¹¹ VAZQUEZ Alfaro, José Luis. Control de la Administración Pública en México. México. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996. P.145

administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”¹²

Posteriormente en el año de 1967, se reforma nuevamente el artículo 104 fracción I de la Constitución, en la cual se señala expresamente la facultad del legislador de para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo con plena autonomía y finalmente en 1987 se publican el Diario Oficial de la Federación diversas modificaciones a la Constitución, de las cuales las concernientes en el caso a estudio, consistieron en adicionar la fracción XXIX- H del artículo 73 el cual faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía, y la adición de la fracción I- B del citado artículo 104 Constitucional, el cual se refiere a la competencia de los Tribunales de la Federación de conocer de los Recursos de Revisión que se interpongan en contra de la resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción de antecedentes.

¹² TENA Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales de México(1808-1982)*, 11ª. Ed. Porrúa, México, p.1982, p. 860

1.1.2.4.- LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1971.

El 17 de marzo de 1971, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la cual se da existencia al Tribunal de lo Contencioso; este Tribunal surge a la vida de manera física cuatro meses después de la publicación de la ley que lo crea.

La creación de este Órgano fue un gran avance para "la jurisdicción administrativa en México, pues además de ser el primer órgano de jurisdicción administrativa con competencia genérica, posee también este Tribunal la facultad imperativa para imponer el cumplimiento de sus decisiones y el orden dentro del procedimiento"¹³, ya que su procedimiento y los efectos de las sentencias son muy similares al procedimiento del juicio de amparo.

Antes de 1971 los habitantes del Distrito Federal, carecían de medios de defensa en contra de los actos que emitía el Departamento del Distrito Federal, en virtud de que lo mas que se podía hacer, era acudir al superior jerárquico, de la autoridad emisora del acto, pero este recurso era por demás inútil, ya que siempre se confirmaba el acto reclamado, y acudir en contra de estos actos al Juicio de Amparo, era algo que resultaba excesivamente complicado para los gobernados,

¹³ VAZQUEZ Alfaro, José Luis. Control de la Administración Pública en México. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. 1996. P. 150

debido a la complejidad para tramitar dicho juicio; y a ello se debe la gran trascendencia de la creación de este Órgano, ya que a partir de ese momento los habitantes de esta entidad cuentan con un medio de defensa jurisdiccional independiente, para resolver sus controversias contra actos u omisiones de las autoridades locales en materia administrativa.

En un inicio, este Tribunal, solo conocía de los actos administrativos emitidos por las autoridades administrativas pertenecientes al Departamento del Distrito Federal, es decir, que la materia Fiscal Local, siguió siendo competencia del Tribunal Fiscal; sin embargo en el año de 1979, se estableció que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sería la autoridad competente para conocer de los asuntos en materia fiscal local, esto es, se le concede competencia al Tribunal para conocer "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 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"¹⁴.

El Tribunal se conformó por diez Magistrados, y el personal suficiente para dar inicio a este proyecto, tiempo después, se fueron incorporando personas con mayor experiencia para llevar a cabo la labor jurisdiccional. La característica

¹⁴ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Artículo 23 fracción III

principal de este Órgano radicó en la emisión de justicia pronta y expedita que proporcionaba, debido a que en el procedimiento predominaba la oralidad, es decir, que de manera pública y estando presentes tres Magistrados, se llevaban a cabo las audiencias, en dónde se deshogaban las pruebas aportadas, por las partes en la llamada Sala de Audiencias.

Algunas de las características del Tribunal en sus inicios fueron las siguientes:

"1.- La principal de sus características la constituye su autonomía, atributo reconocido por el artículo 1º de la Ley en relación con la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política."¹⁵

2.- El aceptar legitimación para demandar a quienes simplemente tuvieran un interés que fundara su pretensión sin exigir que tuviera un derecho específico afectado, (posteriormente ya se exigió el interés legítimo para interponer el Juicio de Nulidad).

3.- Es de destacada mención, la existencia de una Defensoría Jurídica de Oficio, ya que la creación de este Tribunal iba dirigida a las masas populares afectadas por actos de autoridad, y a través de esta Oficina, los gobernados podían recibir la impartición de justicia, a pesar de ser personas de escasos recursos o de poca instrucción académica, ya que es bien sabido, que a pesar de ser gratuita la impartición de justicia en nuestro país, esta no se encuentra al

¹⁵ VAZQUEZ Galván Armando. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. ediciones Orto S.A. México 1977, p.32

alcance de todos, ya que la especialización que se necesita para poder tramitar cualquier juicio o medio de defensa, es costoso y a veces inaccesible para los gobernados, por lo que esta deficiencia del estado, queda suplida con la existencia de una Defensoría de Oficio, tal y como se estructuró en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Esta ley sufrió algunas reformas durante su vigencia, con motivo del Desarrollo e importancia que fue adoptando en el Distrito Federal, las cuales fundamentalmente consistieron en lo siguiente:

La primer reforma es de fecha 4 de enero de 1973, la cual consistió en establecer como requisito para tramitar el Juicio de nulidad, la existencia del Interés legítimo del accionante; así mismo, se establecieron las causales de nulidad del acto de autoridad, las cuales eran las siguientes:

Artículo 77 bis.- Serán causales de nulidad de los actos impugnados de las autoridades demandadas:

- I. Incompetencia de la autoridad;
 - II. Incumplimiento u omisión de las formalidades legales;
 - III. Violación de la ley o no haberse aplicado la debida,
- y
- IV. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

El tercer punto de esta Reforma, fue la supresión de la Plena Jurisdicción, la cual trató de ser sustituida por la frase "*restituir al actor en el goce de sus*

derechos indebidamente afectados o desconocidos” la cual se encontraba contemplada por su artículo 79, esta modificación implicó limitar la Sentencia ya que no se podía decir en que términos debía restituir al actor.

El cuarto punto de esta Reforma consistió en la creación del recurso de Revisión, medio de defensa ante el cual podía acudir la autoridad demandada, este Recurso se promovía ante el Pleno del Tribunal, y conocían de él todos los Magistrados, quienes podían confirmar, revocar o modificar la sentencia recurrida.

La Segunda Reforma de esta Ley fue en el año de 1979, en la cual destaca la ampliación de la competencia del Tribunal, y es entonces que conoce de los asuntos en materia fiscal y se suprime el requisito de tener Interés Legítimo en el Juicio, para requerir solo tener Interés, lo que implicó recibir un mayor número de demandas.

La Tercera Reforma data del 16 de junio de 1986, la cual consistió en suprimir la figura de la negativa ficta; requerir Interés Jurídico para intervenir en el Juicio; se amplió el Recurso de Revisión, para que pudieran promoverlo también los actores del juicio, y se crea la Sala Superior del Tribunal, compuesta por cinco Magistrados, para conocer del recurso de Revisión; esta Sala Superior vino a sustituir al Pleno del Tribunal.

La cuarta reforma a la Ley fue de fecha 1° de diciembre de 1987, la cual consagró tres cambios, el primero de ellos consistió en adicionar dos causales de

improcedencia y sobreseimiento, las cuales consistieron, en declarar improcedente el Juicio cuando la autoridad haya satisfecho la pretensión del actor o haya revocado el acto impugnado, y la segunda de ellas consistió en el sobreseimiento del juicio por inactividad del actor por mas de 180 días, cuando esa actividad fuere indispensable para la tramitación del juicio. El segundo punto de esta Reforma consistió en actualizar los montos de sanción para hacer cumplir sus fallos. Y el tercer aspecto se debió a la inclusión de los Recurso de Revisión Administrativa consagrado por la fracción I-B del artículo 104 Constitucional, la cual procede en contra de las resoluciones dictadas por la Sala Superior del Tribunal, y se interpondrá y resolverá ante los Tribunales Colegiados competentes.

La quinta reforma a esta ley fue publicada el 21 de diciembre de 1987, y se hizo consistir en actualizar los artículos 3 y 8 de la Ley del Tribunal, los cuales se referían a los nombramientos de los Magistrados, los cuales debían rendir protesta del cargo ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de ser aprobados estos nombramientos por el mismo Órgano.

La sexta reforma solo amplió la edad para el retiro de los Magistrados la cual estableció que debía de ser a los 75 años, (esta reforma fue de 18 de junio de 1992).

La séptima y última Reforma de esta Ley fue de fecha 10 de enero de 1994, y consistió en otorgar competencia al Tribunal para conocer de los actos de las autoridades administrativas cuando se negaba a los particulares la indemnización y el pago de daños y perjuicios cuando estas hubieren actuado de manera dolosa. Se dice que fue la última reforma debido a que el 14 de noviembre de 1995 se crea el proyecto de la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En el año de 1996, entra en vigor la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la cual destaca el reconocimiento de nueva cuenta de la Plena Jurisdicción del Tribunal; la duración del cargo como Presidente del Tribunal a dos años, sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato; la Sala Superior se componía de cinco Magistrados, y hasta la publicación de la nueva Ley se sostuvo; se amplía la competencia de las Salas Ordinarias, conociendo en la actualidad sobre los actos de las autoridades de la Administración Pública Paraestatal, de las negativas fictas en materia fiscal, de la positiva ficta así como de la negativa de la autoridad de certificar la positiva ficta; por otro lado se aprecian también modificaciones en materia de la Suspensión del acto, (punto central de esta investigación) y finalmente se establece al Recurso de Apelación esta denominación, ya que tal y como se ha señalado, se denominaba Recurso de Revisión, pero este término podía suscitar confusiones con la Revisión Administrativa.

"El 22 de abril de 1999, se publica el decreto que deroga y adiciona la Ley del Tribunal, en sus artículos 2°, 3°, 4°, 5° párrafos primero y segundo, 7°, 8°, 17, 19 primer párrafo, 21 fracción XV, 89 y 90, y se adicionan los artículo 30 con un párrafo cuarto, 5°, con un tercer y cuarto párrafo, 10° con un sexto párrafo, 21 con un texto complementario a su fracción II, y actual fracción XV pasa a ser fracción XVI, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal."¹⁶

Dichas reformas consistieron en elevar el número de Magistrados de la Sala Superior a 7, en lugar de cinco que había, y como consecuencia de ello se modificó el número de Magistrados para poder discutir el pleno, así como la jurisprudencia del Tribunal; se elimina la limitante, de solo poder crear dos Salas Auxiliares, en caso de crecimiento del Tribunal, y se acuerda que la creación de estas Salas se dará de acuerdo a las necesidades y carga de trabajo del Tribunal, sin señalar un mínimo ni un máximo; asimismo, se modifica la duración de Presidente de tribunal para su encargo, por el período de cuatro años, y finalmente se establece, que será causa de retiro forzoso de los Magistrados haber cumplido 70 años de edad.

En abril del año 2000, se dio la reforma que da origen al problema central de la presente investigación, la cual consistió en adicionar al artículo 33 fracción III, de la Ley que rige al Tribunal, como parte en el juicio de nulidad al Comité Vecinal de la zona, Colonia o barrio, que tenga que ver con los asuntos en materia

¹⁶ Diario de los Debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, número 14, p. 43

de Anuncios, Uso de Suelo, Establecimientos Mercantiles, el cual sería considerado como tercero perjudicado en el juicio. De igual forma se reforma el artículo 58 y 59 de la Ley, la cual consistió en imponer como requisito para conceder la suspensión del acto reclamado, la celebración de una consulta vecinal de todas aquellas personas a las que se les pudiere afectar con la medida cautelar, la cual sería organizada por la Delegación Política a la que corresponda el asunto, y finalmente se establece que el otorgamiento de la suspensión se podría conceder con efectos restitutorios, siempre y cuando el demandante, acreditara que la actividad sancionada constituye su único medio de subsistencia.

Finalmente en enero del año dos mil cuatro, se publicaron las últimas reformas de la Ley del Tribunal , dentro de las cuales se modifica el artículo**** el cual establece que podrán acudir ante el juicio de nulidad las personas que tengan interés legítimo en el juicio, y se adiciona un párrafo que establece una excepción, la cual consiste que en tratándose de actividades normadas, se deberá acreditar el interés jurídico, es decir, que tanto los asuntos en materia de anuncios, establecimientos mercantiles, deberán acreditar solo el interés jurídico, y como consecuencia de esta reforma se modifica el 72 de la Ley precepto legal que contempla las causales de improcedencia del juicio, en donde en la fracción XI se incluye la falta de interés jurídico, quedando la anterior fracción XI como XII, la cual establece que será improcedente el juicio en los demás casos previstos en la Ley.

1.2.- NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Antes de entrar al estudio de la Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, estimamos que resulta necesario definir algunos términos que nos permitirán entender con mayor facilidad este punto. Se definirá lo que es un Tribunal Administrativo, Contencioso Administrativo, Naturaleza Jurídica, Justicia Administrativa, Jurisdicción, Jurisdicción Administrativa y Plena Autonomía.

“Tribunales Administrativos: Es un Órgano dentro de la propia Administración Pública, investidos de mayor o menor autonomía que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo ¹⁷

“Contencioso Administrativo: Por influencia de la terminología francesa, entiéndase por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial la controversia entre los particulares

¹⁷ MARTÍNEZ Morales Ignacio. Derecho Administrativo. Ed. Oxford, México, 2000. p.p. 40,41

y la administración pública. También se conoce esta institución en el derecho mexicano con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo.”¹⁸

“Naturaleza Jurídica.- Esencia y propiedad característica del derecho.”¹⁹

“Justicia Administrativa.- Comprende todos aquellos mecanismos protectores de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los gobernados: las leyes de procedimiento administrativo; los recursos administrativos internos, el Ombudsman; las comisiones de vigilancia de la informática, así como cualquier otro tipo de control sobre la actividad de las autoridades administrativas.”²⁰

“Jurisdicción.- Es una función soberana del Estado, que se desarrolla a través de todos esos actos de autoridad encaminados a solucionar un litigio mediante la aplicación de la ley general al caso concreto controvertido.”²¹

“Jurisdicción Administrativa.- constituye un aspecto especial de la jurisdicción *in genere*, por razón de la materia y con independencia del órgano público que ejercita la propia función.”²²

¹⁸ ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA. Instituto de Investigaciones Jurídicas Ed.Pórrua. México 2002 p.p 685-688

¹⁹ DICCIONARIO PARA JURISTAS. JUAN Palomar de Miguel.. Ed. Porrúa. México 2002 Tomo II p.p. 139, 140

²⁰ VAZQUEZ Alfaro, José Luis. Control de la Administración Pública en México. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas., México1996 P.27

²¹ GÓMEZ Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ed. Oxford. México, año 2000 P 88.

“Plena Autonomía.- Cuando nos referimos a órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía, hacemos alusión a un tribunal con plenas facultades para decidir una controversia mediante la emisión de una sentencia no susceptible de ser revisada por autoridades de la administración activa, ni formal ni materialmente.”²³

Después de haber hecho un análisis de los conceptos que integran la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal podemos decir que es un Tribunal Administrativo, el cual tiene su fundamento en el artículo 122 Base Quinta Constitucional, el cual está dotado de plena autonomía para emitir sus resoluciones y de plena jurisdicción.

Lo anterior significa, en primer término, que nos encontramos frente a un Tribunal Administrativo, es decir, un organismo especializado (mas no especial) con la competencia que la Ley le confiere, el cual se crea para revisar las actuaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, ello con motivo de la defensa del principio de la división de poderes, ya que se estima que si la autoridad Judicial tuviera ingerencia en la revisión de las actuaciones de la Administración Pública, se estaría violando este principio, sin embargo, de alguna forma se debe proteger el estado de derecho y la seguridad jurídica de los gobernados, motivo por el cual, este Tribunal, de manera especializada, juzgará

²² VAZQUEZ Alfaro, José Luis. Control de la Administración Pública en México. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1996 P.27

²³ *Ibidem*.

los actos de la autoridad administrativa local, con la finalidad de proteger la esfera jurídica de los gobernados en contra de las irregularidades que se presenten con su actuación, y de que al ser revisados estos actos, por un órgano que forma parte - aunque de manera autónoma- del poder ejecutivo local, este último revise sus actuaciones para llevarlas a cabo de conformidad con lo que dicta este órgano, situación que han dejado de lado nuestros actuales gobernantes, ya que consideran que la actuación del Tribunal extralimita su competencia y limita el poder de la autoridad, sin embargo, entre más rígida sea la revisión de los actos, estos serán cada vez mas precisos, y dotados de legalidad, ya que hay que considerar el origen de estos tribunales, los cuales tienen como función la de vigilar la legalidad de los actos de la autoridad administrativa en su propio ámbito de competencia, para así contar con un mejor funcionamiento de este poder.

Se hace referencia a la autonomía con la que cuenta el Tribunal, en virtud de que a pesar de ser un Órgano que forma parte del Poder Ejecutivo Local, se garantiza la independencia de este, para emitir sus resoluciones y fallos, siendo esta la característica que ofrece seriedad y confianza a quienes acuden ante este Tribunal, sin embargo aparejado con esta, es muy destacada y de gran importancia la Plena Jurisdicción, la cual consiste en que el Tribunal está facultado para obligar a la autoridad a cumplir con sus resoluciones y no simplemente anularla, es decir, que puede señalar el sentido en que la autoridad debe emitir el acto que se declaro nulo, al señalar sus efectos.

1. 3. ORGANIZACIÓN

SALA SUPERIOR

La Sala Superior es el Órgano Supremo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual se integrará con siete Magistrados especialmente nombrados para ella conforme al artículo 3° de esta Ley, y basta la presencia de cuatro de ellos para que pueda sesionar y aprobar acuerdos o resoluciones.

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

Al término del periodo para el cual hubieran sido designados, los Magistrados deberán entregar formal y materialmente su cargo y su ponencia a la

Sala Superior, para que ésta dicte las medidas correspondientes, con el fin de asegurar la continuidad de las funciones de la ponencia respectiva.

Ahora bien, Para ser Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se requiere:

- A) Ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- B) Tener, por lo menos, treinta años cumplidos para ser Magistrado de la Sala Superior, y veinticinco para ser Magistrado de Sala Ordinaria;
- C) Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado ante la autoridad competente; por lo menos con cinco años de antigüedad a la fecha de su nombramiento como Magistrado;
- D) Acreditar, cuando menos, tres o cinco años de práctica profesional en materia administrativa y fiscal, según sea Magistrado para Sala Ordinaria o para Sala Superior;
- E) Gozar de buena reputación; y
- F) No haber sido condenado por sentencia irrevocable, por delito doloso que le imponga más de un año de prisión." (artículo 4 de la LTCA)

Las sesiones de la Sala Superior serán públicas, con excepción de los casos en que el orden, la moral o el interés público exijan que sean secretas, los acuerdos o resoluciones de la Sala Superior se aprobarán con los votos en el

mismo sentido, de por lo menos, cuatro de sus magistrados, quienes sólo podrán abstenerse de sufragar en el caso de que tengan algún impedimento legal.

Las principales atribuciones y competencia de la Sala Superior, se encuentran contenidas en los artículos 20 y 21 de la Ley del Tribunal, mismas que a la letra establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 20.- Es competencia de la Sala Superior:

- I.- Fijar la Jurisprudencia del Tribunal;
- II.- Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas;
- III.- Resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las Salas Ordinarias y Auxiliares;
- IV.- Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior;
- V.- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley;
- VI.- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados del Tribunal y, en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlos; y
- VII.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes.

ARTÍCULO 21.- Son atribuciones de la Sala Superior las siguientes:

- I.- Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal, quien lo será también de la Sala Superior;
(REFORMADA, G.O. 14 DE DICIEMBRE DE 1999)
- II.- Fijar y cambiar las adscripciones de los magistrados de las salas ordinarias y de las auxiliares; así como designar de entre ellos al Magistrado de guardia en períodos vacacionales o días inhábiles que se acuerden conforme al artículo 38 de esta Ley, quien tendrá las mismas atribuciones de un Presidente de Sala Ordinaria, para prevenir, admitir o desechar demandas y acordar la procedencia de las suspensiones que sean solicitadas;
- III.- Designar, en los términos del artículo 10, a los Secretarios de Acuerdos que suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas Ordinarias y Auxiliares;

- IV.- Aprobar a proposición del Presidente, la designación del Secretario General de Acuerdos, Secretario General de Compilación y Difusión y Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica;
- V.- Designar a los Secretarios de Acuerdos y Actuarios de las diferentes Salas;
- VI.- Acordar la remoción de los empleados administrativos de la Sala Superior, cuando proceda conforme a la Ley;
- VII.- Conceder licencias a los Magistrados, en los términos del artículo 11 de esta Ley y en los términos de las disposiciones aplicables a los Secretarios y Actuarios a ella adscritos;
- VIII.- Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;
- IX.- Designar las comisiones de Magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal;
- X.- Elaborar el Proyecto de Presupuesto del Tribunal para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; y una vez aprobado lo ejercerá en forma autónoma;
- XI.- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal que comprenderá las normas de trabajo y las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento;
- XII.- Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitantes de las Salas Ordinarias y Auxiliares, los que deberán dar cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior;
- XIII.- Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los Magistrados de las diversas Salas, así como de las irregularidades que cometieran en el ejercicio de sus funciones, y acordar la aplicación de las sanciones;
- XIV.- Las demás que no estén expresamente designadas al Presidente del Tribunal; y
- XV.- Emitir el dictamen valuatorio de la actuación de los Magistrados que estén por concluir su periodo para el cual fueron designados. Este dictamen se acompañará al informe al que se refiere el último párrafo del artículo 10 de esta Ley, y contendrá los siguientes elementos:
 - a) El desempeño en el ejercicio de su función;
 - b) Los resultados de las visitas de inspección;
 - c) Los cursos de actualización, especialización y de posgrado que hayan acreditado, y
 - d) Si han sido sancionados administrativamente; y
- XVI.- Las demás que establezcan las leyes.”

EL PRESIDENTE

El Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es a su vez el Presidente de su Sala Superior, por tanto, es el

representante del Tribunal y de su Sala Superior, se elige de entre uno de los siete Magistrados que integran la Sala, dura en su encargo cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato; esta persona tiene la facultad de nombrar al personal administrativo más cercano para el desarrollo de su función, como son el Secretario Particular, Coordinador de Asesores, el número de asesores que considere necesarios para un mejor funcionamiento, y los puestos estratégicos de Secretario General de Acuerdos, el Director Administrativo, Secretario de Compilación y Difusión, encargados de las Tesis del Tribunal, y del Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica, la cual es gratuita para la ciudadanía; siendo estos últimos cargos designados por el Pleno de la Sala Superior a propuesta del Presidente del Tribunal.

