



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**CONSIDERACIONES SOBRE LOS ARTÍCULOS 58 Y 59 DE LA LEY
DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MIRIAM REYES MORALES

ASESORA: LIC. ALICIA LARA OLIVARES

OCTUBRE DE 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A ti, Dios

Por ser tan Bueno, por darme la vida y darme la oportunidad de conocerte y dejarte sentir en mi corazón.

A ti, Mamá

Por todo el amor y apoyo que me impulsa a lograr mis metas, pues has sido un ejemplo de lucha, te quiero.

A ti, Mamá Juanita

Por tu amor y apoyo incondicional durante toda mi vida, me siento feliz de que estés a mi lado, te quiero.

A ti, Papá

Por la confianza y el cariño que me brindas.

A mis Hermanos

Por quererme y cuidarme y estar conmigo incondicionalmente.

A mis Amigas:

Por ayudarme cuando más lo necesité y compartir momentos inolvidables.

A ti, gracias.

Agradezco infinitamente:

A mi asesora de Tesis, Licenciada Alicia Lara Olivares por el apoyo que me brindó para la realización de este trabajo.

Al Honorable Sínode, integrado por los profesores: María Eugenia Peredo García Villalobos, Licenciada Irene Díaz Reyes, Roberto Cabrera Mendieta y Bertran Velásquez Gómez.

Agradezco por supuesto, a la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, a quien debo mi formación profesional, pues me brindó la oportunidad de tener un lugar en ella, y así hacer posible uno de mis más grandes sueños.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
--------------------------	----------

CAPÍTULO I.-

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

1.1. Consejo de Estado Francés.....	1
1.2. La Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853 (Ley Lares).....	12
1.3. Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	16
1.4. Fundamento legal del Tribunal Fiscal de la Federación.....	20
1.5. Reformas para el soporte jurídico de la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	21

CAPÍTULO II.

PROCEDIMIENTO EN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1. Disposiciones Generales.....	34
2.2. Las Partes	
2.2.1. Concepto.....	34
2.2.2. Actor.....	35
2.2.3. Demandado.....	35
2.2.4. Tercero Perjudicado.....	36
2.2.5. Capacidad.....	36
2.2.6. Legitimación.....	37
2.2.7. Representación.....	38
2.3. Procedimiento	
2.3.1. Demanda.....	41
2.3.2. Contestación.....	44

2.3.3. La Audiencia de Ley.....	45
2.3.4. Sentencia.....	46
2.3.5. Los recursos administrativos dentro del procedimiento contencioso.....	48
2.3.6. Jurisprudencia.....	50

CAPÍTULO III.

LA SUSPENSIÓN ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1 Concepto.....	53
3.2 Naturaleza jurídica.....	54
3.3 Otorgamiento de la suspensión.....	60
3.4. Término en que se otorga la suspensión.....	74
3.5. Casos en que se exige garantizar la medida cautelar.....	77
3.6. Efectos de la suspensión.....	81

CAPÍTULO IV.

CONSIDERACIONES SOBRE LOS ARTÍCULOS 58 Y 59 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1 Análisis a los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	91
4.2 ¿Qué son los efectos restitutorios?.....	92
4.2.1. Requisitos cuando se trata de actos ejecutados.....	94
4.3. Reforma.....	103

CONCLUSIONES.....	110
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	113
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el 17 marzo de 1971, tuvo la finalidad de establecer un medio a través del cual los habitantes del Distrito Federal pudieran tener acceso a una justicia administrativa, real y eficaz, es decir, que pudieran combatir los actos ilegales emanados de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, y así proteger al gobernado dando seguridad jurídica, es decir, cumplir con la premisa contenida en el artículo 17 Constitucional, misma que garantiza al gobernado la expedites y prontitud en la impartición de justicia.

Un avance jurídico que establece dicho Tribunal, es el que se advierte la suspensión con “efectos restitutorios”; es decir, para que la autoridad restituya al particular en el derecho que le haya sido afectado, no obstante que el acto se hubiere ya ejecutado.