Las atribuciones que goza el Presidente del Tribunal, se encuentran contenidas en el artículo 22 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mismo que a la letra dice:

- I.- Representar al Tribunal ante toda clase de Autoridades;
- II.- Despachar la correspondencia del Tribunal y de la Sala Superior;
- III.- Presidir las comisiones que designe la Sala Superior;
- IV.- Dirigir los debates y conservar el orden de las sesiones de la Sala Superior;
- V.- Denunciar a la Sala Superior las contradicciones de que tenga conocimiento entre sentencias dictadas por las Salas;
- VI.- Designar por turno al Magistrado Instructor en los recursos de apelación y al Magistrado Ponente en los de queja, dar cuenta a la Sala Superior hasta ponerlos en estado de resolución;
- VII.- Nombrar al personal administrativo del Tribunal, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;
- VIII.- Conceder o negar licencias al personal administrativo de la Sala Superior en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del Magistrado a que esté adscrito;

- IX.- Dictar previa aprobación de la Sala Superior las medidas que exijan el buen funcionamiento y la disciplina en el Tribunal, e imponer las sanciones administrativas que procedan a los Secretarios, Asesores y Defensores Jurídicos, Actuarios y al personal administrativo del Tribunal;
- X.- Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal;
- XI.- Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar deliberaciones y acuerdos de la Sala Superior;
- XII.- Firmar los engroses de resoluciones de la Sala Superior;
- XIII.- Realizar los actos administrativos y jurídicos que no requieran la intervención de la Sala Superior;
- XIV.- Rendir a las Salas del Tribunal en la última sesión de cada año un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias y tesis formuladas por éste en sus decisiones;
- XV.- Publicar la jurisprudencia del Tribunal, las sentencias de la Sala Superior cuando constituyan jurisprudencia o cuando la contraríen, incluyendo los votos particulares que con ella se relacionen, así como aquellas que considere que deben darse a conocer por ser de interés general; y
- XVI.- Dar cuenta a la Sala Superior de las excitativas de justicia y tramitar los demás asuntos de la Competencia de la Sala Superior hasta ponerlos en estado de resolución.

SALAS ORDINARIAS Y AUXILIARES

Actualmente el Tribunal, se encuentra compuesto por tres Salas Ordinarias y dos Auxiliares, las cuales tienen la misma competencia, y se encuentran integradas por tres Ponencias cada una de ellas; de entre los tres Magistrados que componen una Sala se elegirá al Presidente de esta, el cual durará en su encargo dos años, tal y como lo dispone el artículo 9 inciso g) del Reglamento Interior de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y destacan de entre sus funciones, las siguientes: aprobar el proyecto del Magistrado Instructor respecto de la Admisión de la demanda, acordar sobre la suspensión del acto reclamado o el desechamiento de la demanda; asimismo, dictar las medidas

cautelares que estime pertinentes, cuando los actos que se impugnan hubiesen sido ejecutados; conceder la suspensión del actos con efectos restitutorios, así como establecer el importe de la garantía y contragarantía en los casos que se conceda la suspensión; dar vista a la autoridad responsable para que manifieste lo que a su derecho convenga cuando el actor acuda en queja, así como conceder un término de cinco días más cuando no se manifieste respecto del cumplimiento dado a la sentencia, y como consecuencia de ello, apercibir y amonestar a la autoridad demandada, de imponer una multa de cincuenta a ciento ochenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; rendir los informes previos y justificados, cuando las resoluciones de las Salas, constituyan el acto reclamado en el Juicio de Amparo y rendir ante el Presidente del Tribunal un informe mensual, respecto del funcionamiento de la Salas.

En el mes de julio del año dos mil dos, se aprobó la creación de la Segunda Sala Auxiliar que tiene la misma competencia que las tres ordinarias y la Auxiliar ya existente; el propósito de su creación es el de abatir el rezago histórico en las demás Salas Ordinarias, y el tratar de que la justicia que se imparte en el Contencioso Administrativo sea verdaderamente pronta y expedita.

La competencia de las Salas del Tribunal se encuentra contenida en el artículo 23 de su Ley, el cual textualmente establece lo siguiente:

“Artículo 23.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer :

- I.- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;
- II.- De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;
- III.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;
- IV.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;
- V.- De los juicios en contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;
- VI.- De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;
- VII.- De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;
- VIII.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;
- IX.- Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;
- X.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;
- XI.- De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

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

(ADICIONADO, G.O. 17 DE AGOSTO DE 2000)

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

1.4.- PROCEDIMIENTO

El procedimiento que se tramita ante el Tribunal se encuentra previsto en el Título Segundo de la Ley del Tribunal, el cual se divide según las etapas por las que atraviesa el mismo, las cuales son:

- De las partes;
- De las notificaciones y los términos;
- De los impedimentos;
- Demanda y contestación;
- De la suspensión;
- De las Pruebas;
- De la improcedencia y sobreseimiento;
- De la audiencia;
- De la sentencia;
- Del cumplimiento de la sentencia;
- De los recursos;

Expuesto lo anterior, es necesario precisar que el proceso que se sigue ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se lleva a cabo en primer término conforme al procedimiento establecido por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como al conjunto de ordenamientos administrativos aplicables a cada caso en el Distrito Federal, así como de sus

reglamentos, y a falta de disposición expresa en la Ley del Tribunal, se aplicará de manera supletoria lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Por lo que hace a la materia fiscal el se aplicará lo previsto por el Código Financiero del Distrito Federal, y en su caso se estará a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, de conformidad con el artículo 25 de la propia ley.

1.4.1.- Demanda

Desde el punto de vista de la teoría del proceso, la demanda es el acto provocatorio de la jurisdicción, es decir la acción, acto con el cual se da inicio a un proceso.

La demanda de nulidad la podrá interponer aquella persona, que se vea afectada por un acto de autoridad, que guarde un interés legítimo, y en determinados casos jurídico, en el asunto de que se trate, la cual se deberá presentar dentro del término de quince días, mismos que se cuenta en días hábiles, comenzando a correr el cómputo desde el día siguiente al que se haya conocido el acto impugnado; en ella se deberán precisar los siguientes requisitos:

- “Nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan;
- La autoridad, autoridades o partes demandadas;
- El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;
- La pretensión que se deduce;
- La fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan;

- La descripción de los hechos, y de ser posible, los fundamentos de derecho;
- La firma del actor; si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital; y
- Las pruebas que se ofrezcan."²⁴

De no cumplir cabalmente con los requisitos supra citados, el Presidente de la Sala acordará prevenir al actor, a fin de que regularice su demanda, en los términos que se le soliciten en un término de cinco días; pasado el término mencionado, sin que el actor hubiere desahogado la carga procesal señalada, se procederá al desechamiento de la demanda.

1.4.2.- ADMISIÓN

El artículo 54 de la Ley, establece que el Presidente de la Sala Ordinaria, admitirá la demanda, a este proveído se le denomina auto admisorio, mismo que debe contener el nombre del actor y en su caso el de quien lo represente, fecha de presentación de la demanda ante la oficialía de partes del Tribunal, relación de las pruebas que se ofrezcan y en su caso disponer la preparación de las que lo ameriten, asimismo se proveerá sobre la suspensión del acto impugnado, se fijara la fecha y hora para la celebración de la audiencia, se precisará el nombre de las autoridades demandadas y en caso de que hubiera tercero perjudicado, también,

²⁴ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Artículo 50

asimismo se ordenará su emplazamiento, para que dentro de un término máximo de quince días pronuncien su contestación de demanda.

1.4.3.- CONTESTACIÓN

El artículo 55 de la Ley del Tribunal establece que las autoridades demandadas y los terceros perjudicados disponen de un término de quince días hábiles para contestar la demanda, y en esta, deben referirse a cada uno de los apartados que integran el escrito inicial de demanda, citar los fundamentos legales que consideren aplicables y ofrecer las pruebas que estimen pertinentes.

Por su parte en el artículo 56 de la Ley en comento, precisa que para el caso de que las demandadas o los terceros perjudicados en caso de que los hubiera, no contestaran dentro del término citado, se les declarará precluido su derecho para contestar la demanda y se les tendrá por confesos de los hechos que se les imputan salvo prueba en contrario.

1.4.4.- LAS PRUEBAS

Las partes podrán ofrecer las pruebas que estimen necesarias para acreditar los extremos de su acción, como de su defensa, en el escrito inicial de demanda, así como en el de contestación, salvo las que tengan el carácter de

supervenientes las cuales se podrán ofrecer cuando aparezcan, y hasta en la audiencia de ley.

“Se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional, y las que fueren contrarias a la moral y al derecho.”²⁵

“Las Salas del Tribunal podrán acordar, de oficio, el desahogo de las pruebas que estimen conducentes para la mejor decisión del asunto, notificando oportunamente a las partes a fin de que puedan intervenir, si así conviene a sus intereses”²⁶, asimismo se “podrá decretar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estime necesario”²⁷; la recepción y desahogo de las pruebas se llevará a cabo durante la celebración de la audiencia de ley, en los términos establecidos en el artículo 76 de la Ley del Tribunal. Contra el desechamiento de pruebas, procede el Recurso de Reclamación ante la Sala Superior del Tribunal.

1.4.5.- AUDIENCIA

La celebración de la audiencia de ley, se realiza de conformidad con el procedimiento que establecen los artículos 74 a 78 de la ley de referencia; esta

²⁵ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Artículo 65

²⁶ Artículo 66

²⁷ Artículo 67

fase procesal, reviste singular importancia, pues en ella se admiten y desahogan las pruebas ofrecidas por las partes, se escuchan sus alegatos y de acuerdo con el principio de inmediatez se debe dictar sentencia, sin embargo, en el juicio contencioso administrativo se ha manifestado como una diligencia con características propias en las que se da acceso a las partes en el conflicto para que sostengan sus puntos de hecho y de derecho sin ninguna formalidad.

La fecha y hora para la celebración de esta quedó precisada en el auto admisorio o en su caso el auto que la difiere, por tanto, al existir constancias de que las partes tiene legal conocimiento de la misma, no se justifica la inasistencia de las mismas para diferirla, por tanto, su falta de asistencia, no impide su celebración; asimismo se prevén las reglas para el desahogo y recepción de las pruebas, y la expresión de alegatos; concluidos los pasos señalados, se pueden dar dos circunstancias; la primera consiste en declarar vistos los autos, y reservarse la Sala para dictar sentencia dentro del término de diez días posteriores a la celebración de la audiencia, o bien, proponer el Magistrado Instructor a los demás integrantes de la sala, se dicte sentencia en ese instante.

1.4.6.- LA SENTENCIA

La significación etimológica del vocablo sentencia, proviene del verbo sentire del latín, porque se dijo en algún momento que el tribunal o juez dictaban

sentencia cuando ya tenía sentido el asunto. En esta percepción, cuando el juez siente el asunto y lo siente porque lo conoce y lo sabe, dicta la sentencia, dado que ya percibió con los elementos aportados, cuál es la verdad del asunto y cómo debe resolverlo. En un sentido técnico, la sentencia definitiva, es la resolución final del proceso, es decir, la meta del proceso, en la que se va a realizar el acto de aplicación de la norma general al caso concreto y se va a resolver el litigio.

En cuanto a los requisitos de fondo que deben contener las sentencias, la Ley del Tribunal, la jurisprudencia, y la doctrina establecen que serán los siguientes: 1) Congruencia; lo que significa que tenga una relación lógica lo resuelto con lo planteado por las partes, que lo que se haya pedido tenga una respuesta y una correspondencia lógica con lo que se haya resuelto. 2) Que las sentencias deben estar fundadas y motivadas, es decir, señalar con precisión el precepto legal aplicable así como los motivos de por que en el caso concreto resultó aplicable tal disposición , es decir, señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas de por que se dictó la resolución en tal sentido; y, finalmente, 3) La exhaustividad, o sea, que el fallo integralmente examine todos los puntos y todas las cuestiones planteadas en la litis, que no deje ninguna cuestión sin tratar, es decir, que abarque y tome en cuenta todo lo que se haya planteado, todo lo que se haya discutido, todo lo que se haya probado.

Lo anterior se resume en el contenido del artículo 80 de la Ley del Tribunal el cual establece que sus sentencias no necesitan formalismo alguno pero deberán contener:

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

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

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

IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación.”²⁸

1.4.7.- RECURSO DE RECLAMACIÓN.

Este Medio de defensa se encuentra previsto por el artículo 84 de la Ley, y procede en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del

²⁸ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Artículo 80

Tribunal, el Presidente de las Salas o de los Magistrados integrantes; esto es, que siempre que se dicte un acuerdo que cause un agravio a cualquiera de las partes, estos tendrán la oportunidad de inconformarse respecto del mismo, a través de un escrito, en donde señalen los agravios que dicha auto les causa, escrito que deberá ser interpuesto dentro de los tres días siguientes al en que surta efectos la notificación del auto recurrido; admitido el recurso se dará vista a la contraparte por el término de tres días, a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga, para así estar en posibilidad de Resolver por la Sala del conocimiento del asunto, sobre la legalidad con la que fue emitido el auto recurrido, y en su caso revocarlo y señalar el sentido en que debe ser dictado o confirmarlo. Contra la Resolución al Recurso de Reclamación, procede la interposición del Recurso de Apelación.

1.4. 8.- RECURSO DE APELACIÓN

Procede el Recurso de Apelación en contra de las resoluciones de las Salas del Tribunal, que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio; las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, o las que pongan fin al procedimiento, dicho medio de defensa se deberá interponer dentro de los diez días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución apelada, a través de un escrito donde se expresen los agravios que le causa la resolución de la Salas Ordinarias o Auxiliares del Tribunal, ya que el recurso será

substanciado por la Sala Superior, la cual al admitirlo a trámite, dará vista a las partes por el término de cinco días a fin de que manifiesten lo que a su derecho corresponda, y se radicará a la ponencia de Sala Superior que por razón de turno corresponda llevar a cabo el proyecto de resolución del recurso, el cual será aprobado por el pleno de la Sala Superior.

1.4.7.- LA QUEJA

Procede, de conformidad con el artículo 83 de la Ley del Tribunal, como instancia a la que se puede allegar la parte beneficiada por la sentencia, en caso de su incumplimiento. La Queja, será tramitada ante la Sala que conoció de la primer instancia; con el escrito de Queja, se correrá traslado a la responsable a fin de que en el término de cinco días se manifieste respecto del cumplimiento dado a la sentencia dictada por el Tribunal, un vez transcurrido este término, la autoridad resolverá si la autoridad dio o no cumplimiento a la sentencia; en caso de que se acredite haber dado cumplimiento a la sentencia se resolverá la queja, declarándola infundada, de lo contrario, se le conminará para que en un término de otros cinco días dé cumplimiento, apercibido de que en caso de renuencia, se le impondrá una multa de cincuenta a ciento ochenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; si la autoridad se rehusare a dar cumplimiento, o a criterio de la Sala no lo ha dado, se remitirán los autos a la Sala Superior, a fin de que solicite al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, obligue al

funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, imponiendo la multa mencionada cuantas veces sea necesaria.

En el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, desafortunadamente, y debido a las limitaciones que se le han impuesto, esta medida, no es tan eficaz como inicialmente se planeo, y se llega a esta conclusión después de conocer en el derecho comparado, el procedimiento que siguen otros Tribunales de lo Contencioso en la República, tal es el caso del Tribunal de lo Contencioso del Estado de México, para el cumplimiento de las sentencias. Por principio de cuentas en dicho estado existen dos ordenamientos jurídicos que regulan la actuación de su Tribunal, estos son: el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece en sus artículos 279 a 284 que el procedimiento para hacer cumplir sus sentencias se activa de manera inmediata, es decir, que en cuanto una sentencia favorable al particular cause ejecutoria, se le comunicara a la autoridad responsable de dar cumplimiento, este hecho, para que dentro del término de 3 días informen sobre el cumplimiento dado a la sentencia, o al menos acreditar que se encuentra en vías de cumplimiento, en caso de que no se comunicaren al Tribunal sobre el cumplimiento dado a la sentencia se dará vista a las autoridades demandadas para que manifiesten lo que a su derecho convenga; posteriormente

la Sala resolverá si se ha dado o no cumplimiento a la sentencia, ya que a diferencia de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, contempla la posibilidad de que el cumplimiento de la sentencia se de en exceso o en defecto, e inclusive que se traduzca en la repetición del acto reclamado. En caso de que la Sala haya resuelto que no se dio cumplimiento a la sentencia, se le concederá un plazo de tres a la autoridad demandada para que de cumplimiento, apercibiéndolo de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de 50 a 1000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente; a diferencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual solo apercibe de imponer multa de 50 a 180 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal; este plazo que se le concede a la autoridad para dar cumplimiento al fallo emitido por el Tribunal, se podrá ampliar hasta por el término de 10 días, atendiendo a la naturaleza del asunto. Cabe resaltar que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en ejercicio de la Plena Jurisdicción con la que cuenta el Tribunal, permite que un Secretario de Acuerdos o un Actuario sea comisionado para dar cumplimiento a la sentencia, si el plazo antes referido, no fuere respetado. Si la autoridad persistiere en el incumplimiento de la sentencia la Sala Regional respectiva, solicitara al titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado el servidor público renuente, para que se le conmine a éste último a dar cumplimiento al fallo emitido en el plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, pudiéndose reiterar la multa impuesta cuantas veces sea necesario. Cuando la

autoridad u organismo no tuviera superior, el requerimiento se hará directamente con ellos mismos.

Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurren en responsabilidad por falta de cumplimiento de las ejecutorias en los mismos términos que las demandadas.

Si el servidor público continuara renuente en cumplir la resolución, la Sección de la Sala Superior podrá decretar su destitución excepto que goce de fuero constitucional, pues de ser así, la propia Sección de la Sala Superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero.

Finalmente cabe resaltar que en el juicio de nulidad planteado ante el tribunal de lo Contencioso del Estado de México, no se puede archivar ningún expediente, en el cual la sentencia no haya causado ejecutoria.

Lamentablemente los intereses políticos que se manejan en el Distrito Federal, no permiten que el Tribunal, ejerza la plena jurisdicción de la que está dotado, como ocurre en el Estado de México, en una parte tan importante del proceso, como lo es, la meta del mismo, es decir la sentencia.

1.4.8.- MEDIDAS CAUTELARES

Por medidas cautelares entendemos que son “los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de la partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.”²⁹

En el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, encontramos como medida cautelar, a la “Suspensión del Acto”, figura creada a semejanza de la contemplada por la Ley de Amparo, misma que se encuentra consagrada por los artículos 58 a 62 de su Ley , figura que constituye el tema central de esta Investigación.

1.4.8.1.- LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

El acuerdo de la suspensión puede ser provuelto desde el auto admisorio, para el caso de que lo haya solicitado el actor en su demanda, sin embargo, esto no quiere decir que solamente se pueda solicitar al momento de promover la demanda, ya que se puede solicitar hasta antes de que se dicte sentencia al juicio de nulidad, en los artículos del 58 al 63 de la Ley del Tribunal, se encuentra regulada la suspensión del acto impugnado, de los cuales se puede advertir que dichos preceptos siguen la línea que predomina en el derecho positivo nacional,

²⁹ ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA. Instituto de Investigaciones Jurídicas Ed.Pórrua. México 2002 p. 2091

esto es en relación a la Ley de Amparo y al proceso que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las que tienen como principal característica, que esta, está destinada a anticipar provisoriamente los efectos de la decisión final, además de ser el instrumento destinado a conservar la condiciones de hecho para hacer eficaz la sentencia de fondo y su ejecución.

La Suspensión del acto solo puede ser acordada por el Presidente de la Sala, y se concede solo si la solicite el actor, además de que no se afecten derechos de terceros, el interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; para el caso de que se trate de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, se concederá la medida cautelar si se garantiza su importe ante al Tesorería del Distrito Federal, en alguna de las formas que dispone la ley, de igual forma se requerirá la garantía de dicha medida si se pudieren ocasionar daños o perjuicios a terceros.

Finalmente y por lo que respecta al tema de la suspensión se precisa que conforme a lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley del Tribunal, se solicitan para su concesión los siguientes requisitos:

ARTÍCULO 58.- La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento, previa verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y consulta ciudadana de 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.

Esto es, a parte de todos los requisitos que señala la ley, se observa uno muy peculiar, que es el de realizar una consulta ciudadana de los vecinos a los que afecte de algún modo la suspensión, y que dicha consulta se celebrará de conformidad con lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, sin embargo, al respecto se precisa que dicho requisito es del todo ilegal, ya que no se puede someter a vecinos de un lugar determinado a realizar funciones jurisdiccionales, y en este caso, a preservar la materia del juicio, por lo que en adelante se hará un estudio de tallado de tal disposición ya que con esta se viola y transgrede la esencia de la suspensión ya que solo retrasa el procedimiento , ya que se supone que el objeto de la suspensión es un incidente sumario, que sea expedito por el carácter de urgente, y con el hecho de realizar una consulta pierde esta expedites.

2.- LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL JUICIO TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La suspensión del acto reclamado, tal y como se desarrollará en este capítulo, es una de las principales y más atractivas características del juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; ya que tal y como quedó asentado en la naturaleza jurídica de esta institución, este juicio, se llevaría a semejanza del juicio de amparo, y la suspensión del acto, no podía ser la excepción de esta imitación, sin embargo, y muy desafortunadamente, en la actualidad, se ha dejado de lado la aplicación de los principios consagrados en la exposición de motivos de la ley del Tribunal que le dan existencia al mismo, ya que contrario a lo previsto por ésta, al parecer la actual intención del legislador, es impedir a toda costa que el Tribunal conceda esta medida cautelar, imponiendo más requisitos que los que la propia ley de amparo establece, requisitos que se plasman en la ley, sin fundamento alguno y sin razón de ser; situación que impide el ejercicio de la plena jurisdicción con la que en teoría cuenta el Tribunal; y esos impedimentos y limitaciones a que se sometió este Tribunal, constituyen el objeto del fondo del estudio de este trabajo, por lo que a continuación hablaremos de ¿qué es la suspensión?, ¿en qué casos procede en la teoría? y ¿en qué casos se concede en la práctica?, así como de todas las limitantes impuestas al Tribunal que en el ejercicio de la plena

jurisdicción, siendo esta situación en total perjuicio de las personas que acuden ante este órgano.

2.1.- DEFINICIÓN

La suspensión del acto administrativo, la podemos entender como aquella medida cautelar que tiene por objeto conservar la materia del juicio, cuando de la naturaleza del asunto se desprenda que el mismo se pueda quedar sin materia durante su tramitación, es decir, antes de que se dicte sentencia, además de paralizar los agravios que pudiere ocasionarle al agraviado la ejecución del acto.