Dichas medida cautelar será solicitada por la parte interesada en tanto dure la tramitación del juicio, hasta que exista sentencia firme, o cuando termine definitivamente el juicio por alguna otra causa y por ello, una de estas providencias corresponde al proceso administrativo, en el cual la medida cautelar más importante se hace consistir en la suspensión de la ejecución de los actos que se reclaman y en principio se trata de un instrumento predominantemente conservativo y este principio general se encuentra establecido en los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y que lo consagran de dos formas, el primero es el de mantener las cosas en el estado que se encuentran y que la autoridad no ejecute la resolución combatida, y la segunda es en el sentido de que se restituya al gobernado en un interés

legítimo derecho que se vio afectado por un acto de autoridad. Este último caso es el de “la suspensión con efectos restitutorios”, tema principal de este trabajo.

Si bien, la ley prevé esta forma de suspensión, no menos cierto es que muchas veces, ejecutado el acto de autoridad, el particular tiene que esperar la conclusión de todas las fases del procedimiento contencioso administrativo para que se pronuncie la resolución definitiva y se le restituya en su derecho, situación que puede tardar un largo tiempo. De ahí la trascendencia a no retardar dicha medida cautelar, imponiendo de forma engorrosa requisitos que desvirtúan la naturaleza de su creación, y así otorgar al gobernado la garantía de una impartición de justicia pronta y expedita.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

1.1 CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS

“Ante el derrumbe del Estado absoluto y el reconocimiento de los derechos del hombre como parte sustancial de todo Estado moderno, surgió la necesidad de asegurar la supremacía del derecho para garantizar la protección de las personas frente a la arbitrariedad y la injusticia. El Estado sometido a normas, o Estado de derecho, se caracteriza fundamentalmente porque es escrupuloso al observar los derechos de los gobernados y porque respeta un catálogo fundamental de libertades para los individuos”.¹

Al hacer el estudio de los derechos subjetivos en el orden administrativo a favor de los particulares, se encuentra el de la legalidad de los actos de la Administración, es decir, los administrados tienen el poder de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto y que en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.²

¹ Castañeda Rivas, César y Miguel Ángel Cedillo Hernández; **Evolución y perspectivas del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal**, FCE, GDF, México, 1996, pp. 28 y 29

² Fraga, Gabino; **Derecho Administrativo**; Porrúa, México, 1948, pp. 575-576.

El derecho a la legalidad se integra con una serie de elementos, como son la competencia, la forma, el motivo, el objeto y el fin prescrito por la ley.

Esos derechos del gobernado necesitan protegerse en forma, otorgando a su titular, los medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación, es decir, para lograr el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo.

Para conseguir ese propósito existe una gran diversidad de sistemas en los Estados contemporáneos.

Dentro de ellos, aparecen medios indirectos y medios directos para protegerlos.

Los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinadas, en una palabra, la auto-tutela que la Administración desarrolla en su propio seno, constituyen, indudablemente, elementos de protección de los derechos de los administrados.

Sin embargo, esos medios están destinados directamente a garantizar la eficacia de la Administración y sólo por efecto reflejo representan una garantía para el particular. Respecto de ellos, éste no tiene un poder de exigir y al pedir su uso, la Administración no está obligada a emplearlos ni a revisar, en cuanto al fondo, el acto lesivo.

Por el contrario, existen otros medios directos que están destinados en forma inmediata, para proteger al gobernado, en forma tal que la autoridad ante la cual se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación que afecta al particular.

Esos medios directos, se pueden clasificar según las autoridades que deben de intervenir, en remedios o recursos administrativos, y en recursos o acciones

jurisdiccionales.

Todavía, dentro de este último grupo, se pueden separar los recursos y acciones ante los tribunales administrativos y los recursos y acciones ante los tribunales comunes.