De manera genérica y según lo señalado por el tratadista Ignacio Burgoa Orihuela podemos entender como Suspensión lo siguiente. " *La suspensión será aquel acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que genera la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese "algo" a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado*³⁰; en mérito de lo anterior, podemos sostener que en materia contenciosa administrativa, esa paralización de algo positivo, es sobre el acto de autoridad que carece de legalidad, el cual tiene la característica de ser ejecutable, y por tanto, en aras de la preservación de la materia del juicio y utilidad

³⁰ BURGOA Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. México, año 2001. Ed. Porrúa, p. 710

del mismo, así como de la Seguridad Jurídica que se brinda al gobernado, es que se adopta la medida referida.

En conclusión, podemos definir a la suspensión del acto administrativo contemplada por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como aquella medida cautelar que tiene por objeto la paralización de la posible ejecución del acto impugnado, así como la preservación de la materia del juicio, hasta en tanto no se pronuncie la autoridad jurisdiccional en sentencia definitiva, si es que tal acto fue emitido con apego a los principios de Legalidad y Seguridad Jurídica, los cuales, todo acto de autoridad deben contener.

2. 2. NATURALEZA JURÍDICA

Debido a la ejecutividad de la que están investidos los actos de autoridad, al ponerse en tela de juicio la legalidad de su emisión, es imprescindible adoptar una medida cautelar para preservar la materia del juicio; y en materia administrativa esa medida cautelar es la suspensión del acto reclamado, la cual impide se ejecute el acto, hasta en tanto, no esté debidamente calificada la legalidad del mismo, es decir, que con dicha medida cautelar " al acto objeto de impugnación, se le priva de eficacia ejecutiva"³¹

³¹ GONZÁLEZ Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Ed. Porrúa, México 1998 p470

La esencia o naturaleza Jurídica de la Suspensión del Acto en el Juicio Contencioso Administrativo, la podemos encontrar en la exposición de motivos de la Ley de este Tribunal de 1970, en la cual el legislador señala la necesidad del Distrito Federal de contar con un medio de defensa, el cual además de ser de fácil acceso para los habitantes del Distrito Federal, les concediera la seguridad de sostener la materia del juicio hasta en tanto no se resolviera el fondo del asunto, y es así que la exposición de motivos en relación a la suspensión del acto señala lo siguiente:

“De nada serviría el Juicio ante el Tribunal ni la resolución favorable al demandante si durante la tramitación de aquel se consumaran irreparablemente los actos o determinaciones impugnados, por lo cual se prevé la suspensión de estos, de tal forma que en ningún caso exijan mayores requisitos que los previstos por la Ley de Amparo y aun se dispensarán los de carácter económico a las personas que notoriamente no puedan satisfacerlos por su insolvencia. Solo se podrá negar la suspensión cuando de modo evidente se perjudique con ella el interés general en los casos que se señalan.”³²

³² Diario de los Debates, número 2, año 1971, Cámara de Senadores. Exposición de Motivos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, p. 4

Es del análisis de la intención del Legislador al crear la Ley que rige al Tribunal, que resalta la importancia dada a la suspensión del acto, ya que todos aquellos principios bajo los que se crea este Órgano, se ven mayormente asegurados, con esta medida cautelar, y más aún en la actualidad, nos permite que se conserve la materia del juicio; y se resalta esta época, en virtud de que no siempre la impartición de justicia es pronta y expedita como la exposición de motivos lo señala, sin embargo el preservar la materia del juicio, nos permite brindarle a los gobernados, a pesar de las limitaciones de la impartición de justicia, seguridad jurídica en el sentido de que nunca, antes de ser calificada la legalidad con la que fue emitida el acto combatido, cesen los efectos del juicio.

A nuestro juicio, esta es una de las características mas atractivas y eficaces del Juicio de nulidad, a pesar de que en la actualidad se vea totalmente obstaculizado por intereses políticos; obstáculos que transgreden su naturaleza y aplicación, ya que de lograr la integridad de los alcances de este juicio, los actos de autoridad cada vez estarían mas apegados a la ley, se protegería el estado de derecho y se desahogaría la carga de trabajo en los Juzgados de Distrito en materia Administrativa, en virtud de que de la calificación que haga el Tribunal respecto de la legalidad con la que son emitidos sus actos, estos cada vez que con posterioridad emitan uno de la misma naturaleza, sabrán los requisitos que se deben agotar y extremar al emitirlo, ya que la finalidad de aplicar la Jurisdicción Administrativa, es la de perfeccionar la actuación de la autoridad administrativa, mas no interferir en ella, tal y como ahora lo entienden las autoridades, es por eso

que decimos, que se ha visto limitada la actividad del Tribunal, en perjuicio del desarrollo de la Administración Pública del Distrito Federal, y una de las limitaciones a la que ha sido sometida, se refiere al tema central de este trabajo, es decir, la imposición de la realización de una consulta ciudadana como elemento condicionante de la suspensión del acto, situación que viola totalmente los principios con los que se ha desarrollado la actividad del Tribunal, ya que tal y como se precisó en el párrafo de la exposición de motivos referente a la suspensión, nunca se deberían de solicitar más requisitos que los exigidos por la ley de amparo, y este requisito por supuesto, no está contemplado en el juicio de garantías, situación que ha generado un gran número de amparos en contra del artículo 58 de la Ley del Tribunal, atentando esta situación con la naturaleza de la figura de la suspensión, ya que tal y como se precisará en adelante, la autoridad, en la creencia de que se limita su actuación, busca la forma de retardar el juicio, con la practica de la Consulta Vecinal, además que mientras esta no sea practicada, se corre el riesgo de que se ejecute el acto impugnado, ya que de inicio, a pesar de ser evidente la violación a los derechos de los gobernados, no se puede conceder la misma, si no se cumple con los obstáculos para impartir justicia de manera eficaz, y en este tiempo de desprotección, es evidente que la autoridad tiene la oportunidad de ejecutar el acto, y dejar sin materia el juicio.

En mérito de lo anterior, a manera de conclusión diremos que la Naturaleza Jurídica de la Suspensión del Acto consiste en preservar la materia del juicio, evitarle daños de difícil o imposible reparación al gobernando que acude ante el

Tribunal y privar de eficacia ejecutiva al acto de autoridad, toda vez que el gobernado siempre se encontrará en desventaja frente a la Administración Pública y que en la mayoría de los casos se ve injustamente afectado con su actuación, por lo que en aras de la protección de los principios de Legalidad y Seguridad Jurídica que brinda el Tribunal, es que se trata de garantizar durante todo el tiempo que perdure el juicio la materia de este.

2.3.- ANÁLISIS Y CRÍTICA DE LA PROCEDENCIA Y PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, contiene dentro de su capítulo VI la regulación de la figura que se estudia, es decir, la Suspensión del Acto, regulación que abarca de los artículos 58 al 63, por lo que analizaremos la aplicación práctica de aquellos que tengan que ver con el fondo de este trabajo.

A lo largo de este punto, nos limitaremos a analizar y criticar el artículo 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Distrito Federal, ya que el mismo contempla los supuestos para el otorgamiento de la suspensión del acto, así como el procedimiento para llevarla a cabo, sin embargo, no dejamos de lado el estudio del artículo 58, el cual es el que de manera genérica se refiere a la

figura a estudio – la consulta vecinal- , precepto legal que constituye el tema central del punto que precede.

Estimamos conveniente plasmar el contenido integral del precepto a estudio, ya que la intención de este punto, es analizar cada supuesto, que consagra dicho artículo, pues consideramos que será de mas fácil comprensión lo que trataremos de demostrar; por tanto el artículo 59 señala lo siguiente:

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

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

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

Excepcionalmente, bajo su mas 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.

Del estudio al párrafo primero de este precepto, se desprende que el procedimiento para conceder esta medida cautelar, corresponde a las atribuciones del Presidente de la Sala, es decir, en primer término, cuando se ingresa una demanda, ante la Oficialía de Partes del Tribunal, esta se turnará según la terminación del número progresivo a la ponencia correspondiente, y es el caso, que como se señaló en el capítulo primero, el Tribunal, esta organizado en Salas, que se integran por tres ponencias cada una, y cuando llega una demanda a una Sala, la instrucción no siempre llega a la ponencia del Magistrado Presidente de la Sala, por lo que tal y como lo señala el artículo 8 inicio a), b), c) y d) del Reglamento Interior de la Ley del Tribunal, es competencia de los Presidentes de las Salas Ordinarias y Auxiliares acordar si procede la admisión de la demanda y la suspensión de los actos impugnados a propuesta del Magistrado Instructor.

Esta suspensión tendrá que ser acordada dentro de las veinticuatro horas siguientes a la verificación de la existencia y autenticidad de los actos impugnados. Pero que significa esto; esto quiere decir, que el Presidente de la

Sala hará del conocimiento de la autoridad demandada del acto que le atribuyó haber emitido, es decir, que esta última deberá manifestar si reconoce haber emitido el acto combatido, situación que se asemeja al informe previo que debe rendir la autoridad responsable en el juicio de garantías, sin embargo, a diferencia del juicio de amparo, en el juicio de nulidad no se establece qué procede en caso de que la autoridad niegue la existencia y autenticidad del acto, o qué ocurre en caso de que no se manifieste en el término de ley; lo más lógico y razonable, es que se aperciba a la autoridad demandada de que en caso de no manifestarse, se tendrán por existentes los actos, pero esta solo es una pequeña laguna con la que cuenta este capítulo de la ley, ya que un caso así se estará actuando conforme a la costumbre y no conforme a la letra de la ley; por otro lado y en relación a la negación de los actos, tampoco se dice qué hacer, pues en el juicio de amparo, en la audiencia incidental, el promovente tiene la oportunidad de probar la existencia de los actos que combate, pero en el juicio de nulidad no, y es entonces donde se originan más violaciones a la ley, ya que se empieza a aplicar el criterio del Presidente de la Sala que no siempre es el más correcto, o no es el que coincide con el criterio de las siguientes instancias, por tanto, podemos deducir, que el ánimo de imitar al juicio de amparo sólo en lo que el legislador local considera necesario, se fomentan irregularidades en el procedimiento que están fuera del alcance de las decisiones de los Magistrados que integran el Tribunal. Por otro lado en la parte final del párrafo primero del precepto en cuestión, se condiciona además de la manifestación de la autoridad de la existencia y

autenticidad del acto, a una consulta ciudadana, la cual es del todo ilegal, análisis que preferimos reservar para el siguiente punto y capítulo de este trabajo.

El segundo párrafo del artículo 59 condiciona como elemento para otorgar la suspensión, que se verifique que no se no se afecten los intereses de terceros o el interés social, sin embargo podríamos decir que esta es una disposición muy general ya que ¿cuál sería la forma de verificar en qué casos se afectan los intereses de terceros o el interés social? Cuando ni siquiera a ciencia cierta se ha definido el interés social, pues este es un concepto que cambia de conformidad con la época que se vive; sin embargo podremos decir que esa verificación de que no se afecte el interés social, va encaminada a que “a juicio del juzgador se protejan los intereses de la colectividad, o se analicen los elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad”³³; y es así que a manera de ejemplo la jurisprudencia nos dice en qué casos no se debe conceder la suspensión por atentar al interés social, para lo cual no permitimos plasmar la siguiente jurisprudencia que podría solucionar esta interrogante:

Octava Epoca
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XI-Junio
Página: 311

SUSPENSION. LOS SUPUESTOS DE PERJUICIO AL INTERES SOCIAL O CONTRAVENCION DE DISPOSICIONES DE ORDEN PUBLICO ESPECIFICADOS EN EL ARTICULO 124, FRACCION II, PARRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, SON ENUNCIATIVOS Y NO LIMITATIVOS. El artículo 124 de la Ley de Amparo establece que, se considerará, entre otros casos que sí se

³³ GÓNGORA Pimentel, Genaro. La suspensión en Materia Administrativa. México, 2003. Ed. Porrúa, p. 32

siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, "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 órdenes militares"; lo que significa, que el legislador se concreta a ejemplificar, en forma simplemente enunciativa, mas no limitativa tales casos, dejando al juzgador en aptitud de reconocerlos en otros supuestos, de conformidad con su criterio y el caso concreto.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Incidente en revisión 8/93. Nacional Financiera, S.N.C. 31 de marzo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Pablo Rabanal Arroyo.

Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XI-Junio

Página: 312

Del análisis de la anterior jurisprudencia, se deriva el criterio que se debe seguir para la verificación de los actos que podrían afectar los intereses de terceros o el interés social, y esto se traduce en no permitir con la suspensión la continuación de determinada actividad que genere mayores perjuicios a la sociedad en general, que al accionante de la función jurisdiccional, y esas actividades se clasificarán a juicio de los Magistrados del Tribunal, para lo cual podemos entender que dependiendo los principios que se sustenten en un estado de derecho es que se podrá clasificar al interés social, ya que esta jurisprudencia sólo de manera enunciativa señala cuáles podrían ser los casos en que se afecta

el interés social, dejando a la consideración de ellos que otras actividades afecta a la colectividad.

Por otro lado el párrafo tercero del precepto a estudio contempla la posibilidad de dictar medidas cautelares en beneficio del gobernado, cuando el acto hubiere sido ejecutado, y con esto se le impida su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio, siempre y cuando esta situación sea comprobada fehacientemente, sin embargo, de conformidad con las reglas que se deben seguir en el procedimiento contencioso administrativo, la admisión desahogo y valoración de las pruebas, no se llevan a cabo, sino hasta el día y hora señalado para la celebración de la audiencia de ley, y en el caso de que se solicite la aplicación de determinada mediada cautelar, ¿la valoración de pruebas se lleva a cabo sin admitirlas?, esta es una deficiencia con que cuenta este juicio, ya que al tratar de llevar su tramitación a semejanza del juicio de amparo, pero con las muchas limitaciones que se ha demostrado que tiene el juicio administrativo de primer instancia, es que se lleva una instrucción incompleta, retardada e ilegal, puesto que al cometerse violaciones al aplicar el criterio de cada Sala o de cada Magistrado Instructor, es que se ordena la reposición de un sin número de procedimientos, o la tramitación de un gran número de amparos, pero por violaciones diferentes de las que dieron inicio al juicio de nulidad; ya que en el caso concreto, estimamos que resultaría necesaria la existencia de la audiencia incidental, tal y como se da en el juicio de amparo; ello en virtud de que la Sala tendría la oportunidad de llevar a cabo la plena valoración de las

probanzas aportadas por el actor, y decidir con apego a derecho y al principio de *fumus boni iuris* (la apariencia del buen derecho), si es procedente o no otorgar la suspensión; sin embargo el fondo de la hipótesis contemplada en el párrafo tercero, consistente en permitir al actor del juicio a continuar con su única actividad de subsistencia y a permitir el acceso a su domicilio es un tanto justificable, ya que en la práctica podemos apreciar que en algunas ocasiones se llega a clausurar la obra de una construcción por un sin número de irregularidades que las autoridades delegacionales pudieren encontrar en una visita de verificación, y en ese acto, es posible que colocaren los sellos en el único acceso a ese inmueble, y el único con que cuenta para vivir esa persona o personas; en este caso es completamente justificable que se dicten medidas cautelares para el efecto de que se le permita el acceso a su domicilio, ya que de quitar por sí mismo los sellos de clausura estaría cometiendo un delito, y tomando en consideración los principios con que fue fundado el Tribunal consistentes en "permitir el acceso directo, sin formalismos a un sistema en donde al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, se encuentren los mejores medios para lograr los fines de la justicia"³⁴ "a los sectores menos favorecidos de la población"³⁵, es que se justifica la medida cautelar consistente en permitir el acceso a su domicilio al demandante ya que con la aplicación de esta no se estaría dejando sin efectos la parte central del acto impugnado, que según el ejemplo planteado, sería la clausura, puesto que la misma seguiría vigente para el efecto de que no se

³⁴ Diario de los Debates, número 2, año 1971, Cámara de Senadores. Exposición de Motivos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, p. 3

³⁵ Idem

continuare con los trabajos de construcción, pero se le permitiría acceder a su domicilio, esta figura es un gran avance para la impartición de justicia administrativa en el Distrito Federal, ya que los efectos del acto de autoridad, no se paralizarían, y con la estricta aplicación de esta disposición, se beneficiaría a las personas que se ven afectadas por un acto como el que se acaba de señalar, sin embargo difícilmente se lleva a cabo en la práctica, ya que como se podría apreciar en el juicio de nulidad número III- 5998/2002, la Sala solo se limitó a acordar lo siguiente: "... Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 58 y 59 párrafo quinto de la ley de este Tribunal, NO SE CONCEDE LA SUSPENSIÓN solicitada, toda vez, que el promovente no presenta documento alguno que acredite la legalidad de la construcción, realizada al inmueble de que se trata, por lo que de otorgarse dicha mediada cautelar se contravienen disposiciones de orden público... además de que se afectaría el interés social"³⁶, en el caso que se enuncia se trataba de la construcción de un edificio que estaba por concluir, el actor de este juicio había comprado un departamento que abarca el inmueble en la planta baja, el cual ya estaba terminado, por lo que se encontraba ocupado por esta persona, y a pesar de que él sólo solicitaba se dictara la medida cautelar para poder sacar sus muebles y otro artículos que pudieran verse dañados mientras se mantuviera el estado de clausura de esa construcción, esta suspensión no se concedió tal y como se advierte de la parte que se transcribió de ese auto; por lo que consideramos que la intención del legislador que crea la Ley del Tribunal, quedó limitada, ya que a lado de esta figura, no se contemplan las medidas de

³⁶ Juicio de Nulidad III- 5998/2002 foja 15

apremio que se tomarán, o con las que cuenta el Tribunal para llevar a cabo los efectos de esta medida cautelar, en virtud de que a diferencia del juicio de amparo, sus actuarios tienen la posibilidad de retirar sellos de clausura, ante la renuencia de la autoridad, es decir, que cuentan con más facultades para poder ejecutar las determinaciones de los juzgadores del Tribunal de alzada, cosa que no ocurre en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que en ningún caso, sus actuarios cuentan con facultades para mover o quitar el sello o sellos de clausura que impidan la entrada a un domicilio, por tanto, resulta totalmente inaplicable esta disposición, tal y como ya se probó, puesto que en ningún caso el Magistrado Presidente de la Sala correspondiente, no arriesga que se considere ilegal su actuación aunque esta basada en la ley y en los principios generales de derecho, y la autoridad responsable nunca cumplirá de manera inmediata con el retiro del sello o sellos de clausura que ordene la autoridad Jurisdiccional local. Ocurre lo mismo, con la hipótesis contemplada en el mismo párrafo tercero, la cual consiste en dictar medidas cautelares a favor del actor de ese juicio cuando el acto de autoridad le impidiera continuar con su único medio de subsistencia, para lo que el Presidente de la Sala tiene la facultad de dictar las medidas necesarias para preservarlo, sin embargo en la práctica, tampoco se dictan tales medidas, ya que tal y como se mencionó, debido al impedimento de valorar pruebas antes de ser admitidas, es que generalmente no se puede comprobar fehacientemente que se trata de su única actividad de subsistencia, además de que para garantizar la permanencia de ese medio de subsistencia, se le tendría que dar efectos restitutorios al acto, puesto que la permanencia de

cualquier actividad, necesita ser ejercitada, y en ese caso, es cabalmente aplicable la hipótesis plasmada en el párrafo cuarto de este precepto legal, misma que a continuación se analiza.

El párrafo cuarto del artículo 59 de la Ley del Tribunal, contempla la posibilidad de otorgarle efectos restitutorios al acto de autoridad ejecutado bajo la mas estricta responsabilidad del Presidente de la Sala en cualquier fase del procedimiento y hasta antes de que se dicte sentencia, es decir, que tal y como lo contempla el párrafo anterior, se conceda la suspensión a pesar de haber sido ejecutado el acto impugnado, figura que constituye una gran novedad en el juicio de nulidad, ya que inclusive, en jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó tajantemente que la suspensión sólo se concedería cuando los actos combatidos, aún no hubieren sido ejecutados, ya que "la naturaleza de la suspensión, es impedir la ejecución del acto reclamado, en aquellos casos en que de efectuarse dicha ejecución se ocasionen al quejoso perjuicios de difícil reparación o bien, el acto sea consumado de manera irreparable"³⁷; sin embargo contrario lo manifestado por el Ministro de la Suprema Corte, el tribunal estima que en determinados casos sí es procedente declarar la suspensión con efectos restitutorios, ya que en muchos casos de la apariencia del buen derecho se advierten ilegalidades en la emisión de actos de autoridad, que ya fueron ejecutados, y de los cuales es posible recuperar o sostenerlo hasta en tanto no se dicte sentencia; claro es el caso de la clausura de la construcción

³⁷ GÓNGORA Pimentel, Genaro. La suspensión en Materia Administrativa. Ed. Porrúa, México, 2003 p. 37

arriba señalada, en donde aparentemente, la licencia de construcción no permitía que se trabajaran determinados acabados en la obra, situación que es causa de clausura, pero se puede dar el caso que aparentemente y a criterio del juzgador, sean evidentes tales violaciones, que se intuya que la sentencia será favorable para el actor, pero tal vez algunos objeten la validez de la apariencia que en algunos casos casi es evidente, sin embargo al respecto se ha pronunciado en jurisprudencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación pro contradicción de tesis en relación al principio de *fumus boni iuris* (la apariencia del buen derecho), tal y como adelante se comprueba:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: P./J. 15/96

Página: 16

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. La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto

sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que 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." - -

Contradicción de tesis 3/95. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo del Sexto Circuito. 14 de marzo de 1996. Unanimitad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 15/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y seis.