En términos generales, los diversos autores señalan que en la rama administrativa del derecho existen tres sistemas para someter la actuación de las autoridades a un control:

1. El Inglés o judicialista
2. El Escandinavo o gestorial del *ombudsman*
3. El Francés o Continental.

En opinión de Gabino Fraga: “Lo peculiar del caso es que la adopción de cada uno de estos sistemas ha dependido de la interpretación diversa que se ha dado al mismo principio: la separación de poderes.”³

En este contexto, debe desecharse el escandinavo, toda vez que sus resoluciones, solamente, representan una sugerencia, una recomendación para el Estado y de ninguna manera, el *ombudsman* es un órgano del Estado con caracteres tales que permitan ubicarlo en alguno de los tres poderes republicanos.

De esta manera quedan para su análisis solamente el “anglosajón judicialista y el románico o Francés continental.”⁴

Eduardo García Enterría señala que mientras los franceses entendieron la distribución de funciones en el Estado como “separación de poderes”, los ingleses lo hicieron como “división de poderes.” A primera vista esto podría interpretarse como

³ Ibídem, p. 575.

⁴ Castañeda Rivas, César, et al., op cit., p. 29.

una simple distinción lingüística sin relevancia temática. Sin embargo, la idea inglesa implicaba que el supremo poder soberano se había dividido para frenar los excesos de un poder omnímodo y único. El poder se había dividido para limitar el poder por el poder mismo. Por consiguiente, correspondía al Poder Judicial limitar los excesos del Ejecutivo. Por su parte, en Francia, la concepción de “separación de poderes” implicaba una idea diferente. Se entendía que los poderes se habían separado para evitar que en uno solo se concentrara más de una función. De esta forma la función de un poder no podía ser interferida u obstruida por otro.

Los orígenes del Consejo de Estado francés se remontan, según algunos autores al *Concilium principis* romano y para otros a la Corte del Rey de la época medieval que tenían funciones de asesoría y que en el transcurso de su lenta evolución fue adquiriendo limitadas funciones jurisdiccionales. A partir del siglo XIII, el rey consiguió que algunas resoluciones dictadas por los señores feudales pudieran ser revisadas en la Corte.⁵

Al lado de la Corte del Rey, se conformó otro cuerpo permanente de funcionarios con la preparación técnica suficiente para estudiar los asuntos y preparar proyectos de resolución. Al consolidarse el poder monárquico, los señores feudales fueron sustituidos por juristas, para conformar el Consejo del Rey.

Durante el reinado de Luis XIV el Consejo del Rey adquirió una organización regular y permanente. Dicho Consejo se integraba por cuatro secciones y sus funcionarios se llamaban “Consejeros del Rey”, también se incorporó otro tipo de empleados: los *maitres des requetes*. Esta estructura y organización subsistió hasta 1789.

Al triunfo de la Revolución, en ese año, esta organización fue disuelta pues los revolucionarios la consideraron como un órgano vinculado al antiguo régimen

⁵ Vázquez Alfaro, José Luis; **Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano**; IIJ, UNAM, México, 1991, p 39.

(ancient regime).

La rígida interpretación de la teoría de la separación de poderes de los revolucionarios franceses fue el motivo principal para que se establecieran las bases de la jurisdicción administrativa. Así, la prohibición para que los tribunales judiciales conocieran de los asuntos de la administración pública dio lugar a la creación de un órgano jurisdiccional en el seno de la administración.

La Ley de 27 de abril-25 de mayo de 1791 suprimió todos los consejos, pero creó un Consejo de Estado que estaba formado por el rey y sus ministros y que poseía algunas atribuciones contenciosas, según se desprende del artículo 17 de la citada ley.⁶

El inicio de la fase moderna del Consejo de Estado, creado en 1791, suele ser ubicado, en la Constitución del año Octavo Frimario, artículo 52 y cuya competencia era regulada por el reglamento de decreto del Cinco Nivoso del año VIII (1799). Napoleón siendo Cónsul expidió un decreto de organización del Consejo de Estado, en el cual, además de sus funciones administrativas y legislativas, se le encargaba resolver “las dificultades que pudieran surgir en materia administrativa.”

Si bien este organismo poseía nuevas atribuciones, en esencia conservaba muchas de las características del antiguo Consejo del Rey del siglo XVIII, específicamente, en lo que respecta al mecanismo de toma de decisiones por parte del jefe del Estado, con lo cual se configuró lo que se llamaría “justicia retenida.”

La estructura del Consejo de Estado fue dividida en cinco secciones y sus atribuciones se resumían en lo siguiente:

1. Preparar las leyes que el órgano legislativo debería aprobar

⁶ Gonzáles Pérez, Jesús; **Derecho Procesal Administrativo**; Instituto de Estudios Políticos; España, 1990, pp 122.

2. Elaborar los reglamentos de la administración
3. Resolver las dificultades producidas en materia administrativa.

Por lo tanto, el Consejo mantuvo su carácter de órgano consultivo ya que correspondía únicamente al Cónsul y posteriormente al emperador, tomar las decisiones que generalmente asumían la forma de decretos.

Por lo que respecta al procedimiento, fue puesto en práctica, desde entonces, el trabajo colegiado y el análisis de cada asunto por dos cuerpos distintos.

El Consejo de Estado sufrió modificaciones: el 29 de junio de 1814, el 4 de septiembre de 1848, el 14 de enero de 1852 y el 2 de noviembre de 1864, siempre suprimiendo o reestableciendo la “justicia retenida.”

El 24 de mayo de 1872 puede considerarse como una fecha determinante, en la evolución del Consejo de Estado, cuando la ley dictada en esa fecha, le otorgó, en su artículo 9º, la facultad para decidir sobre las controversias que le fueran sometidas en ejercicio de sus atribuciones, en su propia jurisdicción.

Surge, así, lo que la doctrina y la jurisprudencia francesa llaman “jurisdicción delegada.” Se incrementó el número de recursos contencioso administrativos, al mismo tiempo fueron dictadas disposiciones, con la intención de hacer más rápido y económico el procedimiento.

Este mismo ordenamiento reconoció el carácter del Consejo de Estado como juez de derecho común en materia administrativa.

El recurso por exceso de poder, sobre el cual el Consejo de Estado ha elaborado una sólida doctrina, deviene en la institución procesal más eficaz, contra los abusos del poder.

En los años 1953 y 1975 se realizaron nuevas reformas, por lo elevado del volumen de asuntos que se tramitaban ante el Consejo de Estado que impedía que las resoluciones emitidas sobre los asuntos fueran prontas y oportunas.

Por el decreto de 30 de septiembre de 1953 se elimina la estructura anterior, reemplazándosele por tribunales administrativos de 1ª instancia, jueces de derecho común en materia administrativa. “El Consejo de Estado se convirtió en juez de apelación y de última instancia respecto de los fallos de los recién creados tribunales. El Consejo conservó su jurisdicción de 1ª y última instancia, en aquellas materias taxativas, señaladas por ley. El 1º de agosto de 1975 se expidió el reglamento para la organización y funcionamiento del Consejo de Estado.”⁷

La reforma introducida por la Ley 87-1127 de 31 de enero de 1987, publicada en el *Journal Oficial* (Diario Oficial), el día 1º de enero de 1988 y que entró en vigor le día 1º de enero de 1989, es calificada como la más audaz desde 1953, ya que reestructuró la jurisdicción francesa, en el aspecto funcional y además introdujo disposiciones procesales consideradas “originales.”

El rezago de asuntos fue resuelto por dos vías:

1. Búsqueda de mayor eficacia en los procedimientos de tramitación
2. Modificación de las estructuras organizacionales.

Por su parte el Consejo de Estado conservó una función más amplia que la de simple juez de apelación.

Finalmente, la reforma más reciente es la del decreto 88-097 de 2 de septiembre de 1988, publicada en el *Journal Oficial* de 3 de septiembre de 1988 que se dirigió a dos importantes aspectos procedimentales:

⁷ González Pérez, Jesús; op cit., p. 290.