Tal y como se desprende de este criterio jurisprudencial se dan en la práctica casos en que se puede llevar a cabo un análisis anticipado del acto del cual se solicita su suspensión, situación que justifica aún mas la posibilidad de otorgarle efectos restitutorios al acto de autoridad, claro, sólo en algunos casos, que aún no se encuentran bien definidos, pero que se podrían definir, si se diera la aceptación de esta figura, misma que ni en el propio Tribunal es aplicada y respaldada, ya que en la actualidad dicho párrafo constituye letra muerta puesto que desde hace varios años no se le conceden efectos restitutorios a los actos, ya que los Magistrado integrantes de las Salas Ordinarias y Auxiliares no se hacen responsables de la concesión del otorgamiento de esta suspensión, en parte por que coinciden con el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, en considerar que la naturaleza de la suspensión es paralizar la ejecución del acto reclamado para evitar que se quede sin materia el juicio, y en parte por no arriesgar su cargo y status, ya que se dio el caso de que algún representante de la Delegación Cuauhtémoc, llevó a cabo la denuncia por delitos cometidos en contra de la administración de justicia en contra de la Segunda Sala Ordinaria del Tribunal, y más específicamente en contra del que en ese entonces era Magistrado Presidente de la Sala, por conceder esta suspensión, situación que vino a limitar el ejercicio de la Plena Jurisdicción de los Magistrados integrantes de las Salas Ordinarias y Auxiliares, por temor de verse envueltos en dificultades de índole penal, sin embargo, a pesar de no haber prosperado tal denuncia, se limita de manera tácita a los juzgadores de esta Institución, provocando que se busquen elementos infundados como los que se aprecian en la pequeña transcripción del auto que niega la suspensión correspondiente al Juicio III- 5998/02, con tal de no conceder la medida cautelar; por tanto, y en resumen, este párrafo en ningún caso beneficia a los accionantes de este juicio, ya que a pesar de solicitar esta medida, nunca les es concedida, argumentando que son actos consumados de mundo irreparable, que se violan disposiciones de orden público o el interés social, constituyendo estos dos últimos requisitos, el estudio del párrafo quinto del precepto de referencia, el cual a continuación se detalla.

De inicio, estimamos, que es necesario entender, qué trata de decir la ley, al señalar que no se afecte el interés social, se contravengan disposiciones de

orden público, ya que en la mayoría de los autos que dictan la Salas Ordinarias del Tribunal, a través de los cuales se niega la suspensión del acto, se fundan en el hecho de que de concederse la suspensión se estarían contraviniendo disposiciones de Orden Público o afectando el Interés Social, sin embargo, en ningún caso especifican qué se entiende por ello, y de manera precisa, ni la ley ni la jurisprudencia nos aclaran estos dos conceptos. Al respecto, de esta laguna se manifiesta en su obra *La Suspensión Administrativa*, el Ministro Genaro Góngora Pimentel, en la cual señala que "orden público e 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"³⁸; es decir, que de época en época el criterio debe de cambiar, ya que lo que resulta en un tiempo determinado, afectar el interés social, en otra época puede ser que ya no atente este principio, motivo por el cual, es en este momento, en donde el buen criterio de los Magistrados, y el ejercicio de la Plena Jurisdicción que en teoría se le reconoce al Tribunal, es que se debe aplicar la Ley de la manera mas justa, ya que al estar frente a dos figuras de imposible definición, y a un caso concreto en el cual tal vez de inicio se aprecien violaciones que determinarán el fondo del asunto a favor del gobernado, es inadmisibles que por las trabas a que en las últimas épocas se ha visto sometido el Tribunal, se niegue o se posponga indefinidamente la suspensión del acto, es decir, que en este caso la preservación del juicio está en manos del criterio que el juzgador defienda y no en un precepto legal que sea aplicable

³⁸ GÓNGORA Pimentel, Genaro. *La suspensión en Materia Administrativa*. Ed. Porrúa, México, 2003 p. 55

cabalmente al caso concreto, ya que nunca encontraremos uno de aplicación exacta a cada caso, lo que se traduce a que el "orden público y el interés social no se encuentra en el respeto a la leyes, sino a las Garantías Individuales"³⁹, ya que si del estudio inicial de un asunto, se desprenden violaciones en perjuicio del gobernado, las cuales se verán protegidas en la sentencia al declarar la nulidad del acto impugnado, la negativa de conceder la suspensión en un caso donde es evidente la arbitrariedad del acto de autoridad, el orden público e interés social se verá afectado en el sentido de que se perjudicó al gobernado que demandó la nulidad, al no concedérsele la suspensión y como consecuencia de ello se origine la ejecución del acto en su perjuicio, a pesar de que el Juzgador de inicio había entendido que la razón le asistía a éste, y esa afectación es lo que transgrede el orden público y el interés social, es decir, que con la negación de la suspensión del acto no se generen mayores perjuicios al gobernado, y valorar quien sufriría mayores daños, si la sociedad o el propio actor de ese juicio de nulidad; esta es la valoración que se debe hacer para conceder la suspensión, ya que en la práctica contenciosa administrativa, con el simple hecho de que el actor haya transgredido en menor medida la ley, y que con esa transgresión, no se le ocasionen perjuicios a la sociedad, esta medida cautelar se niega, sosteniendo el argumento de que se transgredieron disposiciones de orden público, para lo cual estimamos, que de continuarse con ese criterio, esta medida irá desapareciendo, ya que todas y cada una de las disposiciones administrativas aplicables a este juicio, son de orden público, y si al propietario de un establecimiento mercantil le faltare la

³⁹ GÓNGORA Pimentel, Genaro. *La suspensión en...supra nota p. 56*

revalidación de su declaración de apertura, y se tratare e un establecimiento que no cause ningún perjuicio al interés social, sino por el contrario lo beneficie, la suspensión sería negada, a pesar de ser evidente que el acto se emitió con cualquier cantidad de violaciones al procedimiento, además de existir la latente posibilidad de clausurar ese establecimiento durante la tramitación del juicio, criterio que no se sostiene por los juzgadores del Tribunal de lo Contencioso, y que nos confirma el Ministro de la Corte en su obra supracitada.

Dada la indefinición de estos dos conceptos, se ha tenido que tratar de dejar en claro lo que se debe entender por ello, en jurisprudencia, para lo cual trataremos de plasmar alguna que cubra con los elementos que se tratan de demostrar.

Novena Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Enero de 1997

Tesis: I.3o.A. J/16

Página: 383

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 prevaecientes 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.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1033/89. Minerale Submarinos Mexicanos, S.A (Recurrente: Secretario de Programación y Presupuesto y otras). 8 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Queja 283/95. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Benito Juárez y otras. 16 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Queja 393/95. Berel, S.A. 8 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Lourdes Margarita García Galicia, en funciones de Magistrado por ministerio de ley.

Queja 423/95. Colín y Lozano, S. de R.L. 3 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 553/96. Berel, S.A. 1o. de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Vicente Román Estrada Vega.

De la jurisprudencia arriba plasmada, se desprende que para definir lo que se entiende por orden público e interés social, se debe aplicar el criterio de cada Juzgador, llevando a cabo la valoración de los elementos aparentes que se desprendan de las actuaciones que integran un expediente, es decir, que se valore en cada caso concreto, ¿a quién se le causaría mayores perjuicios la determinación del juzgador?, a la sociedad, que en la mayoría de los casos en que aún no se unifique un criterio sobre afectación al interés social, no se ve afectada con la suspensión, o al accionante de la función jurisdiccional que se ve afectado

por el acto de autoridad, además de que se pone en peligro la materia del juicio en perjuicio del ciudadano que acude a este juicio, ya que al no privársele de eficacia ejecutiva al acto, es probable que este se ejecute; la respuesta debería de ser inmediata, ya que si con la aplicación de esta medida cautelar se protegiera en un determinado caso a aquel ciudadano que forme parte de alguno de los sectores desfavorecidos de la sociedad, persona para quienes esta hecho el sistema y procedimiento simplificado que otorga el Tribunal, tal y como lo señala la exposición de motivos de la originaria Ley, de manera inmediata y si el caso lo ameritare se concedería la suspensión, a pesar de que alguno de los requisitos de la ley se vieren transgredidos, ya que si se toma estrictamente el supuesto de que solo se concederá la suspensión en caso de que no se contravengan disposiciones de orden público, esta medida nunca sería aplicada ni concedida, ya que en cada caso que actúa la autoridad administrativa, encontrará algún elemento por el cual se considere que se contravienen disposiciones de orden público, y es el caso que en la mayoría de las ocasiones, los ciudadanos que habitamos el Distrito Federal, nos vemos obligados en alguna ocasión a transgredir disposiciones de orden público ya que, la ineficiencia de los órganos dependientes del poder ejecutivo local, provocan que cuando un gobernado tenga que acudir a alguna de sus oficinas o ventanillas, y este sea mal atendido o mal tratado, es evidente que de forma indirecta se les está obligando a omitir el cumplimiento de determinados requisitos; ¿pero que opinaría alguna autoridad del Gobierno del Distrito Federal con relación a lo anterior? Pues diría que el Tribunal estaría alentando la violaciones a las formalidades que establece la ley, sin

embargo, esas violaciones, que no le causan perjuicio al interés general, las propician ellos, y en la emisión de sus actos, son los primeros en transgredirlas, motivo por el cual es necesario que se fomente la valoración exhaustiva de cada juicio que solicite se le conceda la suspensión para aplicar de manera estrictamente legal el criterio justo que cada Magistrado emita al estudiar cada caso concreto, y que en la práctica hagan respetar la Plena Jurisdicción de la que en teoría está dotado el Tribunal, ya que jurídicamente no hay elemento que la limite en su aplicación, aunque sí en la práctica política, ya que como en temas anteriores señalamos, la autoridad administrativa del Gobierno del Distrito Federal, considera que el Tribunal se extralimita en sus determinaciones, y hasta considera que se incurre en prácticas delictivas al aplicar el derecho en su máxima expresión, cuando en la realidad la finalidad de la existencia de este tipo de tribunales tal y como ya hemos mencionado, es la de perfeccionar la actividad de los órganos de gobierno pertenecientes al poder ejecutivo, con el objeto de fomentar el perfeccionamiento de su actividad; y en estas líneas se hace hincapié a las limitantes políticas de las que sufre la actividad jurisdiccional del Distrito Federal, puesto que en la práctica cualquier argumento es bueno para negar la suspensión del acto, y no provocar problemas con las autoridades de este gobierno.

Finalmente el párrafo que se estudia, también contiene la hipótesis de negar la suspensión si con esta medida se dejare sin materia el juicio, para lo cual estimamos que no existe mayor problema para estudiar, pues en la práctica, es

evidente, que cuando el acto combatido cesa sus efectos con la suspensión, y que para resolver sobre la apariencia de legalidad o ilegalidad del acto impugnado para conceder la medida cautelar se tuviera que entrar al fondo del asunto antes de llevarse a cabo todas las etapas del procedimiento, evidentemente no se debe conceder la suspensión, pues de lo contrario en ese caso se estaría concediendo un acto que sólo es atribuible a la autoridad.

A nuestro juicio, estimamos que hasta este punto se han dado las bases para analizar el tema central de este trabajo ya que las hipótesis analizadas son las que determinan la procedencia de la Suspensión del acto, motivo por el cual pasaremos al siguiente punto.

2.4.- ANÁLISIS Y CRÍTICA DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Por principio de cuentas trataremos de justificar la intención de analizar y más que nada de criticar el artículo 58 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Como ya hemos venido mencionando, este órgano y su procedimiento se ha visto severamente obstruido y limitado, con las reformas que se han hecho a la ley, sin estar debidamente razonadas; y este caso se da en la reforma a su artículo 58, cuando se adiciona un requisito mas para conceder la suspensión del acto, requisito que ha propiciado el retardo de los procedimientos, la disminución de suspensiones concedidas, y hasta la

disminución de juicios promovidos, en aumento correlacionado de amparos contra esta disposición; para entender de qué estamos hablando nos permitiremos transcribir el contenido de dicho precepto legal, para facilitar el estudio del mismo.

Artículo 58.- La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, solo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento, previa verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y consulta ciudadana de 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.

Tal y como ya se precisó en el análisis del artículo 59 párrafo primero, y como se dice en este precepto, la suspensión solo deberá ser otorgada por el Presidente de la Sala, dadas sus atribuciones contempladas por el Reglamento Interior de la Ley del Tribunal, así mismo, se hace referencia a la pronunciación que debe hacer la autoridad demandada respecto de la existencia y autenticidad de los actos reclamados, situación que ya fue analizada en el punto anterior, sin embargo, lo que si es necesario resaltar, es cómo este precepto destaca la importancia de la celeridad que se le debe dar a la suspensión y consecuentemente su notificación a la autoridad demandada, con la finalidad de que se de cumplimiento a esta determinación, hipótesis que afortunadamente no fue reformada en el año dos mil, fecha en que se obstruye el alcance y aplicación

de la suspensión del acto, debido a que gracias a la iniciativa de reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, hecha por la Comisión de Administración y Procuración de Justicia, y más particularmente suscrita por un Diputado del partido que conforma la mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quien en su afán de darle tintes socialistas a la forma de gobierno de esta entidad propone la adición de la fracción III del artículo 33 , en donde se incluye que siempre deberá formar parte del Juicio de nulidad tratándose de problemas relacionados con el Uso de suelo y Establecimientos Mercantiles, el Tercero Perjudicado, que en todos los casos será el Comité Vecinal correspondiente a cada Colonia, Barrio o Unidad Habitacional; así mismo, se adiciona la figura denominada Consulta Ciudadana al artículo 58, considerado como instrumento de Participación Ciudadana, y finalmente se adiciona y reforma el artículo 59, abarcando entre los requisitos de procedencia de la suspensión esta consulta, así como solicitar que previo al otorgamiento de la suspensión se verifique que no se afectan los intereses de terceros al conceder la suspensión con efectos restitutorios, siempre y cuando se compruebe fehacientemente que constituye su único medio de subsistencia, y que la misma se conceda bajo la más estricta responsabilidad del Magistrado Presidente de la Sala correspondiente; reformas que alteraron la naturaleza de la suspensión y los principios con los que se crea el Tribunal con relación a este tema, sin embargo por el momento sólo nos concretaremos a tratar la adición al artículo 58 "La Consulta Ciudadana".

De manera desafortunada para las personas que acuden ante el Tribunal y las que trabajan en él, se impone una traba más para resolver los asuntos con plena jurisdicción, la cual contraviene el propio contenido de este precepto, ya que como de él se desprende la primera hipótesis, señala que se acordará la suspensión por el Presidente de la Sala, y se deberá hacer del conocimiento inmediato de las autoridades para su cumplimiento, es decir, que dada la naturaleza de la suspensión, es de suma importancia que se le prive de ejecutoriedad al acto de autoridad combatido, hipótesis que se ha conservado en la ley, desde su creación, ya que según sus principios "la suspensión se resolverá por la propia autoridad demandada con objeto (sic) de obviar trámites y de hacer más expedito y rápido su otorgamiento" (exposición de motivos de la LTCADF, de 1971. Diario de los Debates de 19 de enero de 1971), es decir, que la autoridad deberá ejecutar la suspensión, para evitar se retarden sus efectos, resaltando siempre la importancia de la celeridad en su otorgamiento; sin embargo con las Reformas aludidas, esta celeridad se ve interrumpida por una Consulta, que bien a bien, nadie sabe como se debe practicar, pero limita la actuación jurisdiccional, ya que tal y como lo expresó el diputado que suscribe la iniciativa que se convirtió en Reforma, expresamente dijo: "...uno de los objetivos de esta reforma propuesta es inhibir el otorgamiento indiscriminado de suspensiones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; inhibir precisamente el hecho de que a cualquiera que presente una queja se le otorga la razón, la suspensión."⁴⁰; y es de esta expresión,

⁴⁰ Diario de los Debates, número 12, 26 de abril de 2000, Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Iniciativa de Reformas a la de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, p.119

que sabemos que al Diputado y a su Partido, que casualmente es el que gobierna esta entidad, esta inconforme con que el Tribunal conceda suspensiones, sin embargo, consideramos que la solución a este problema no es limitar la actuación de los juzgadores del tribunal, sino que el problema de fondo, el problema de que se conceda un número indiscriminado de suspensiones, se debe a la ilegalidad, incompetencia y corrupción con que actúan los Órganos que componen la Administración Pública del Distrito Federal, ya que esta misma persona después señaló, que gracias a esta medida se encuentran amparados muchos establecimientos con giros negros, pero si un giro negro funciona, es gracias a que en la Delegación, se le concedió un Uso de Suelo específico y una Licencia de Funcionamiento, o Licencia para expender bebidas alcohólicas, y posteriormente de cometer violaciones en la esfera jurídica de ese gobernado, estiman que el responsable de esas irregularidades de que padece la sociedad, es atribuible al Tribunal, cuando la función y objeto de una institución de esta naturaleza, es perfeccionar con su actuación los actos de autoridad, sin embargo se dan estas reformas para limpiar sus errores y darles una aparente solución.

Por encima de todo se defendieron los intereses de los Comités Vecinales, mismos que ni siquiera existen en todas y cada una de las colonias, y a pesar de ello, se debe cumplir con tal obstáculo, a pesar de que tal y como señala la parte final de este precepto, esa consulta se deberá celebrar de conformidad por lo dispuesto por la Ley de Participación Ciudadana, en la cual tal y como se estudiará en el siguiente capítulo carece de formalidades exactas para su

celebración, pero esto es totalmente entendible, ya que tal y como dijo el funcionario referido, la intención de esta reforma es inhibir la suspensión, por lo que lógico es que se provoque el retardo del procedimiento.

2.4.1.- LA CONSULTA CIUDADANA.

En el presente subtema solo trataremos de introducir esta figura para posteriormente profundizar su estudio en el capítulo que precede.

La Consulta ciudadana o vecinal es considerada como un instrumento de participación ciudadana, consagrada en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual tiene por objeto permitir la intervención de los ciudadanos, en la determinación del Presidente de la Sala que conozca un asunto particular, justificando esta intervención, con el argumento de que es necesario que los vecinos que pudieren verse afectados, con el otorgamiento de la suspensión del acto, sean oídos en juicio. Esto es lo que en teoría se puede entender por Consulta Ciudadana; sin embargo el objeto de este trabajo es descifrar en la realidad, qué es esta figura, cuáles son sus alcances, y cuál es el beneficio que otorga a los ciudadanos, estas y mas interrogantes se estudiarán en el siguiente capítulo, ello con el objeto de llevar una más amplia explicación, no sólo de esta figura, sino de todos los elementos de los que está rodeada, para así estar en posibilidad de concluir con bases sólidas, sobre su legalidad o ilegalidad.

3.- LA CONSULTA CIUDADANA

Para poder hablar de la figura llamada Consulta Ciudadana, es necesario hablar en primer término de la Participación Ciudadana la cual es una de las formas y niveles de la Democracia Semidirecta, es decir, en donde la intervención de los ciudadanos, es muy importante para el desarrollo del ejercicio del poder, siendo este elemento la esencia del tipo de estado y forma de gobierno que se trata de establecer, al menos en el Distrito Federal.

Al respecto de la participación ciudadana, el diccionario jurídico espasa, la define de la siguiente forma:

“Complemento o perfeccionamiento de la democracia representativa, no su alternativa. Permite perfeccionar el sistema de control de los representados sobre sus representantes, propiciando su permanencia y superando el carácter intermitente el control electoral.”⁴¹

Es evidente que al hablar de participación ciudadana estamos frente a cuestiones de carácter político, ya que como se desprende de su origen, podemos apreciar que la aplicación de esta figura, tiene como propósito el mejoramiento del ejercicio del poder, sin circunscribir la participación de los gobernados a la elección de sus representantes, sino que además se busca que

⁴¹ Diccionario Jurídico ESPASA.. Ed. ESPASA CALPE, S.A. España 1998 p. 725

esa participación trascienda al momento de que los representantes nos gobiernen, calificando su actuación, limitándola en algunos casos, y opinando en la emisión de determinados actos; y en este contexto teórico, se trata de encuadrar la figura central de este capítulo, "la Consulta Ciudadana", misma que es considerada como un instrumento de participación ciudadana, por la Ley que lleva este nombre.

La Consulta Ciudadana, o Consulta Vecinal, es un instrumento de participación ciudadana, de reciente creación, consagrada por el artículo 3 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual está inspirada en los principios conforme a los que se crea y trabaja el Partido de la Revolución Democrática, es decir, que esta figura, tiene como finalidad, la de involucrar en la forma de gobierno, elementos de democracia semidirecta, sin tener el carácter y los fines políticos que son esencia de esta figura, ya que la Consulta Vecinal, en los términos que prevé la ley, no toma tintes de índole político, como es su naturaleza, sino de colaboración administrativa; motivo por el cual, estimamos, que son figuras de difícil comprensión, y más aún, de difícil aplicación, ya que dadas sus particulares características, que no son propiamente las de un elemento puro de la democracia semidirecta como lo es el carácter vinculatorio de la intervención de los gobernados, se convierte en ineficaz la aplicación de los llamados instrumentos de participación ciudadana. Esta falta de formalidades en el intento de formar a la entidades con principios desconocidos y mal aplicados, es lo que conlleva a las deficiencias de la actividad de las autoridades administrativas,

reflejándose estas en situaciones tan inimaginables, como lo es el caso del tema central de este trabajo, en donde dada la mal aplicación de los instrumento de participación ciudadana, se generan una serie de problemas en diversos ámbitos de gobierno, donde ni siquiera es justificable su existencia, tal es el caso, de la imposición de la Consulta Vecinal en el Procedimiento Contencioso Administrativo, problema que en adelante nos permitimos descifrar.

3.1.- CONCEPTO

Tomando en consideración que la Consulta Ciudadana, es un instrumento de Participación Ciudadana, que se crea a imagen de los instrumentos que se ocupan en sistemas más avanzados en este tema, el término que comúnmente se utiliza es el de Consulta Popular, pero dados los antecedentes de la Participación Ciudadana en el Distrito Federal, en donde gira en torno a la participación vecinal, se le denominó Consulta Vecinal, sin alterarse la esencia de la Consulta popular, por lo que a continuación se dará el concepto de esta:

"CONSULTA POPULAR: Instrumento previsto por la Ley de Planeación para recoger las aspiraciones y demandas de la población, y de esa manera lograr la participación de los diversos sectores sociales en el sistema nacional de planeación democrática.

La consulta popular puede constituir una de las instituciones más valiosas para lograr la expansión de la democracia en tanto que extiende la posibilidad de que los ciudadanos participen en ciertas decisiones políticas y hagan saber sus aspiraciones y necesidades que reclaman ser satisfechas por el Estado. En este sentido la consulta popular se puede colocar junto a otras instituciones de democracia directa o semidirecta – como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y el veto popular -, si bien se diferencia de estas últimas en el carácter no obligatorio para los ciudadanos de atender la consulta respectiva y en cuanto a que sus resultados no son vinculantes jurídicamente para los órganos del poder público, por lo que éstos se conservan en plenitud sus atribuciones constitucionales de decisión.⁴²

3.2.- NATURALEZA JURÍDICA.-

Tal y como se planteó en la introducción de este capítulo, para hablar de una Consulta Ciudadana, es necesario referirnos a la Participación Ciudadana, y es el caso que la naturaleza de esta figura es política y no administrativa; por tanto la Consulta Vecinal, al ser un derivado de la participación Ciudadana, y estar

⁴² ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA. Instituto de Investigaciones Jurídicas Ed. Porrúa. México 2002 p.523

considerada como un instrumento para el ejercicio de la Democracia Semidirecta, forma parte de la vida política de una entidad, entonces hemos de afirmar que la Naturaleza Jurídica de esta figura es de carácter político.

Nos atrevemos a hacer tal afirmación dado que de la doctrina se desprende el carácter político; para confirmar nuestro dicho no permitimos asentar la crítica de un experto en ciencia política al respecto de la participación ciudadana: "...conviene señalar que de la lectura cuidadosa de la ley, se desprende la impresión de que los legisladores que la aprobaron quisieron establecer una gran cantidad de instrumentos de participación ciudadana, sin percatarse de que en esta materia, como en tantas más, lo que más interesa es la calidad y no la cantidad. Esto provocó que se incurriera en una permanente confusión entre la participación ciudadana en el ejercicio del poder, que es propiamente la esencia de la democracia semidirecta y la colaboración ciudadana en cuestiones administrativas, que es lo que la mayoría de los instrumentos de esta Ley propiciaría, en el mejor de los casos."⁴³

De la lectura de las líneas anteriores, fundamentalmente se aprecia que la figura a estudio es eminentemente de carácter político, y esto se desprende en la parte que señala que "la participación ciudadana del ejercicio del poder es propiamente la esencia de la Democracia Semidirecta"⁴⁴; y esta última desde su

⁴³ COVIÁN Andrade Miguel. Teoría Constitucional,. Ed. CEDIPC, México D.F. 2001 p.p 495, 496

⁴⁴ Ibidem

etimología entendemos que es de naturaleza política (Demos: Pueblo, Cratos: Gobierno; el gobierno del pueblo) y en este punto nuevamente nos remontamos a cuestiones políticas que directamente se relacionan con la forma en que nuestros representantes políticos actúan en el ejercicio del poder, y la intervención que los gobernados pudieren tener durante este.

Afirmamos que la Naturaleza Jurídica de la Consulta Vecinal es de carácter político cuando estudiamos en el derecho comparado el significado de la figura que se asimila a la que estudiamos, y es el caso que en el Sistema Político Español define a la Consulta Popular de la siguiente forma: " es considerado como uno de los derechos del vecino y supeditado su ejercicio a que de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma cuando esta tenga competencia para ello, los alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular, aquellos asuntos de competencia local que sea de especial relevancia para los intereses de los vecinos."⁴⁵

De la lectura hecha a la definición que en España le dan a esta figura, podemos apreciar que se destaca la importancia de consultar a los vecinos sobre asuntos que llevarán a cabo las autoridades administrativas del gobierno, entendiendo que estas autoridades no son jurisdiccionales, sino puramente gubernativas, ya que la importancia de este instrumento radica en solicitar la

⁴⁵ Diccionario Jurídico ESPASA.. Ed. ESPASA CALPE, S.A. España 1998 p. 235

opinión de los gobernados previo a la emisión de un acto de la autoridad, que pudiere afectar la esfera jurídica de los gobernados; y en esta concepción, la voluntad jurisdiccional no tiene intervención, ya que como se estudió en el capítulo I de este trabajo, el objeto de órganos autónomos jurisdiccionales, es la de calificar la legalidad de la emisión de los actos de autoridad, y detectadas las irregularidades, corregir su actuación, para lo cual no cabe la opinión de los vecinos, además de que la función del Tribunal se constriñe a cerciorarse del cumplimiento y respeto de la garantía de audiencia y seguridad jurídica, por lo que cuando el acto de autoridad viola estos principios, que afectan a una persona, no puede tomarse en consideración la voluntad u opinión de una colectividad, ya que en todo caso esa opinión debió haberse tomado en consideración antes de la emisión de acto de autoridad, pues la afectación de los ciudadanos la provoca el acto de autoridad en sí, mas no la función del Tribunal, toda vez, que previo a la interposición de un juicio de nulidad, se debió dar la actuación de la autoridad, dirigida a un gobernado, y esa decisión previa, es la que causa muchas veces perjuicio a la colectividad; afirma nuestra opinión el contenido del debate que se llevó a cabo para la creación de la Ley de Participación Ciudadana, cuando un Diputado señaló que : “ la coyuntura actual de la participación ciudadana exige, ante todo, devolver a los ciudadanos su derecho legítimo de contar con un espacio de participación y representación ciudadana efectiva que sirva de contrapeso a los actos de la autoridad cuando estos afecten de manera sensible su vida cotidiana”⁴⁶ y evidente es, que la función jurisdiccional es un acto de autoridad que

⁴⁶ Diario de los Debates, número 19, 5 de noviembre de 1998, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

no reviste las características, del acto de autoridad desde el punto de vista político, ya que las Resoluciones que dicta la autoridad jurisdicciones no son unilaterales, puesto que resuelve acorde con lo aportado por la partes, razón por la cual confirmamos que la naturaleza jurídica de la Consulta Vecinal es política, por tanto no debe tener aplicación en el procedimiento que se sustancia en el Tribunal.

3.3.- MARCO JURÍDICO

EL Marco Jurídico que abarca la figura que se estudia, inicia con el artículo 122 Constitucional base Primera, fracción V inciso h) el cual se refiere a :

Artículo 122.-Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el tribunal superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principio de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los

términos que señale esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

V.- La asamblea Legislativa en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

h) Legislar en materia civil, penal; normar el mecanismo protector de los derechos humanos, **participación ciudadana**, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio.

Con fundamento en esta facultad que expresamente le otorga la Constitución a la Asamblea Legislativa, es que se aprueba el dictamen de la Ley de Participación Ciudadana el 26 de noviembre de 1998, la cual entra en vigor el 21 de diciembre de ese mismo año, ordenamiento que constituye la base para el ejercicio de los instrumentos de participación ciudadana, que en ella se contemplan, y es así que particularmente hablando de Consulta Vecinal, su existencia y aplicación se encuentran previstas por los artículos 3 fracción IV, 8 fracción V, 45, 46, 47, 48 y 49 de la propia ley; asimismo, la aplicación de esta figura, se encuentra contenida en de los artículo 58 y 59 párrafo primero de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

3.3.1.- LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Ley de Participación Ciudadana se creó bajo la iniciativa de los partidos políticos PRI, PAN Y PRD, proyectos que con fechas 5 y 10 de noviembre de 1998, se sometieron a discusión y análisis de la comisión de participación Ciudadana de la Asamblea legislativa del Distrito Federal. Cada partido político se manifestó respecto de la importancia que se le debe dar a esta figura, dados los cambios políticos estructurales por los cuales atravesaba el Distrito Federal, ya que por primera vez se tenía un Jefe de Gobierno en esta entidad, y además del partido de la oposición. En la iniciativas presentadas; las inquietudes de los legisladores se manifestaban de la siguiente forma:

"El proceso de democratización en la ciudad debe incluir necesariamente la existencia de instancias de participación y representación ciudadana y que vinculen a vecinos y ciudadanos con las autoridades"⁴⁷

"Los legisladores de Acción Nacional, decididos por una reforma política integral, consideramos necesario llegar a acuerdos que favorezcan la construcción de un auténtico estado Democrático de Derecho, más aún, el tránsito de una

⁴⁷ Diario de los Debates, número 19, 5 de noviembre de 1998, Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Iniciativa de Ley Participación Ciudadana del Distrito Federal, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional p.6

democracia participativa por medio de criterios bien definidos y genuinamente operativos.”⁴⁸

“Un representante popular se debe a sus representados y estos tienen derecho a expresar inconformidades en las decisiones legislativas de aquel. De ahí la necesidad de incluir en una ley de Participación ciudadana los instrumentos necesarios para que la ciudadanía se exprese en lo individual”⁴⁹

Del contexto general que se puede apreciar de cada iniciativa se desprende que la intención primordial de los legisladores es crear instrumentos de participación ciudadana que permitan el pleno desarrollo del proceso de democratización por el que atravesaba el Distrito Federal, dándole una especial importancia a los actores principales de la democracia. Y es en este punto, donde se vuelve a confirmar nuestra insistencia en que el objeto, naturaleza y fin de la integridad de esta Ley es de carácter y para efectos políticos, mismos que están completamente alejados del ámbito de competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal .

⁴⁸ Diario de los Debates, número 19, 5 de noviembre de 1998, Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Iniciativa de Ley Participación Ciudadana del Distrito Federal, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional. P. 28

⁴⁹ Ibidem

Finalmente las inquietudes de las fracciones parlamentarias se vieron impresas en la ley del Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente, la cual fue estructurada de la siguiente manera:

La Ley de Participación Ciudadana consta de 112 artículos, los cuales se dividen en IV Títulos que se integran de la siguiente forma:

Título I.- Disposiciones Generales.

Título II.- Derechos de los Habitantes y ciudadanos del Distrito Federal

Título III.- Los Instrumentos de Participación Ciudadana.

Título IV.- La Representación Vecinal.

Para los efectos de ésta investigación, es necesario conocer cuales son los instrumentos de Participación ciudadana que contiene el título III, ya que uno de ellos es el tema central del presente capítulo, y dichos instrumentos son:

1. Plebiscito.
2. Referéndum.
3. Iniciativa Popular.
4. La Consulta Vecinal
5. Colaboración Vecinal.
6. Unidades de Quejas y Denuncias
7. Difusión Pública
8. Audiencia Pública

9. Recorridos del titular del Órgano Político Administrativo de la demarcación territorial.

Tal y como señala el tratadista Miguel Covián Andrade, el legislador perdió el original objetivo de la Participación Ciudadana en una entidad, que como ya dijimos, es promover el ejercicio de la democracia semidirecta, ya que en la aplicación pura de esta figura sólo 3 son los instrumentos de participación ciudadana que cumplen con los objetivos de su naturaleza, los cuales son " promover la participación ciudadana en el ejercicio del poder, que es propiamente la esencia de la democracia semidirecta"⁵⁰ y por consecuencia el resto de los Instrumentos de participación no tienen aplicación en el ejercicio del poder, mas bien se traducen e a una simple "colaboración ciudadana en cuestiones administrativas "⁵¹ colaboración que según se desprende de la definición de cada instrumento, es aplicable al momento de la emisión de los actos de autoridad, ya mas específicamente en los actos emitidos por las autoridades de las demarcaciones territoriales (delegaciones) ya que en otro ámbito de la administración pública, no se contempla la intervención o colaboración de la ciudadanía.

Enfocándonos al objeto de estudio de este capítulo, podemos señalar que la consulta vecinal, se encuentra regulada por la Ley de Participación Ciudadana

⁵⁰ COVIÁN Andrade Miguel. Teoría Constitucional. Ed. CEDIPC, , México D.F. 2001 P. 496

⁵¹ Ibidem

en su título 3° Capítulo IV y que abarca de los artículos 45 a 49 los cuales indican: 1) el objeto de la Consulta Vecinal (artículo 45); y 2) el procedimiento para su realización .

El artículo 45 señala que "Por conducto de la consulta vecinal, los vecinos de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan ⁵²; y es aquí donde comprobamos que es inaplicable esta figura dentro del procedimiento contencioso administrativo local, ya que estimamos que con la crítica genérica que hemos hecho a la aplicación de esta figura, se acredita que no tiene injerencia alguna con la jurisdicción Administrativa, ya que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un organismo autónomo en sus determinaciones, con plena jurisdicción, por tanto, las decisiones de los juzgadores de este órgano, no pueden estar supeditadas a una figura, que atendiendo a su esencia y características deberá ser únicamente aplicable en el ejercicio del poder público, es decir, previo a la emisión de los actos de las autoridades de las demarcaciones territoriales o para la corrección de los actos que ya fueron emitidos y que con dicha actuación (presente o futura) se le cause perjuicios a los vecinos del lugar donde se aplique el acto, por lo que esta situación queda totalmente alejada de la actuación del Tribunal .

⁵² Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Artículo 45

Para mejor comprensión de las ilegalidades que estimamos, se imponen al Tribunal, nos permitiremos analizar y criticar el procedimiento para la realización de la Consulta Vecinal, correlacionado con la suspensión del acto reclamado en el juicio de nulidad, análisis que se desarrollara en el punto siguiente.

3.3.2.- PROCEDIMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DE LA CONSULTA CIUDADANA.

De forma general la ley de Participación ciudadana establece los lineamientos para llevar a cabo una consulta vecinal, estos lineamientos se encuentran consagrados por los artículos 46 a 49 de la propia ley y del contenido de los mismos, se desprende el siguiente procedimiento.

Como punto número uno, la ley nos especifica a qué personas podrá ser dirigida la Consulta, estas personas son:

1. Los vecinos de una o mas demarcaciones territoriales, o de una o varias colonias.
2. Los sectores industrial, comercial de prestación de servicios o de bienestar social y demás grupos sociales organizados.
3. Los Comités Vecinales de una o varias colonias.

Al respecto, cabe señalar que en la primera hipótesis y la tercera podrían considerarse como repetida, ya que en teoría la representación de los vecinos de una colonia la tienen los Comités Vecinales, y tomando en consideración que ellos son la voz del resto de los vecinos, estimamos que sería mas efectivo que en la consulta participaran el o los Comités Vecinales interesados, y que previamente a la práctica de esta se le haga de su conocimiento el objeto de la consulta, para que el Comité a su vez lleve a cabo un consenso con los vecinos que representan, y así de manera directa poder emitir su opinión en relación al asunto sometido a consulta.

El siguiente paso de la consulta se refiere a los organizadores de esta, y ellos pueden ser los titulares de las dependencias, órganos político administrativos y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

La convocatoria que realicen expresará el objeto de la consulta, la fecha y lugar de su realización, con por lo menos con 7 días de anticipación a su celebración; esta convocatoria impresa se colocará en los lugares de mayor afluencia y se difundirá su celebración en los medios masivos de comunicación; y al respecto nos preguntamos ¿en alguna ocasión se ha visto en televisión o escuchado en la radio o leído en algún periódico la publicación de una consulta vecinal? Al menos nosotros no la hemos visto, por lo que estimamos que son ineficaces los medios de difusión de la consulta, puesto que inclusive, aunque la forma mas factible, sea la colocación impresa de la convocatoria, ésta también

resulta ineficaz, ya que cuando la consulta va dirigida a los vecinos de una colonia o demarcación, ¿en que lugares se debe colocar, y que sean efectivos? ¿en mercados? tal vez este sería un lugar en el cual muchas amas de casa lo vean, pero la consulta no solo es de importancia para las amas de casa, ¿en los parques o explanadas?, en estos lugares difícilmente se conservaría la convocatoria los 7 días que la Ley señala, ya que al tratarse de lugares de mucha afluencia y al aire libre, podría ser que las propias inclemencias del tiempo maltraten o hasta desaparezcan la convocatoria, razones prácticas por las cuales estimamos que difícilmente es eficaz la difusión de la convocatoria de una consulta.

Por otra parte, la ley establece de qué forma se realizará la consulta, para lo que se contempla ; a) una consulta directa, b) encuestas y c) otros medios; sin embargo ni la ley ni la jurisprudencia ni los manuales de las Delegaciones, establecen cual es el mecanismo para que se emita la opinión de la gente, ya que al decir que se hará una consulta directa, no se está especificando qué se entiende por ello, no se señala si es oral o escrita, si la respuesta se limita a un si o no, o si el consultado se deba expresar ampliamente, y en este caso ¿cómo se unificarán los criterios para que se deriven en un resultado?; para el caso de la encuesta, ¿quién va a realizar la preguntas de la encuesta? , y por otros medios, ¿cuáles pueden ser, y quien va a decidir cuál de las miles de posibilidades para la realización de la consulta se va a adoptar? En fin, son tantas las lagunas que guarda la regulación de esta figura, que al momento de que se aplique, cada quien realizará una consulta, la cual se organizará al arbitrio de cada autoridad, situación

que le resta credibilidad a este instrumento; y por si fuera poco, el resultado de la consulta no tiene carácter vinculatorio; entonces ¿cuál es el verdadero propósito de la consulta? Si al final de todo este costoso procedimiento la autoridad podrá o no tomar en consideración la opinión de los vecinos.

A este irregular procedimiento fue sometida la autonomía y plena jurisdicción del Tribunal, cuando por las reformas discutidas y aprobadas el 26 de abril del año 2000, se establece como requisito para conceder la suspensión del acto, la realización de una consulta vecinal.

El artículo 58 de la Ley que rige al Tribunal Contencioso como ya se dijo en el capítulo anterior, condiciona el otorgamiento de la suspensión a la opinión que en el caso particular emitan los vecinos de la demarcación a quienes incumba el asunto y de manera muy restrictiva se impone esta medida, aunque en primer término ésta no sea aplicable a la parte jurisdiccional, sino al esquema político del gobierno del Distrito Federal como hemos venido confirmando a lo largo de este capítulo, y aun encima de todas las lagunas que tiene en su regulación dicha figura, se condiciona a ser forzosamente aplicada, por que se establece de forma imperativa en la Ley del Tribunal, a pesar de no tener carácter vinculatorio en su ley, y éste es un punto que hace aún mas inútil su aplicación, ya que en la práctica en cumplimiento de la ley y a las presiones políticas a que se han visto sometidos los Magistrados que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ordenan en su auto admisorio, o en el auto que resuelve sobre la suspensión, en

los casos de establecimientos mercantiles, uso de suelo y utilización de la vía pública, la práctica de la consulta vecinal, y cada Magistrado aplica su criterio para solicitarla, ya que como vimos, no se establece de forma clara su organización, y es entonces que los Magistrados, tomando en consideración que con 7 días de anticipación se tiene que promover la difusión de la consulta y después practicarla, algunos estiman que el término de 15 días hábiles es el tiempo conveniente para que la delegación practique la consulta, otros determinan que se les dará hasta la contestación de la demanda para exhibirla, y hablando de tiempo, resulta lo mismo, pero haciendo cómputo efectivo, la demanda ingresa en un día determinado y hace uso de su derecho de solicitar la suspensión, se radica el expediente a la sala correspondiente 24 horas después de su ingreso, y por lo menos tarda 2 días en ser firmado por el magistrado Instructor y por el Magistrado Presidente de la Sala, en otro día se prepara para que el actuario lo notifique, y éste tarda de 2 a mas días en notificar a la autoridad, después de este tiempo, hay que contar los 15 días que tiene para emitir el Resultado de la Consulta Vecinal; es decir, el mismo término que tiene para producir su contestación a la demanda, y generalmente tomando en consideración el tiempo que esto se tarda, días después de llevar a cabo la audiencia de ley, y en este ejemplo se dan dos situaciones; la primera es que si al actor le urgía que se le concediera la suspensión por lo menos pasaron 21 días hábiles (en el mejor de los casos) y es entonces que ya no cumple esta figura con su objetivo; y en segundo lugar se acuerda sobre la suspensión generalmente negándola por el argumento de que de concederla se contravendría el orden público y el interés social, cuando ya

analizamos que esto es erróneo e ilegal, y al momento de acordar sobre la suspensión ya llegó la fecha para la celebración de la audiencia de ley y puede ser que ésta se difiera por no encontrarse notificado el acuerdo que concede o niega la suspensión, o que se lleve a cabo la audiencia, y como en teoría en un término máximo de diez días se debe dictar sentencia después de celebrada la audiencia, prácticamente todo el procedimiento se quedó sin la medida cautelar, y en todo este tiempo es posible que se le hayan causado al actor perjuicios de difícil reparación o irreparables, o que se haya quedado sin materia el juicio.

Otro de los grandes defectos que tiene la imposición de esta condición, en el juicio de nulidad, la planteó un diputado en el debate que se dio en la discusión para la aprobación de la iniciativa de reformas a la Ley del Tribunal de 26 de abril de 2000, y al respecto señaló lo siguiente:

"Por lo que se refiere al artículo 58, que habla de la suspensión, se establece que para que pueda ahora proceder la suspensión, se tiene que llevar a cabo una consulta ciudadana de aquellos vecinos a los que afecte, dice "de algún modo", la suspensión. Luego dice que la consulta se llevará a cabo de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana.

Quiero decirles compañeras y compañeros diputados, que este artículo vamos a analizarlo es tres aspectos:

El primero de ellos: ¿Queremos fortalecer o no al Tribunal de lo Contencioso Administrativo? Si lo queremos fortalecer, si ponemos estos requisitos, quiero decirles que son requisitos superiores a los que establece la Ley de Amparo en su artículo 124, y el establecer requisitos superiores o mayores para obtener la suspensión de un acto reclamado, el mismo artículo 73, fracción XV de nuestra Ley de Amparo, establece que no se tienen que agotar los medios de defensa ordinarios sino que procede el juicio de amparo en forma directa. En pocas palabras compañeras y compañeros diputados, estamos haciendo nugatorio este proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que no creo que quieran hacer eso.

El Segundo. La consulta vecinal a menos que venga de una modificación a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se establece claramente en su artículo 49, que las consultas vecinales, dice... " los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculativo...", sino vincula, no obliga, una consulta vecinal. Al no obligar entonces cómo es posible que ahora estemos nosotros modificando el resultado de una consulta vecinal; ahora la estamos haciendo obligatoria para el caso contencioso administrativo, ahí hay una evidente contradicción de las normas y es evidente que la ley especial es la Ley de

Participación Ciudadana, es la que debe prevalecer y no debemos hacer entonces esa modificación.

Mas adelante se establece que se va a hacer una consulta de conformidad con los lineamientos establecidos en al Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Yo les pregunto ¿ Quien va a pagar la consulta vecinal? ¿Qué el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tiene dentro de su presupuesto una partida para llevar a cabo consultas? Creo que no lo tiene, porque aprobamos ese presupuesto en diciembre y no estaba dentro del presupuesto que mandó el tribunal esa partida.