- a) Adopción de medias cautelares positivas
 - 1. La référé expertise (arbitraje pericial)
 - 2. La référé provision (arbitraje de provisión)
 - 3. Facultades al presidente de la corte administrativa y a sus tribunales para establecer medidas cautelares bajo su propio criterio
- b) Ejecución de sentencias

Actualmente el Consejo de Estado Francés se rige por los siguientes principios:

- 1. De legalidad de la Administración Pública
- 2. De la separación de poderes
- 3. De independencia de los órganos de la jurisdicción administrativa, respecto de las autoridades de la Administración activa.

Su estructura actual es la siguiente:

- 1. El órgano máximo de la jurisdicción administrativa es el Consejo de Estado.
- 2. En un sitio intermedio entre el Consejo de Estado y los tribunales administrativos de primera instancia se ubican las cortes administrativas de apelación, recientes y que han heredado un amplio sector de la competencia, anteriormente reservada para el Consejo de Estado.
- 3. En la parte más baja se ubican los tribunales administrativos de primera instancia creados en 1953, en sustitución de los Consejos de Prefectura
- 4. Asimismo existen los tribunales administrativos específicos como es el caso de la Corte de Cuentas, el más antiguo y tal vez conocido.

A continuación se hará una breve recapitulación de lo expuesto. El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el juicio seguido ante un juez competente sobre derechos o cosas que disputan entre sí las partes en pugna. En lo especial se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración Pública.

El nacimiento del contencioso-administrativo surge por la necesidad de defensa del particular frente a los actos de la Administración Pública. Su materia está constituida: "... por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquella, de algún modo la norma legal que regula su autoridad y a la vez protege tales derechos o intereses".⁸

Desde el punto de vista formal, el contencioso-administrativo se concibe en razón de los órganos que conocen las controversias que provoca la actuación administrativa, ya que se trata de tribunales ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo. Desde el punto de vista material, este procedimiento se manifiesta cuando la controversia es generada por un acto de la administración que lesiona intereses jurídicos de los particulares.

La defensa de los particulares frente a la administración se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, lo que dio origen a los sistemas Francés o Administrativo y Angloamericano o Judicial.

El Sistema Francés nació de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia

⁸ Argañaráz, Manuel J.; **Tratado de lo Contencioso Administrativo**; Tipográfica Editora Argentina, Argentina, 1955, p.13.

de un poder a otro.

Con esta idea se creó el Consejo de Estado Francés que en principio instruyó los expedientes de las controversias entre la administración y los gobernados, para que la resolución definitiva la dictara el soberano; es decir, se trataba de un sistema de *justicia retenida*. Posteriormente, en 1848, se otorgaron facultades para que este Órgano instruyera la causa y emitiera la resolución, dando lugar a un Tribunal de *justicia delegada*, todo ello en el ámbito de la Administración.

El Sistema Angloestadounidense, con otra interpretación de la división de poderes, atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad en el Poder Judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones.

Dentro del Sistema Francés, son dos las formas más importantes de lo contencioso-administrativo: contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación y el contencioso-administrativo de plena jurisdicción o subjetivo.

Estas dos formas tienen un objetivo diferente, pues la primera se ha instaurado para conocer sobre la afectación de un *interés legítimo*, en tanto que el subjetivo o de plena jurisdicción conoce sobre la violación de *derechos subjetivos*.

El derecho subjetivo, en este caso, consiste en la facultad o poder del particular para exigir de la administración una acción u omisión concreta, protegida directamente por el derecho subjetivo. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la existencia de dos elementos: una facultad de exigir y una obligación correlativa.