Quiero también preguntarles cómo se va a hacer esta consulta vecinal, ¿lo van a hacer a través de la consulta directa? ¿A través de encuestas, a través de otros medios, quien lo va a definir? ¿Lo va a definir el peticionario? ¿Lo va a definir el Magistrado Instructor? ¿Quien va a definir cómo se va a llevar a acabo su consulta vecinal?"⁵³

Estimamos que quedó muy claro el problema que ocasionan estas reformas, y que a pesar de ser contrapunteadas por alguno de los diputados de la Asamblea legislativa, ésta fue aprobada por el fabuloso número de 29 votos a

⁵³ Diario de los Debates, número 12, 26 de abril de 2000, Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Iniciativa de reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, P.p. 112 y 113

favor, de 39 diputados que sesionaron, siendo 66 el número total de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ya en la práctica la aplicación de esta normatividad, que adquiere obligatoriedad en una ley secundaria, cuando la primigenia no la contempla así, le cuesta a los contribuyentes del Distrito Federal, ya que quien organiza, celebra y costea la consulta ciudadana es la Delegación correspondiente a través de sus Unidades de Participación Ciudadana, cosa que consideramos debe ser bastante costosa, ya que como vimos en su procedimiento, desde la difusión, preparación del material para que los ciudadanos emitan su opinión así como el personal que lleva a cabo este procedimiento, son elementos que generan un gasto demasiado inútil, el cual podría ser utilizado en otras actividades de mayor importancia y beneficio para la ciudadanía, además de ser muy poco confiable el resultado de la Consulta por ser organizada por la contraparte del actor del juicio de nulidad, pero este es el procedimiento para la celebración de las Consultas Vecinales, sus irregularidades y consecuencias.

3.4.- LOS COMITES VECINALES.

“Los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen 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 programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales"⁵⁴ pero ¿ cuál fue la intención del Legislador al crear esta figura?, pues al respecto en la exposición de motivos de la ley de Participación Ciudadana se dijo lo siguiente:

"Por otro lado, a nivel de colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional esta iniciativa de ley, nuevamente respetando los acuerdos de la reforma política, propone la existencia de Comités Vecinales electos a través del voto universal, libre secreto y directo, que tengan como funciones principales las de relacionar a los habitantes del entorno en el que hayan sido electos con las autoridades de la delegación y promover la participación y colaboración ciudadana.

Este órgano de representación vecinal tendrán facultades distintas a las de los órganos de gobierno y en su elección no podrán participar los Partidos Políticos. En este Título Cuarto, en consecuencia establece lo relativo a la forma en que deberán integrarse estos Comités vecinales, su organización y funciones, los derechos y obligaciones de sus integrantes y su coordinación con otro Comités Vecinales"⁵⁵

De lo anterior se desprende que el objetivo principal de la creación de los Comités Vecinales, como tal, es que a nivel de colonia pueblo, barrio o unidad habitacional se organicen de manera libre y respetuosa con los vecinos de

⁵⁴ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Artículo 80

⁵⁵ Diario de los Debates, número 20, 10 de noviembre de 1998, Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, P. 15

determinada demarcación para intervenir en el ejercicio del gobierno respecto de temas en los que guarden especial interés y afectación, siendo representados por una organización de vecinos que permitan hacer llegar de manera más accesible sus inquietudes a la autoridad correspondiente; las funciones e integración de estos órganos se detallarán en el punto que sigue.

3.4.1 INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, señala dentro de su Título IV capítulo II y III la integración, organización y funciones de los Comités Vecinales. El antecedente de esta figura se remonta a la llamada Junta de Vecinos, los cuales se encontraban regulados por el Reglamento de Integración de juntas de Vecinos del Distrito Federal de 1972 y a diferencia de los actuales Comités Vecinales, sólo existía una Junta de Vecinos por Delegación, el cual se debía integrar con por lo menos 20 miembros jóvenes de no más de 25 años, mismos que duraban en su encargo 3 años.

Con la creación de la Ley de Participación Ciudadana, surgen los actuales Comités vecinales, quienes vienen a sustituir a la Junta de vecinos, y a diferencia de ésta, que solo existía una por cada Delegación Política, estos tienen existencia en cada colonia, barrio o unidad habitacional, y cuando la población de cada una de estas lo demande, habrá dos o más.

Estos Comités Vecinales, se integraran por elección popular, a través del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, la elección se llevará a cabo con planillas integradas por el total de candidatos que determine el Instituto Electoral del Distrito Federal, la convocatoria de elecciones así como la elección de los Comités vecinales, estará organizada por esta institución.

Cada Comité vecinal durará en su encargo, durante 3 años y se integrará con un mínimo de 7 ciudadanos y un máximo de 15, la elección para su designación se celebrará el primer domingo del mes de julio e iniciarán sus funciones el primer lunes del mes de agosto, esta representación es de carácter honorífico.

Fundamentalmente tiene como atribuciones, las de representar los intereses de los vecinos de su colonia, conocer analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten sus representados, darles a conocer, su área de actuación y área de gobierno en las que pueden intervenir, dar seguimiento a las propuestas y demandas que le formulen, convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la colectividad que representa, participar en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, para ser tomado en consideración por el órgano político administrativo; promover el desarrollo capacitando a los vecinos en materia de educación cívica, ser vinculo entre los ciudadanos y las autoridades, promover la

participación ciudadana con los vecinos de su entorno, organizar estudios e investigaciones sociales, promover y fomentar la organización democrática, conocer y emitir su opinión; en materia de servicios públicos, es el caso, que de ninguna de estas facultades se desprende al de representar en juicio a la colectividad o habitantes de la demarcación en que ejerce sus funciones, situación que motiva el estudio de la participación del comité Vecinal en el Juicio tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo que se hará conforme al siguiente capítulo.

3.4.2.- EL COMITÉ VECINAL COMO TERCERO PERJUDICADO EN EL JUICIO DE NULIDAD TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 33 fracción III del la Ley del Tribunal, señala que será parte en el juicio de nulidad, el tercero perjudicado, que será cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las Resoluciones del Tribunal o que tengan un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante; hasta este punto estimamos correcto que se le reconozca personalidad a la persona que se señaló, ya que hay que tomar en consideración que la tramitación de este juicio se realiza a imitación del Juicio de Amparo, y es el caso que cuando rigurosamente una de las partes es la autoridad, se puede dar la posibilidad de que en la emisión de un acto, una parte se vea afectada y otra beneficiada, y con la interposición del

juicio de nulidad esta situación se pueda invertir; sin embargo con la iniciativa de Reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del año 2000, se adiciona el párrafo segundo de la fracción III del artículo 33 de la Ley en comento el cual señala:

"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 de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del escrito inicial del juicio de que se trate, respecto de la Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad habitacional que corresponda a fin de que interpongan los medios de prueba y de defensa que procedan."⁵⁶

Con esta adición se impone como tercero perjudicado invariable, a los comités vecinales en los casos que se señalan, mismas hipótesis en las que también invariablemente se debe ordenar la práctica de la Consulta Vecinal, y en este caso, en evidente desventaja, la parte deberá litigar en contra de dos elementos, que retardan el juicio, además de ser ineficaces, toda vez que en la mayoría de las ocasiones, no dan contestación a la demanda, lo que origina como consecuencia dictar la preclusión del derecho del Comité Vecinal de contestar la demanda, sin embargo previo a dictarse este acuerdo se hace más dificultoso el procedimiento, el cual está planeado para que sea sencillo, y de fácil acceso para

⁵⁶ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Artículo 33

los gobernados, y decimos que es difícil, por que el promovente, debe investigar, qué Comité Vecinal es el que corresponde a esa demarcación territorial, ya que en muchas ocasiones ni siquiera en la delegación correspondiente se sabe cuál es, y por otro lado, en muchas de las ocasiones no quieren recibir la demanda, pues piensan que eso les puede causar un problema, dada la falta de instrucción de la mayoría de los integrantes de los Comités Vecinales, en relación con lo que implica su cargo, además de que ni siquiera ellos entienden la naturaleza de la democracia semidirecta. Algunos de los inconvenientes que ocasionaría incluir al Comité vecinal como parte en el juicio de nulidad, fueron planteados en el debate que se llevó a cabo para la aprobación de las Reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del año 2000 en donde se expresó lo que a continuación se cita:

“La primer pregunta que hago a los que suscribieron este dictamen es si el comité vecinal tiene, de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, atribución, competencia de representar a los comités vecinales ante Tribunales, ¿tienen o no la tienen? Segunda pregunta que tendríamos que hacemos. Vamos a suponer que la hubiera, yo en lo personal no la encontré en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. La segunda pregunta es quién tiene la representación ¿Será el coordinador del comité vecinal? ¿Tiene que haber una junta del comité vecinal en donde va a preparar la defensa, en donde van a ofrecer los medios de prueba? ¿Se tiene que votar, no se vota en el comité? ¿Se van a contratar abogados, el comité vecinal va a pagar o no va a pagar abogados? y ¿Que es lo que va a

sucedier en aquellas colonias, barrios, pueblo unidades habitacional donde no hay comités vecinales?...

... Es decir, no puede considerarse nunca como tercero perjudicado a un comité vecinal que no tiene como atribuciones legales el representar sus vecinos ante los tribunales."⁵⁷

A pesar de los puntos en contra que se advirtieron de la Reforma al artículo 33 fracción III párrafo segundo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del año 2000, está se llevó a cabo sin hacer las precisiones que en el caso eran indispensables para no provocar violaciones en el procedimiento, ya que a la parte actora se le requiere acredite su interés legítimo para poder acudir al juicio, y en caso de que se promueva a través de un representante legal, se le exige que acredite con documento legal idóneo su representación en virtud de que en el juicio de nulidad no procede la gestión oficiosa, asimismo a la persona que promueve en nombre autoridad demandada se le solicita acredite la facultad de representarla con el acuerdo delegatorio de funciones correspondiente que le faculta para tales efectos, sin embargo, al tercero perjudicado, no se le solicita ni que acredite su interés legítimo, ni que con documento legal idóneo justifique la representación con la que se ostenta, y sin tener certeza jurídica de que la persona que interviene en el juicio es integrante de Comité Vecinal, se le da intervención en el juicio, con la buena fe de su palabra.

⁵⁷ Diario de los Debates, número 12, 26 de abril de 2000, Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Iniciativa de reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, P.p. 115

Tal y como ha quedado acreditado en este Capítulo, las adiciones que se hacen a diversos dispositivos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, han modificado la eficacia de su función, ya que en primer término, se le da el carácter de obligatoria a la realización de la Consulta Vecinal, que en la ley que la crea no lo tiene, y como consecuencia de ello se limita la actividad del Tribunal en relación a la facultad de conceder la suspensión del acto, ya que como dijimos en el capítulo anterior, se duda de la legalidad con la que es concedida la medida cautelar y desafortunadamente estas trabas que se limitan el juicio de nulidad solamente afecta a los ciudadanos que acuden ante este Órgano, e incentiva la anarquía en el ejercicio del poder.

Actualmente, y dada la premura con la que se crean figuras nuevas en el sistema político se deja desprotegida la reforma política en comento, ya que a través de la publicación en la Gaceta Oficial de Reformas a la Ley de Participación Ciudadana de fecha treinta y uno de diciembre del año dos mil tres, se dejaron inexistentes los comités vecinales, que tanto se defendieron con las reformas a la Ley del Tribunal, ya que como recordaremos, las funciones del Comité Vecinal tienen una vigencia de tres años, en virtud de que deben ser renovados y electos los nuevos Comités en este tiempo, por lo que el 7 de julio del año 2000, se debieron elegir los nuevos comités, pero por decreto de fecha 27 de diciembre del año 2001 publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 31 de enero de 2002, se adiciona a la Ley de Participación Ciudadana el artículo sexto transitorio que señala lo siguiente:

“Artículo Sexto: El proceso de elección de los Comités Vecinales que conforme al artículo 83 de la Ley de Participación Ciudadana, debe celebrarse el 7 de julio de 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 determinen las figuras, los plazos y procedimientos correspondientes.”⁵⁸

Es decir, que los mismos comités estarían vigentes hasta en tanto, no se celebraran nuevas elecciones, sin embargo a través del artículo segundo transitorio del decreto que reforma y adiciona la Ley de Participación Ciudadana del 11 de diciembre de 2003, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2003, se deja sin efectos lo dispuesto por el artículo sexto transitorio de antecedentes, lo que conlleva a dejar inexistentes los Comités Vecinales que tenían participación en el juicio de nulidad, hasta en tanto no sean electos los que tiene que renovar a los ya inexistentes.

Esta reforma es el resultado de una administración desorganizada, y la consecuencia de tratar de aplicar elementos nuevos en el ejercicio del poder, los cuales no tienen aplicación en la costumbre y cultura política que en México se vive, lo que se resume, en leyes incompletas o de ineficaz aplicación, como lo es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

⁵⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal de 31 de enero de 2002 p.p. 22

4.- LA ILEGALIDAD DE LA CONSULTA CIUDADANA, AL SER UN ELEMENTO CONDICIONANTE DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE NULIDAD TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

A través de este último capítulo, pretendemos acreditar todas las irregularidades que se fueron planteando durante los capítulos que anteceden, tomando como base la teoría y casos prácticos que se señalaron, para finalmente poder materializarlos en una unión, tanto de los problemas que en la actualidad se padecen con la suspensión del acto, por un lado, y por otro, con la imposición de la consulta vecinal.

4.1.- FALTA DE IMPARCIALIDAD E INVASIÓN DE COMPETENCIA EN LA PRÁCTICA DE LA CONSULTA CIUDADANA.

A través del presente punto nos permitiremos resumir las deficiencias e irregularidades de la suspensión del acto reclamado, relacionada con la consulta vecinal, para lo cual plasmaremos esas irregularidades desde dos puntos de vista, el primero es la ausencia de imparcialidad que se aprecia en la tramitación del juicio de nulidad en perjuicio del actor; y por otro lado la invasión de competencias de la autoridad administrativa sobre la función jurisdiccional del Tribunal.

Por principio de cuentas nos permitiremos estudiar esas irregularidades señaladas, desde el punto de vista de la ausencia de imparcialidad en la concesión de la suspensión del acto, para lo cual nos permitimos definir a la imparcialidad como "la falta de prevención en favor o en contra de personas o cosas"⁵⁹; principio bajo el cual se imparte justicia en todo sistema jurídico, el cual en este caso es transgredido, debido a las reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del año 2000.

Asimismo, el Diccionario de la Real Academia Española, define a la imparcialidad como la "Falta de designación anticipada o de prevención a favor o en contra de alguien o algo que permite juzgar o proceder con rectitud"⁶⁰

La imparcialidad es un principio que caracteriza la esencia y desarrollo del derecho procesal, algunos autores en este materia la entienden como "principio Jurídico el cual tiende a proporcionar a los litigantes igualdad en la contienda y justicia en la decisión"⁶¹ principio que en el juicio de nulidad que se dejó de aplicar con motivo de las reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del año 2000, las cuales infringen su esencia, dado que los legisladores locales, en su idea usar, disfrutar y abusar del poder que detentan, olvidan ¿qué es? y ¿y en que consiste la autonomía y plena jurisdicción?.

⁵⁹ Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Ed. Editores Mexicanos. México 1996; p.1345.

⁶⁰ Diccionario de la Real Academia Española, Ed.. ESPASA, Tomo II, Madrid 2001, p 125

⁶¹ GÓMEZ Lara Cipriano. TEORÍA DEL PROCESO. Ed. Oxford. México 1995 p.. 258

En la actual tramitación del juicio de nulidad se han ido estableciendo obstáculos para el pleno ejercicio de la función jurisdiccional del Tribunal, obstáculos que perjudican la esfera jurídica de las personas físicas o morales que acuden a este medio de defensa, ya que se le da intervención al juicio a más de una parte, que tenga intereses opuestos al del demandante.

La teoría clásica del derecho procesal señala que serán partes en el juicio, el actor, el demandado y el juzgador; y en el caso del juicio de amparo (así como en el de nulidad), el tercero perjudicado, quien es la persona que se ve beneficiada con la emisión del acto de autoridad o que guarda un interés opuesto al del demandante en relación directa al litis que se ventila en un juicio; sin embargo, a pesar de ser estas las partes tradicionales de un juicio, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, contempla dos voluntades más, que implican un interés opuesto al del demandante, y estas otras dos voluntades son: El Comité Vecinal, y la práctica de la Consulta Vecinal.

Con las multicitadas reformas del año 2000, también se vio afectado el artículo 33 fracción III segundo párrafo, el cual a continuación citamos:

ARTÍCULO 33.- Serán partes en el procedimiento:

III.- El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados con las resoluciones del Tribunal o que tengan un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante.

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 de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del escrito inicial del juicio de que se trate, respecto de la Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional que corresponda, a fin de que interpongan los medios de prueba y de defensa que procedan.

El párrafo primero de esta fracción, es el que tradicionalmente se había venido aplicando, sin embargo en el año dos mil, se adiciona el párrafo segundo, donde se impone en las materias referidas a los comités vecinales como parte en el juicio de nulidad. Esta parte nunca había tenido existencia en ningún otro juicio, ya que hay que destacar que el primordial objeto de los Comités Vecinales es la de ¡representar a los vecinos de su demarcación! Y es entonces que nos preguntamos ¿Qué el Tribunal no es un órgano de legalidad? Por supuesto que lo es, por lo tanto no concebimos la idea de que de inicio, el gobernado se encuentre en desventaja al tramitar el Juicio de Nulidad, ya que tal y como venimos mencionando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un tribunal de legalidad, obvio es que tutela la defensa y aplicación de los principios de legalidad y seguridad jurídica, en la emisión de los actos de autoridad, situación que no ocurre en este caso ya que hasta aquí hay tres intereses opuestos al del demandante del juicio de nulidad; uno es la propia autoridad demandada, el segundo es el legítimo y auténtico tercero perjudicado, y la tercera voluntad opuesta es el tercero perjudicado de reciente creación (comités

vecinales) quienes generalmente ni siquiera les interesa la representación vecinal; y a pesar de ello, se tienen que respetar y considerar en el juicio, ya que si la ley dice que será parte en el juicio, forzosamente se tiene que emplazar, y ello implica retraso en el procedimiento y peligro para los actuarios del Tribunal, en virtud de que el domicilio de los Comités Vecinales, se puede encontrar en la avenida más concurrida de la colonia más lujosa del Distrito Federal o hasta en el andén o callejón de la colonia o barrio más peligroso de la ciudad; y finalmente después de que la notificación al Comité Vecinal es un verdadero triunfo, según la opinión de los actuarios del Tribunal, el Coordinador del Comité respectivo, no quiera recibir la notificación de que se trate, ya que según nos comentan, el representante considera que ser parte en un juicio es un problema para él, y que además ni siquiera tienen tiempo de atender esas cosas; situación que ocurrió en el juicio de nulidad A- 4684/2003 en donde al momento de notificar al Comité Vecinal el auto de admisión de demanda se le dijo al actuario "que no les interesan esos asuntos por ser problema de los vecinos y no de ellos" y por lo tanto no se recibió la notificación, por lo que el actuario asentó razón de dicha situación, ordenando el Magistrado Instructor la publicación por estrados de la admisión de la demanda respecto del Comité Vecinal.

En este tenor de ideas, no preguntamos ¿que caso tiene que sea parte en el juicio una persona o grupo de personas que en teoría tienen que representar los intereses de la sociedad, cuando en la práctica no tienen la conciencia de la figura de participación ciudadana que se trató de crear? A pesar de todo esto la Ley de

Participación Ciudadana contempla esta figura a la que se le invierte una parte muy importante del presupuesto del Distrito Federal en la organización y celebración de las elecciones para designarlos, y que como ya hemos visto, se impone en el juicio de nulidad, ocasionando el retardo de la tramitación de este en perjuicio del demandante.

Aunado a esto existe otra contraparte al demandante, este cuarto elemento que obstaculiza la impartición de justicia, es la Consulta Vecinal prevista por el artículo 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En un juicio donde se solicite de manera inmediata la suspensión del acto, el demandante después de batallar por encontrar el domicilio del Comité Vecinal donde este pueda ser emplazado, se tiene que someter a la lentitud y retardo para la solución a su petición de suspensión, ya que como hemos visto, la Ley indica que previo al otorgamiento de la medida cautelar, se debe verificar la existencia y autenticidad del acto y la celebración de la consulta ciudadana de aquellos vecinos a los que afecte de algún modo la suspensión; y entonces ya no son tres las contrapartes en el juicio, sino cuatro, generando esta situación otro perjuicio al demandante, puesto que forzosamente se tiene que someter al trámite de la organización y práctica de la Consulta Ciudadana, es decir, que se torna aún menos imparcial el juicio en perjuicio de un persona, siendo este una de las principales características del procedimiento, ya que en primer término se retarda

el juicio por las razones expuestas en el capítulo tercero de este trabajo consistentes en que generalmente se tiene que diferir la celebración de la audiencia de ley por que no hay tiempo de organizar y celebrar la consulta; y en segundo término, se perjudica al gobernado por que se puede o no tomar en cuenta el resultado de la consulta vecinal, y en el caso que después de todo este trámite se conceda la suspensión después de mas de un mes, se perjudicó de igual forma al gobernado que acude al Tribunal, ya que de manera innecesaria se retardó la concesión de la suspensión.

Con los anteriores elementos a manera de conclusión podemos decir que la ausencia de imparcialidad en el juicio de nulidad se visualiza con la participación de cuatro intereses opuestos al del accionante de la justicia administrativa, cuando solamente dos de ellos son legales y los otros dos no tienen razón jurídica de ser, por lo que desde la actualidad y a la larga, irá perdiendo seriedad este Juicio el cual en su esencia fue creado para impartir justicia de forma pronta y expedita sin formalidades, en beneficio del gobernado desfavorecido por la ilegal actuación de las autoridades administrativas del Distrito Federal.

Al inicio de este punto señalamos que no existe imparcialidad en la tramitación del juicio de nulidad, tema que ya quedó desarrollado; y también hicimos referencia a que existía invasión de competencias con la celebración de la Consulta Vecinal.

Estimamos que en la tramitación del juicio de nulidad también se invade la esfera de competencia de las Salas del Tribunal, con motivo de las reformas del año 2000. Cabe recordar que competencia "en un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos"⁶² definición relacionada con el contenido del artículo 1° de la Ley del Tribunal de lo Contencioso, el cual establece que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un Tribunal Administrativo con la organización y competencia que esta Ley le establece, **dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas**; es decir, que el Tribunal de manera independiente debe desarrollar la función jurisdiccional que la Ley le encomienda en su artículo 23, sin la intervención de la autoridad administrativa, cosa que en la actualidad no ocurre, ya que con la adición a los artículos 58 y 59 se deja sin efectos esta disposición, que consagra los principios y naturaleza jurídica del Tribunal, cuando condiciona su autonomía y plena jurisdicción para dictar su fallos con independencia de las autoridades, a una figura de participación ciudadana, que para tener vida y existencia jurídica, necesita de la actividad de la propia autoridad administrativa, es decir, contra la que litiga la parte actora, ya que hay que recordar que la Consulta Ciudadana la organiza, celebra y remite al Tribunal la autoridad demandada en el juicio, quien a su vez, es la autoridad administrativa de que habla el artículo 1° de la Ley; es decir, que con la adición a los citados preceptos se le da intervención indirecta a la autoridad en la

⁶² Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa, México 2001. p. 295

toma de decisiones de los Magistrados que lo integran, ya que si bien es cierto que la Consulta Ciudadana se celebra únicamente con la opinión de los posibles afectados, también lo es que ésta sólo tiene existencia jurídica con la actuación de la autoridad, situación que invade la competencia del Tribunal, específicamente la prevista por la fracción I del artículo 23 de la propia ley, situación que genera inseguridad jurídica para los gobernados que acuden ante este juicio.

4.2.- INEFICACIA DE LAS MEDIDAS DE APREMIO ANTE LA OMISIÓN DE LA PRÁCTICA DE LA CONSULTA VECINAL.

El artículo 30 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, contempla los medios de apremio con que cuentan los Magistrados del Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones; así mismo cuentan con mediadas disciplinarias para mantener el buen orden de sus Salas; sin embargo en este caso solo resaltaremos y analizaremos a las mediadas de apremio las cuales son: Apercibimiento o amonestación (fracción I del artículo 30 LTCADF) y Multa hasta por una cantidad equivalente al monto de 180 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

El motivo de sólo hacer referencia a las medidas de apremio y no a las disciplinarias en este caso, radica en que los Magistrados de las Salas se pueden apoyar de estos dos instrumentos para hacer cumplir sus determinaciones, que aplicado al caso concreto, se deben ocupar para obligar a la autoridad, que

cumpla con el artículo 58 de la Ley del Tribunal en el debido tiempo, es decir, que las autoridades exhiban la Consulta Vecinal.

Por principio de cuentas nos permitiremos definir a las Medidas de Apremio según la Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas:

"MEDIDAS DE APREMIO.- Es el conjunto de Instrumentos Jurídicos a través de los cuales el Juez o Tribunal puede hacer cumplir sus resoluciones."⁶³

De lo anterior se desprende que con la aplicación de medidas coactivas, las partes en un juicio deben dar cumplimiento a las determinaciones de los Magistrados que integran las Salas del Tribunal, situación que no cumplen las autoridades como parte demandada en el juicio de nulidad.

El presente tema tal y como su título lo confirma, tiene por objeto acreditar que las actuales medidas de apremio con que cuenta el Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones, resultan ineficaces aplicadas en el tema central de este trabajo.

⁶³ Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed: Porrúa, México año 2001 p. 2096

Consideramos que son ineficaces dichos medios de apremio, cuando vemos que una audiencia de ley se difiere con motivo de que la autoridad no exhibió el resultado de la consulta vecinal, lo cual retarda el procedimiento en perjuicio del actor, dejando siempre latente la posibilidad de que se quede sin materia el juicio por ejecutarse el acto cuya suspensión sigue pendiente por resolver, y en este caso es cuando con rigidez se deben aplicar estas medidas, las cuales se utilizan en el auto admisorio que condiciona la suspensión del acto de la siguiente forma: " Se apercibe a la autoridad demandada de que en caso de que no exhiba el Resultado de la Consulta Vecinal, en el término señalado, se resolverá sobre la suspensión con las constancias de autos".⁶⁴

De lo anterior se advierte que en la práctica, la aplicación de la medida cautelar sólo se constringe a apercibir a la autoridad de resolver, lo que por obligación se debió hacer en el inicio del juicio, sin considerar la consulta vecinal, quedando abierta la posibilidad de que no exhiban el resultado de la misma, y que esa determinación nunca se cumpla, pues en el propio acuerdo se le está dando la opción a la autoridad de que en caso de no exhibir la consulta, se resolverá sobre la suspensión, sin la opinión de la colectividad, lo que conlleva a que se viole la Ley, en virtud de que propio artículo 58, en ninguna de sus partes contempla la posibilidad de que se resuelva sobre la suspensión sin la opinión de la sociedad, y es entonces que con la aplicación de esta ilegal figura, se siguen fomentando

⁶⁴Juicio de Nulidad A- 4394/2003

irregularidades, ya que cada Magistrado tiene que aplicar su criterio para tratar de reponer en la medida de lo posible la afectación hecha al demandante, sin que dicho criterio este previsto por la ley; sin embargo esta no es nuestra preocupación, pero lo que si es , se refiere a que a pesar de que existen muchas posibilidades de que no se exhiba el resultado de la consulta vecinal para que sea tomado en cuenta, la suspensión se deja paralizada, supeditada a que la autoridad cumpla o no cumpla con la exhibición del resultado, mientras pasa aproximadamente un mes y medio, se deja latente la posibilidad de que el juicio se quede sin materia, siendo esta la principal intención de la autoridad, puesto que independientemente de que se exhiba o no el resultado de la consulta, ya lograron retardar el juicio, y tal vez hasta ejecutar el acto combatido, beneficiando a la autoridad demandada, esa posibilidad que se queda abierta de no presentar el resultado solicitado, ya que el apercibimiento no constituye ninguna afectación a la esfera de las demandadas, sino por el contrario, lejos de imponerle seriedad al acuerdo que ordena la práctica de la consulta vecinal, le concede la posibilidad de sólo dejar pasar el tiempo, para que se conceda la suspensión, ya que de no cumplir con el requerimiento de referencia no pasa nada, es decir, que lo que en teoría debería de ser una presión y preocupación para las partes, se ha convertido en una trampa que beneficia a la autoridad para retardar el juicio.

En estas incongruencias son a las que se encuentra obligado el Tribunal a incurrir, ante nueva trabas en el ejercicio de la función jurisdiccional, en forma de

disposiciones legales, que se crean e imponen sin haber razonado debidamente su aplicación y consecuencias.

Seguimos sosteniendo la idea de que son ineficaces las medidas de apremio a que se refiere el artículo 30 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tomando en consideración que en la aplicación de una de ellas se propicia, precisamente que no se den cumplimiento a las determinaciones del Tribunal; quedando descartada dada la experiencia de los Magistrados, la aplicación de la segunda medida de apremio a la cual no nos hemos referido, que es la multa hasta por un monto equivalente a 180 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ya que nunca va cumplir con la obligación de cubrir la multa que se le imponga. Lo anterior lo decimos por lo siguiente; en la práctica el procedimiento que se lleva a cabo para que se ejecute una multa impuesta a la autoridad (en el caso del incumplimiento de la sentencia) consiste en girar oficio al Tesorero del Distrito Federal a fin de que se sirva cobrar la multa impuesta a determinada autoridad, y se solicita informe a la brevedad el cumplimiento dado a la solicitud hecha por el Tribunal; sin embargo, de las preguntas hechas a diversos Secretarios de Acuerdo del Tribunal, el Tesorero nunca informa si ejecutó o no la multa impuesta, situación que es totalmente lógica, ya que la propia autoridad administrativa, no va a multar a otra que depende del mismo gobierno; este es el motivo por el cual consideramos que es ineficaz esta medida de apremio, ya que su aplicación en un juicio donde contienden dos personas físicas, para la autoridad fiscal, es muy fácil ejecutar la

multa a una de ellas, pero en un juicio como el de nulidad, donde una de las partes es un autoridad, se torna ineficaz dicha mediada, pues como ya lo mencionamos, difícilmente la propia autoridad va a ejecutar una multa en contra de un ente del mismo gobierno del que depende; originando esto, que las personas que desempeñan diversos cargos en la administración pública, no tomen con seriedad los apercibimientos que se les hacen, ocurriendo lo contrario si a quien deba multarse fuera directamente a la persona física que dejó de cumplir con su función como autoridad.

En mérito de lo expuesto, es que consideramos que las dos medidas de apremio con las que cuenta el Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones, son ineficaces para el cumplimiento de éstas, dejando en el caso concreto al actor en estado de indefensión, en relación a la latente posibilidad de que se quede sin materia el juicio, por consumarse el acto impugnado.

4.3.- EL AMPARO CONTRA LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

A lo largo del presente punto abarcaremos la ilegalidad de que se encuentra investido a nivel constitucional el juicio contencioso administrativo, lo que permite

a los litigantes, evitar el principio de definitividad, para acudir directamente al juicio de amparo, situación que se da en perjuicio de la actividad del Tribunal.

Esta ilegalidad de la que hablamos, se presenta en la Ley a partir de la reformas del año 2000, donde al parecer los actores intelectuales de la reforma, se olvidaron del artículo 107 constitucional fracción IV, situación que permite directamente al poder judicial, intervenir en la calificación de actos de materia administrativa, a pesar de que el poder ejecutivo local, cuenta con la Institución adecuada para corregir sus actos, antes de someterlos a la voluntad de otro poder.

En esta tesitura, hemos de manifestar que la reforma a los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal, se encuentra sancionada por el artículo 107 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual establece que:

"Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determina la ley, de acuerdo a las bases siguientes...."

"...IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar estos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión ;..."

Este precepto constitucional de forma inmediata y directa deja sin efectos cualquier juicio en materia administrativa, si éste, para conceder la suspensión del acto, exige mayores requisitos que la ley de amparo; y no sabemos si los legisladores locales al aprobar la iniciativa de reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dejaron de observar este precepto legal por no conocer su contenido, o las llevaron a cabo de forma intencional. Si lo que ocurrió es la primera opción, estimamos que es preocupante que la Asamblea Legislativa lleve a cabo su función de crear leyes y reformar otras, sin observar los principios bajo los que está creado el Estado Mexicano, ya que es imperdonable, que dicten leyes que sean contrarias al texto Constitucional. Sin embargo, si lo que es aplicable en este caso es la segunda opción planteada la que motivó las reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, confirmaremos que la intención tanto del Poder Ejecutivo como la del Legislativo Local es la de usar y abusar del poder de detentan, ya que es evidente que no quieren permitir que exista un órgano de Control de la Legalidad de sus actos, prefiriendo erróneamente someter a una voluntad diferente, la solución de los problemas que ocasiona el abuso ilimitado del poder que ostentan, ya que en la actualidad, en gran medida consideramos que se ha reducido el número de demandas interpuestas, debido a que la propia Constitución le permite a los gobernados omitir la tramitación del Juicio de nulidad, para someter su conflicto al poder judicial a través del la vía del Amparo Indirecto, en virtud de que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal exige mayores

requisitos a los que la propia ley de amparo solicita para conceder la suspensión del acto.

En el juicio de nulidad, se exige un requisito adicional para la concesión de la suspensión del acto reclamado, y este requisito lo constituye la consulta vecinal.

Con la aplicación de esta medida que se solicita en el auto admisorio, se configura la hipótesis prevista por el artículo 114 fracción IV de la Ley de Amparo, la cual establece que:

"Artículo 114.-E el amparo se pedirá ante el juez de Distrito:..."

"...IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación..."

Sostenemos que la aplicación del artículo 58 y 59 párrafo primero de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es recurrible a través del Amparo Indirecto en aplicación de la fracción IV de su artículo 114, cuando dichos preceptos legales, dejan de lado los dos principios fundamentales que le dan existencia a la suspensión del acto reclamado, es decir, el "peligro en la demora y la apariencia del buen derecho", ya que su falta de aplicación podría originar daños de imposible reparación a la esfera jurídica del gobernado que acude ante este juicio, al esperar que se lleve a cabo todo el procedimiento de Consulta Vecinal que de forma imprecisa contiene la Ley del Participación Ciudadana del Distrito Federal.

De manera inmediata constituye un acto violatorio de Garantías Individuales el auto admisorio de demanda que pospone y supedita la medida cautelar a un trámite que se debe llevar a cabo por la parte demandada, ya que el peligro de que se quede sin materia el juicio y que se le causen daños de imposible reparación al actor "afecta de manera directa los derechos fundamentales de los gobernados, que tutela la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de las garantías individuales"⁶⁵ "ya que esa afectación o sus efectos no se destruyen tácticamente con el solo hecho de que quien la sufre obtenga una sentencia favorable."⁶⁶

Muy desafortunadamente ha descendido la interposición de demandas ante el Tribunal de lo Contencioso, y consideramos que esa disminución se dio a partir de que se impone y aplica este requisito adicional que exige para la concesión de la suspensión. Decimos que esto es muy desafortunado, en virtud de que la naturaleza del Tribunal y el procedimiento que maneja, permitiría que de forma pronta y expedita se resolvieran las controversias suscitadas entre la autoridad administrativa y los gobernados, sin que este procedimiento retardara la impartición de justicia a nivel administrativo en el Distrito Federal, además de que se corregiría la actividad de la autoridad, sin necesidad de que se tenga que ventilar las ilegalidades del uso y abuso del poder en la emisión de los actos de autoridad, ante los Tribunales de la Federación.

⁶⁵ Manual del Juicio de Amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ed, Themis. México 2002 p, 71

⁶⁶ Idem

En el año 2001, a partir de la aplicación de los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se dictó por contradicción de tesis la Jurisprudencia que a continuación plasmaremos:

JURISPRUDENCIA 71/2002

**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 conocer de la suspensión de la ejecución de los actos que se impugnen mediante el juicio de nulidad, previa petición del magistrado Instructor a quien a su vez le fue solicitada por el actor, exige un requisito adicional a los previstos en la Ley de Amparo para la concesión de tal medida precautoria, ya que el único requisito que contempla este último ordenamiento, en relación con la instancia de parte, es el previsto en la fracción I de su artículo 124, consistente en que el agraviado solicite expresamente al órgano de amparo la concesión de la medida suspensiva, por lo que entre el agraviado y la autoridad facultada para proveer sobre la suspensión solicitada no interviene otra voluntad. Por el contrario, en el supuesto del citado artículo 59, la suspensión de la ejecución de los actos impugnados involucra otra autoridad entre la del peticionario de la medida suspensiva y la de la autoridad competente para otorgarla, lo cual se traduce en una exigencia adicional, no prevista en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Consecuentemente, debe estimarse que en el caso en

cita resulta procedente el juicio de garantías, conforme a lo previsto en el primer párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la ley reglamentaria de referencia, como excepción al principio de definitividad que lo rige, sin necesidad de agotar previamente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

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

El criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomado por unanimidad de votos, confirma la ilegalidad de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la resuelve aplicando una excepción al principio de definitividad, permitiendo al gobernado acudir directamente al Juicio de Garantías si para conceder la suspensión se exigen mayores requisitos que la Ley de Amparo, situación que implica el aumento de trabajo para los juzgados de distrito, así como mayores gastos para el gobernado por tener que tramitar un medio de defensa que realmente sea eficaz para la solución inmediata de su problema, es decir, la interposición del Amparo Indirecto, medio de defensa que se podría evitar si se ejerciera la plena jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que de aplicar este principio previsto por el artículo 1 ° de su ley, en la concesión de la medida cautelar, para ejecutarla, así como para ejecutar sus sentencias, sería

prácticamente innecesario acudir al Amparo, ya que de manera sencilla y eficaz, en un corto tiempo se resolvería la Litis de cualquier asunto; sin embargo los gobernados tienen que someter a la decisión del Poder Judicial, en un lapso de tiempo muy largo, ya que inclusive, para que se pueda interponer el juicio de garantías debe en primer término interponer el juicio de nulidad y esperar por lo menos una semana para que en el auto admisorio se condicione el otorgamiento de la suspensión a una voluntad ajena; posterior a ello, se debe demandar el Amparo Indirecto en donde muy probablemente se concederá la suspensión provisional, o de lo contrario tendrá que esperar para que se rinda el informe previo y se celebre la audiencia incidental; es decir, que de cualquier forma quien se queda desprotegido por un largo tiempo es el agraviado, ya que es posible que se le conceda la suspensión en el amparo, pero no con la premura que se necesita, y para que ello ocurra, debe acudir a 2 juicios diferentes, sin haber necesidad de ello, pues como se dijo, con el sólo juicio de nulidad aplicado en su máxima expresión, en una semana se resolvería estrictamente apegado a derecho sobre la suspensión del acto reclamado.

A manera de conclusión podemos decir que afortunadamente para los gobernados procede el Juicio de Amparo, en contra del auto que condiciona la suspensión del acto a una voluntad externa, pero desafortunadamente también existe un medio de defensa eficaz, sencillo y de fácil acceso a los gobernados que se encuentra limitado, por fines y para fines políticos, sin importar el derecho que tienen los gobernados a la justicia pronta y expedita.

4.4. AGRAVIOS QUE LE CAUSA AL GOBERNADO LA PLICACIÓN DE ESTE PRECEPTO LEGAL.

A lo largo del presente trabajo, hemos hecho las irregularidades con que se maneja, por un lado la suspensión del acto, y por otro, la imposición de la celebración de una consulta vecinal.

En este último punto nos permitiremos relacionar esas irregularidades para demostrar que las reformas impuestas al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el año 2000, transgreden principalmente el acceso a la justicia pronta y expedita que el Tribunal en sus orígenes ofrecía a los gobernados, interrumpiendo con ello el desarrollo de la Jurisdicción Administrativa en el Distrito Federal.

Asimismo, haremos una propuesta de Reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en lo tocante a la suspensión del acto reclamado, tomando como antecedente los agravios que las actuales disposiciones relativas al tema central de esta investigación, le causan a las personas que tienen la necesidad de acudir ante este juicio.

PRIMER AGRAVIO:

- Las reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el año 2000, de manera directa implican una

violación al artículo 103, confirmando la hipótesis de la fracción IV del artículo 107 Constitucional.

Estimamos que es violatorio del artículo 103 de la Constitución, en virtud de que, si tomamos la primer hipótesis del encabezado de este precepto legal de forma análoga, tomando como base que la Institución de la que hablamos, es reconocida como un Tribunal, aunque de diferente naturaleza a los que se refiere este artículo; cuando señala que: *Los Tribunales de la Federación resolverán...*” esta afirmación implica que tanto las cuestiones incidentales como las de fondo de la litis que se plantea en un juicio ante un Tribunal, la resolverá de manera directa y exclusiva, un Tribunal, mas no una voluntad ajena, como lo es el caso a estudio la Consulta Vecinal que establece el artículo 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. La Constitución claramente delega la facultad de resolver controversias, directamente a una voluntad imparcial, es decir, LOS TRIBUNALES, y ello implica que esa competencia directa en el caso concreto, le corresponde a los Magistrados que conozcan de la instrucción de cada asunto, así como al Presidente de cada Sala; por lo que inclusive Constitucionalmente, no hay motivo para permitir la intervención de una voluntad ajena al Juicio, para decidir conforme a ella, la concesión de la suspensión del acto reclamado.

Asimismo la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, dentro de su artículo 107 fracción IV prevé la posibilidad de que una ley secundaria se

extralimite, tratándose de los procedimientos que las Leyes establezcan para dirimir controversias, y por supuesto, se encuentra establecida la solución, para evitar dejar en estado de indefensión a los gobernados tal y como se vio en el punto anterior; situación que confirma el agravio que la aplicación de este precepto legal le causa a los gobernados.

SEGUNDO AGRAVIO:

- Se transgrede el principio que consagra la naturaleza de la suspensión del acto reclamado, *EL PELIGRO EN LA DEMORA*.

Este "presupuesto se refiere a la premura en el dictado de la medida"⁶⁷; premura que en la actualidad se deja de lado, ya que la condicionante consulta vecinal, tal y como se analizó en el capítulo III de este trabajo, posterga el otorgamiento de la suspensión en el tiempo que se lleva en notificar el auto que la solicita, su preparación, realización y remisión al Tribunal, dejando al gobernado en estado de indefensión todo este tiempo, permaneciendo la latente posibilidad de que en cualquier momento se ejecute el acto combatido.

TERCER AGRAVIO:

- Deficiencias en el procedimiento al aplicar este precepto legal.

⁶⁷ CASTRO V. Juventino. La suspensión del acto reclamado en el Amparo.. Ed, Porrúa, México D.F 2004 P. 47

En caso de que la autoridad niegue la existencia y autenticidad del acto reclamado, la parte actora no tiene la posibilidad de desvirtuar con los elementos probatorios idóneos esta negativa, ya que a diferencia del Juicio de Amparo, en el de nulidad no se cuenta con la audiencia incidental, en la que se podría comprobar la existencia del acto, así como para aportar los elementos necesarios para que los Magistrados con fundamentos sólidos concedan o nieguen la suspensión, ya que tal y como se desprende del Juicio de Nulidad, el momento en que se admiten y desahogan las pruebas es en la audiencia de ley, y 10 días después se debe dictar sentencia definitiva, por lo que el estudio pormenorizado de los elementos probatorios se debe dar solo en este momento y no antes, por lo que si sólo del estudio integral del expediente se desprende que sí se debió conceder la medida cautelar, esto se dió hasta el cierre de la instrucción, por lo que seguramente los daños ocasionados al gobernado con la negación de la suspensión, en ese momento son superiores a los que de inicio la aplicación del acto impugnado le había ocasionado, es por ello que estimamos que en un término corto se debería celebrar una audiencia incidental con la que en menos de una semana se resuelva con los elementos probatorios suficientes si es oportuno conceder la suspensión.

CUARTO AGRAVIO:

- Con las reformas del año 2000 a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se genera una división entre las Garantías Individuales y el Interés Social.

Es de explorado derecho que la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la protección tanto de Garantías Individuales, como Sociales, las cuales para efectos de una unidad política se deben complementar y reforzar para convertirse en indestructibles, sin embargo, al momento de ventilar una controversia entre un particular y la autoridad se debe con respeto separar estas garantías sin dejar de lado su protección, pero de manera individual, hacemos mención a esto, en virtud de que con las Reformas a la Ley del Tribunal, se genera el conflicto, de tener que valorar los derechos de una parte dejando desprotegidos a otros pasando por alto que la propia Constitución otorga protección por separado a cada sector del estado, esta situación se acredita en este caso, cuando la autoridad transgrede la esfera jurídica de los gobernados, amparados bajo la idea de que se le debe dar preferencia a la colectividad siendo que estos rubros se tienen que conjugar en algunos términos y en otros se tiene que valorar a quien se le causarían mayores perjuicios sin hacer un Juicio a priori, tratando de sobreproteger al interés social ya que tal y como se acreditó hay ciertas situaciones que a los vecinos o a la colectividad no les interesan, y no les interesan por que de fondo no les afecta; y en el caso de la suspensión sabemos que cuando se trata de alentar y fomentar actividades que atenten contra la moral, la seguridad o la salud, por supuesto que nunca se concederá esta medida, situación que quedó definida desde antaño; sin embargo en la actualidad en todos los casos que no tengan que ver con cuestiones que impliquen un verdadero peligro para la sociedad, también se obliga al Tribunal a desproteger al gobernado, ya que bajo la idea de la autoridad, no se

concederá la suspensión si se afecta el orden público y el interés social, y es el caso que si se transgrede un artículo o una hipótesis de algún ordenamiento, ya no se debe conceder la suspensión, en virtud de que ese ordenamiento es de orden público e interés social (como lo son todas las leyes) sin embargo, esta aplicación no debe ser tan estricta, ya que lo que en la realidad se debe valorar es el fondo de la conducta que la autoridad esta sancionando, y objetivamente analizar a quien le causa mayores perjuicios las ilegalidades del acto de autoridad, ¿a la conducta que tal vez infringe el gobernado?, por que si este es el caso nunca se le va a conceder la suspensión, lo que trae como consecuencia el estado de indefensión que ilógicamente un Tribunal de Legalidad fomenta.

Asimismo analizamos, que en caso de que si sea mayor la afectación al interés social, el artículo 61 de la Ley del Tribunal del lo Contencioso, contempla la figura de Garantizar la Suspensión, cuando esta pueda ocasionar daños y perjuicios a terceros, es decir, si al final de un juicio, se resuelve que la razón le asistió a la autoridad y como consecuencia se reconoce la validez del acto, y con la suspensión se afectó durante el tiempo que duró la tramitación del juicio a terceros, existe una garantía con la cual se pueden reparar los daños ocasionados, motivo por el cual consideramos que carece de motivación la intención de limitar la suspensión con el argumento de que se debe proteger al interés social, cuando la propia ley tiene la solución para el caso de que se hubieren ocasionado mayores perjuicios a terceros.

QUINTO AGRAVIO:

- Se impone una figura de democracia semidirecta en el juicio de nulidad, lo que implica la aplicación de cuestiones políticas a la actividad de un Órgano Jurisdiccional dotado de autonomía, lo que implica la parcialidad del juicio en perjuicio del demandante.

La figura de democracia semidirecta a que nos referimos es la Consulta Vecinal, y decimos que su imposición causa agravios al gobernado, en el juicio de nulidad, por que tal y como se asentó en el capítulo III de este trabajo, la esencia de una figura como esta, es la de tomar en consideración la opinión de los gobernados previamente a la actuación de la autoridad, cuando se cree que dicho acto le puede afectar a determinado sector de la sociedad; y es el caso que la imposición de la celebración de una Consulta Vecinal, no tiene cabida en un juicio de nulidad, tomando en consideración que el Tribunal es un órgano autónomo dotado de plena jurisdicción para la emisión de sus actos, y que cuando se somete a su competencia un conflicto entre el gobernado y la autoridad, el carácter político de éste se deja de lado, ya que en la contienda, lo que se juzga es la legalidad con la que emitió su actuación, por lo que se confirma la ilegalidad de esta figura aplicada en un ámbito jurisdiccional, ya que su aplicación y existencia se debe dar en la consulta que la autoridad, en el ejercicio del poder político, debe hacer a sus gobernados, antes de llevar a cabo cualquier actuación de carácter gubernativo, pero nunca se debe dar esa consulta para interferir en la administración de justicia y menos aún para dejar en estado de indefensión al gobernado que se ve afectado

con el acto de autoridad, el cual es susceptible de ser paralizado con la suspensión del acto reclamado, y no se paraliza por cumplir con formalidades que no son de índole jurisdiccional, que sólo tienen por objeto retardar el juicio.

SEXTO AGRAVIO:

- Imparcialidad en la definición del tipo de encuesta que se va realizar en la consulta en perjuicio del demandante.

Se retarda la concesión de la medida cautelar, por la imposición de instrumento de participación ciudadana, que bien a bien, no se ha definido su aplicación, ya que la forma en que se realiza la consulta, se puede dar también en perjuicio del demandante, puesto que el criterio que se adopte para realizarla puede influir en la respuesta del consultado, y en este caso el gobernado que tiene interés en que se paraliquen los efectos del acto de autoridad que afecta su esfera jurídica no tiene la oportunidad de revisar cual de las posibilidades de encuesta se va aplicar

SÉPTIMO AGRAVIO:

- Causa agravios a los gobernados la aplicación de este precepto legal en virtud de que se deniega la impartición de justicia inmediata que brinda el Tribunal, al exigir mayores requisitos que los solicitados por la Ley de Amparo para su concesión.

El artículo 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, exige mayores requisitos que los solicitados por la Ley de Amparo, para la concesión de la suspensión, lo que trae como consecuencia obligar a los gobernados a pasar por un procedimiento más complicado, como lo es el juicio de amparo, ya que como es de nuestro conocimiento su tramitación es compleja y costosa, y tomando nuevamente en consideración que la finalidad del Tribunal es permitir a los gobernados el acceso a la justicia con un procedimiento sin formalidades, ni condenación de gastos y costas, en donde inclusive hay un Defensoría de Oficio, para facilitar el acceso a ella, a las personas que se ven afectadas por las arbitrariedades de los actos de autoridad; y con esta adición de requisitos, y para obtener resultados justos y eficaces, se ha hecho necesario acudir ante la justicia federal, dejando de lado la ratio legis del Tribunal de lo Contencioso.

Este punto es el que genera mayor preocupación, ya que el procedimiento que maneja el Tribunal si fuere aplicado en su máxima expresión, resolvería de manera sencilla y eficaz las ilegalidades de que están investidos los actos de autoridad, sin embargo, a pesar de ello, y gracias a la parcialidad comentada se hace evidente la intención de quitar de por medio el obstáculo que es el Tribunal para el ejercicio y abuso del poder, sin tener un Órgano que los limite; intención que se está configurando poco a poco, año con año, cuando apreciamos en el informe

anual de actividades del Tribunal las diferencias que se han dado entre el año 1998 al 2000 Y 2000 a 2003, años que no se imponía la limitación estudiada, y las diferentes dadas a partir de su aplicación, ya que en el año de 1998, se recibieron 8748 demandas y se concedieron 4645 suspensiones; en el año de 1999, se recibieron 9165 demandas y se concedieron 4643 suspensiones; en el año 2000 se recibieron 11834 demandas, y se concedieron 5465 suspensiones; hasta este año, la labor del Tribunal fue creciendo, ya que esa mas sencillo que se concediera la suspensión, además de que los Magistrados trabajaban con mayor libertad, sin las limitaciones políticas que hoy en día se viven; sin embargo en el año 2001, fecha en que ya se aplicó totalmente el contenido del artículo 58 y 59 de la Ley, se recibieron 10876 demandas, es decir, aproximadamente 1000 menos que el año anterior, y se concedieron 4582 suspensiones; en 2002 ingresaron 8094 demandas (aproximadamente 2000 menos) y se concedieron 2452 suspensiones; y finalmente en el año 2003, tan solo se recibieron 7917 demandas, y se concedieron 2434 suspensiones. Lamentablemente esto significa que si en un corto lapso el Tribunal no elabora una propuesta de Reforma integral a su ley, y lucha por su aprobación, esta valiosísima institución tendrá que adherirse al poder judicial, lo cual atentaría contra su naturaleza y fines; situación que en nuestra consideración es innecesaria, ya que tal y como lo dijimos, el procedimiento que se lleva a cabo en el Tribunal, aplicado conforme a su naturaleza, sería un exitoso medio de control de la legalidad de los actos

administrativos, en donde las ilegalidades y abuso de poder, en que incurre la autoridad, se corregirán de forma inmediata, antes de que el gobernado tuviera que someter alguna controversia al poder judicial.

P R O P U E S T A

Después de haber analizado los agravios que causa a los gobernados la aplicación de este precepto legal, se advierte de forma inmediata la necesidad de dar un giro al procedimiento que se sigue en el Juicio de Nulidad, el cual consiste en llevar ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una iniciativa de reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, donde en primer lugar, y en estricto apego a la Constitución, se elimine del artículo 58 la parte que menciona "... 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", asimismo se debe suprimir la parte del artículo 59 que señala "... y, en su caso, a la consulta ciudadana a que se refiere el artículo anterior"; esto como ya se dijo, se debe hacer con el fin de respetar el Texto Constitucional y de esta forma impartir justicia conforme a los lineamientos que establece la Constitución, los cuales consisten en proteger

las Garantías Individuales. Dejando de lado la opinión de la colectividad que ni siquiera tiene carecer vinculatorio.

Asimismo, proponemos que las autoridades que representan al Tribunal, lleguen a acuerdos con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, en donde se les recuerde la razón de ser del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para que en la práctica, se aplique en plenitud el contenido del artículo 1° de su ley, principalmente en el ejercicio de la plena jurisdicción y autonomía con que cuenta para dictar sus fallos con independencia de las autoridades, puesto que en la práctica, vemos que en realidad el Tribunal no trabaja con plena jurisdicción e independencia, ya que en el caso a estudio vemos que no se respetan estas 2 características, en el sentido de que se supedita la determinación de conceder la suspensión a la voluntad de las personas que pudieran verse afectadas con la concesión de la suspensión , a través de un trámite realizado por la autoridad administrativa, situación que transgrede esa plena jurisdicción e independencia del Tribunal respecto de las autoridades administrativas, cuando en la realidad, si las autoridades respetaran esos principio sería sumamente exitoso, ya que por un lado protegería de manera urgente las garantías individuales del gobernado que acudiere ante el tribunal, además de que la autoridad demandada, cada vez que emitiera otro acto de igual naturaleza lo haría apegado a derecho, dado que sabría

cuales son los requisitos o elementos de que extremar al emitir el acto de autoridad.

Otra propuesta consiste en aplicar de manera estricta la ley, conforme a los principios con que se crea el Tribunal, por lo que estimamos que es inadecuado imponer como tercero perjudicado al Comité Vecinal, correspondiente, ya que tal y como se estudió, esta figura solo retarda el procedimiento y lo convierte mas costoso, además de que la esencia de los Comités Vecinales no es la de ser parte en un juicio, sino la de colaborar con las autoridades delegacionales, para relacionar a los habitantes de cada demarcación "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 programas de seguridad, verificación de giros mercantiles" (artículo 80 de la ley de participación ciudadana), por lo que al no haber una razón suficientemente justificable para dar intervención a un Comité Vecinal, puesto que como ya quedó demostrado, la mayoría de las ocasiones no guardan ningún interés en el juicio, es necesario eliminar esa adición del artículo 33 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para solo tomar como tercero perjudicado a aquella persona a quien el acto de autoridad le beneficie directamente, o que tenga un interés opuesto al actor del juicio, en relación

al mismo acto de autoridad, persona que verdaderamente, tiene la calidad de tercero perjudicado conforme a la Ley de Amparo.

También se debe considerar y fomentar al Tribunal como un auténtico medio de control de la legalidad de los actos que emiten la autoridades administrativas del Gobierno del Distrito Federal, ya que de aplicarse esta figura estrictamente, y respetada por las autoridades, sus actos antes de ser juzgados por el poder judicial, deberán haber sido emitidos totalmente apegados a la Ley y a la Constitución, principalmente sin la necesidad de que el Poder Judicial conozca de las ilegalidades con que se dictan las leyes locales, que propician mas ilegalidades en la aplicación de ellas.

De Igual forma es necesario que el Tribunal establezca criterios sólidos, con la facultad que le concede su ley en los artículos 89 y 94, en cuanto a lo que implica valorar al momento de resolver sobre la solicitud de suspensión del acto reclamado el orden Público e Interés Social, ya que como se mencionó en el Capítulo respectivo, no debe negarse la suspensión tomando como base el argumento que de concederse la medida cautelar se contravendrían disposiciones de orden público e interés social, como lo es la ley aplicable a cada caso, ya que la esencia de esos dos conceptos se debe aplicar en el sentido de valorar que con la suspensión de ese acto a quien se le causarían mayores perjuicios, tomando siempre en cuenta la posibilidad de garantizar la

suspensión en caso de que al final del juicio se comprobare que se causó durante su tramitación daños a terceros.

Consideramos que después de que la autoridad llegue a acuerdos sólidos con las autoridades, se modifique el procedimiento para conceder la suspensión, para lo cual proponemos que desde el momento en que se haga la presentación de la demanda y se solicite la suspensión del acto, se conceda de manera provisional, y dentro de los siguientes cinco días se cite a las partes a una audiencia incidental, en donde se puedan desahogar pruebas tendientes a demostrar por que sí o por que no se debe conceder la suspensión, ello con la finalidad de evitar que el magistrado Presidente de la Sala correspondiente evite emitir un juicio a priori en el momento de resolver sobre la solicitud de suspensión.

Para complementar el procedimiento para la concesión de la suspensión, se propone que se habilite a los actuarios para ejecutar la suspensión del acto reclamado que el Tribunal conceda, en caso de que la autoridad en un término de tres días acredite haberlo hecho, ello en uso de la plena jurisdicción con la que cuenta el Tribunal, para hacer cumplir sus fallos, siempre en aras de la protección a la garantía de legalidad y seguridad jurídica que deben imperar en nuestro estado mexicano.

En mérito de lo expuesto, tenemos la confianza de que han quedado demostradas las irregularidades y problemas que tiene el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mismas que como hemos hecho notar son susceptibles de ser reparadas, y con ello darle un rumbo de estricta legalidad al desarrollo de la Administración Pública del Distrito Federal.

CONCLUSIONES

1.- La existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tiene como origen el modelo de Justicia Administrativa que se sigue en el Estado Francés, en el cual, con la existencia de estos órganos se procura principalmente respetar el principio de la División de Poderes, así como buscar el perfeccionamiento de la Administración Pública, al ser revisados sus actos por un órgano especializado, mas no especial.

2.- La existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dota de seguridad jurídica a los gobernados de esta entidad federativa, al ser el Órgano que vigila y corrige la legalidad de los actos emitidos por las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.

3.- El juicio de nulidad es un proceso sencillo y sin formalidades que permite el fácil acceso a la justicia administrativa para los habitantes del Distrito Federal de cualquier clase social.

4.- La suspensión del acto reclamado prevista por los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es una medida cautelar que viene a subsanar la deficiencia de la impartición de justicia pronta y expedita en el Distrito Federal, ya que con la aplicación de dicha medida,

se garantiza al gobernado la subsistencia de la materia de la litis por el tiempo que perdure el juicio, hasta que su sentencia cause ejecutoria.

5.- La indefinición de conceptos como Orden público e Interés Social y la limitación de los Magistrados de las Salas Ordinarias y Auxiliares del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para aplicar su criterio conforme a la apariencia del buen derecho disminuye el número de suspensiones concedidas, al estimar que orden público e interés social se refiere a la mas mínima contravención de una ley.

6.- La aplicación de la Consulta Vecinal como instrumento de colaboración administrativa transgrede la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de su juicio, en virtud de que se pasa por alto la plena autonomía con la que emiten sus fallos los Magistrados del Tribunal.

7.- Con la aplicación de las reformas del año 2000 se dejó en estado de indefensión a los gobernados del Distrito Federal, en virtud de que el tiempo que tarda la autoridad en remitir al Tribunal el resultado de la Consulta Vecinal para estar en posibilidad de resolver sobre la suspensión que solicita, deja latente durante ese tiempo la posibilidad de que se ejecute el acto impugnado y como consecuencia de ello que se quede sin materia el juicio.

8.- El procedimiento para la realización de la Consulta Vecinal, es ineficaz, dadas las imprecisiones que hay para su elaboración, y mas aún tomando en consideración de la existencia de los comités vecinales, los cuales no son contemplados para llevar acabo esta.

9.- El procedimiento para realizar la Consulta Vecinal, aplicada al juicio de nulidad, entorpece el objetivo de la justicia que imparte el Tribunal, ya que ese proceso retarda la protección del gobernado cuando solicita la suspensión del acto reclamado.

10.- La plena Jurisdicción con que cuenta el Tribunal, no es aplicada en la extensión de su significado, ya que en el caso estudiado, no se cuenta con los medios propios para ejecutar una suspensión concedida, cuando la autoridad se niega a darle cumplimiento.

11.- De forma estricta la Administración Pública del Distrito Federal debe considerar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo como un verdadero órgano de control interno de legalidad, ya que el juicio de nulidad corrige y perfecciona su actividad, sin necesidad de que interfiera en su actuación un Tribunal que pertenece al Poder Judicial.

12.- En la teoría general del proceso, no tiene existencia como parte en un juicio una voluntad externa, a la que la litis que se ventila en un juicio de

nulidad, no le causa agravio de manera directa, como en el caso concreto ocurre con los Comités Vecinales.

13.- La imposición como parte en el juicio del Comité Vecinal en su carácter de tercero perjudicado y la imposición de la consulta vecinal violan el principio de imparcialidad en el procedimiento.

14.- El Comité Vecinal en el juicio de nulidad, no acredita con documento legal idóneo la representación que ostenta, y se toma en cuenta para darle participación en el juicio únicamente la razón de su dicho, generando con esta conducta inseguridad jurídica a la parte actora.

15.- En el caso estudiado no se debería contraponer las Garantías Individuales con los Intereses de la sociedad, ya que estos derechos deben ser respetados de forma individual en la tramitación de un juicio, y reforzados en conjunto, tratándose de asuntos relacionados con la vida política del Distrito Federal.

16.- Las reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, violan de forma directa el artículo 107 Constitucional Fracción IV, ocasionando con ello que el poder judicial se involucre en una contención administrativa.

17.- Al parecer las autoridades administrativas del Gobierno del Distrito Federal consideran que la actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal interfiere en el ejercicio de su función, cuando en realidad, lo corrige para evitar que se invada la división de poderes.

18.- De ser aplicado en su máximo esplendor el procedimiento tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no habría necesidad de tener que llegar al recurso de alzada, lo que provocaría el crecimiento del Tribunal, situación que sería muy beneficiosa para el desarrollo de la Administración Pública del distrito Federal, en beneficio de sus gobernados.

19.- Es necesario que los representantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo lleven a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una reforma, la cual tenga como principal objetivo, reforzar la ratio legis del Tribunal, modificando el procedimiento para la concesión de la suspensión del acto reclamado.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Ed. Porrúa 2000.
- BURGOA Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. México 2001.
- CASTRO V. Juventino. La suspensión del acto reclamado en el Amparo. Ed, Porrúa, México D.F 2004.
- CARRILLO Flores, Antonio. Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación. Ed.UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1987.
- COVIAN Andrade, Miguel. Teoría Constitucional. Ediciones CEDIPC. México 1998.
- _____ Teoría del Rombo. Ediciones CEDIPC. México 1999.
- GÓMEZ Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ed. Oxford. México, año 2000.
- GÓNGORA Pimentel, Genaro. La suspensión en Materia Administrativa. Ed. Porrúa México, 2003.

- GONZÁLEZ Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal.. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1997.

- _____ . Derecho Procesal Administrativo.. Ed. Porrúa, México 1998.

- MARGAÍN Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo; de Anulación o de ilegitimidad. México. Ed. Porrúa, 2000.

- Manual del Juicio de Amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ed, Themis. México 2002.

- MARTÍNEZ Lara, RAMÓN. El Sistema Contencioso Administrativo en México. México, Ed. Trillas. 1990. 468 p.

- MARTÍNEZ Morales Ignacio. Derecho Administrativo. Ed. Oxford, México, 2000.

- MERINO Mauricio. En busca de la Democracia Municipal. México. Ed. El Colegio de México, 1995.

- MEXICO. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Participación Ciudadana y Control Social. México. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1994.
- MONTEZANTI, Néstor Luis. Suspensión Del Acto Administrativo. Buenos Aires Argentina. Ed. Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma. 1993.
- LARES Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. . UNAM. México 1978 Facsímil de la Edición Original de 1852
- OSORIO Acosta, Ezequiel. La suspensión Jurisdiccional del Acto Administrativo. Ediciones Jurídicas. Madrid España, 1995.
- PONTIFES Martínez, Arturo. Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano; Posibilidades de ampliación en México Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México.1993.
- RENDÓN Huerta Barrera, Teresita. Seis estudios especiales en torno a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Orlando Cárdenas Editor. México 1991.
- SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo: Doctrina Legislación y Jurisprudencia., Ed, Porrúa, México 1976.

- TENA Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México (1808-1982), 11ª. Ed. Porrúa, México, 1990.
- TREVIÑO Garza, Adolfo. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Ed. Porrúa, México.1997.
- VAZQUEZ Alfaro, José Luis. Control de la Administración Pública en México. Ed.UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1996..
- _____ .Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa. Ed. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.1991.
- VÁZQUEZ Galván, Armando. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. México. Ediciones Orto, S. A., 1977.

PUBLICACIONES

- ARREOLA Ayala, Álvaro. "Ley de Participación Ciudadana; ¿ Avance o Letra Muerta?". Asamblea legislativa. Volumen, 1, No. 5, Junio, 1995. México Distrito Federal.

- ARTEAGA Basurto, Carlos. " La Participación Ciudadana ¿ Una Ausencia? . Revista de Trabajo Social. Números 24- 25 Verano- Otoño 1999. México Distrito Federal.

- MORENO Armella, Florita. "Interrogantes sobre la Participación Ciudadana en el Distrito Federal". Memoria sobre un periodo de gobierno (1997- 1998).L' ORDINAIRE LATINO- AMERICAIN. No. 176, avril- juin, 1999. Toulouse, Francia.

- NAVA Salgado, Alberto. "La participación Ciudadana en el Distrito Federal". Examen. No. 73 Junio- Julio 1995. México Distrito Federal.

- RUIZ Pérez, Tomás, "Suspensión de los actos Impugnados ante los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo. " Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado De México ". No. 3, Mayo- Junio 1994. Toluca Estado de México.

- ARAIZA Velázquez Jaime. "La Importancia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". Segundo foro de Justicia y Marco Constitucional del Sistema Federal y del Distrito Federal. Senado de la República. México 2003.

- Diario de los Debates, número 2, año 1971, Cámara de Senadores. Exposición de Motivos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
- Diario de los Debates, número 19, 5 de noviembre de 1998, Asamblea Legislativa del Distrito Federal Iniciativa de ley de Participación Ciudadana.
- Diario de los Debates, número 19, 10 de noviembre de 1998, Asamblea Legislativa del Distrito Federal Iniciativa de ley de Participación Ciudadana.
- Diario de los Debates, número 12, 26 de abril de 2000, Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Iniciativa de Reformas a la de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

- ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA. Instituto de Investigaciones Jurídicas Ed. Porrúa. México 2002
- Diccionario Jurídico ESPASA.. Ed. ESPASA CALPE, S.A. España 1998

- Diccionario Para Juristas. Juan Palomar de Miguel.. Ed. Porrúa. México 2002
- Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Ed. Editores Mexicanos. México 1996;
- Diccionario de la Real Academia Española, Ed.. ESPASA, Madrid 2001

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Ley de Amparo.
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

- Reglamento Interior de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

- Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.