Al respecto, Ignacio Burgoa siguiendo el criterio de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, que en forma reiterada ha identificado al interés jurídico con el derecho subjetivo, cita que este último "...se ha considerado como una facultad que la norma jurídica objetiva concede a cualquier sujeto, de donde deriva su denominación. Esta facultad no entraña simplemente el poder de obrar, sino *una potestad de exigencia*. Ahora bien, es evidente que esta potestad debe ejercitarse *frente a otro sujeto distinto del titular de dicha facultad*, el cual es obligado a cumplir o acatar las pretensiones que se reclamen a través del ejercicio de ésta. En otras palabras, *todo derecho subjetivo implica necesariamente una obligación correlativa*, la cual corresponde lógicamente a otro sujeto."⁹

En cambio, frente a un interés legítimo la persona no tiene la facultad o poder de exigencia ante la Administración Pública, pues el orden jurídico no se la concede, ya que sólo le otorga la mera facultad de actuar.

Alfonso Noriega expresa que no existe derecho subjetivo, ni por tanto interés jurídico cuando una persona tiene únicamente una mera facultad o potestad, que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula, una mera actuación particular, sin que éste tenga la capacidad otorgada por dicha orden, para imponerse coactivamente a otro sujeto; es decir, cuando no hay un poder de exigencia imperativa.

Es por esto que el contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido:

1. Por funcionario incompetente;
2. Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley;
3. Por no haberse aplicado la disposición debida;
4. Por desvío de poder.

⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio; **El Juicio de Amparo**; Porrúa; México, 1999, p 469.

Estas formas de manifestación de exceso de poder son lo que las diversas legislaciones han considerado como causas de anulación en el contencioso objetivo.

Por su parte, el contencioso subjetivo, al versar sobre derechos subjetivos no requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

En México tienen aplicación los dos sistemas de lo contencioso-administrativo, ya que para algunos actos administrativos a nivel federal y local existen tribunales administrativos especializados, con lo cual se estaría en presencia del Sistema Continental Europeo, Administrativo o Francés y para otro tipo de actos, también a nivel federal y estatal, cuyo conocimiento no esté reservado a los tribunales administrativos existe la vía de amparo por lo que para este tipo de actos se ha establecido el Sistema Anglosajón, Angloestadounidense o Judicial.

El Sistema Francés, a nivel federal, está representado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual ha servido de modelo para el establecimiento de algunos tribunales locales.

1.2 LA LEY PARA EL ARREGLO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1853 (LEY LARES)

En 1853 siendo presidente el General Antonio López de Santa Anna, bajo la dirección de Lucas Alamán, se elaboraron las “Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución” promulgadas el 23 de abril de ese mismo año y que contenían una tenue noción del contencioso administrativo, en su artículo 9º, las bases dieron sustento constitucional al citado contencioso administrativo en la esfera del Poder Ejecutivo.”¹⁰

¹⁰ Nava Negrete, Alfonso; **Derecho procesal administrativo**; Porrúa, México, 1959, p. 726

El artículo 9 de la sección primera de las Bases citaba lo siguiente:

*“9. Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en **los negocios contenciosos** que se versen sobre ellos, ya estén pendientes ó se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte por la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios.”¹¹*

Así, se estableció un Consejo de Estado con funciones de asesoría y consulta respecto de los ministerios del gobierno. “La competencia fue ampliada por ordenamientos posteriores, en un intento por convertirlo en un órgano jurisdiccional de justicia retenida.”¹²

Correspondió a Teodosio Lares el primer intento de introducir el Consejo de Estado, inspirado en el sistema francés.

Lares, en su calidad de Secretario de Hacienda promovió la expedición de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y del Reglamento de la misma ley, ambos de fecha 25 de mayo de 1853.

¹¹ <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>; [Consulta: 17 de noviembre de 2004]

¹² Heduán Virués Dolores; **Cuarta época del Tribunal Fiscal de la Federación**; Asociación Nacional de Abogados, México, 1971, p. 31.

El antecedente más directo y claro de la jurisdicción contenciosa administrativa en México es la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo que se complementó con un detallado reglamento, publicado el mismo día de la ley.

El artículo 1º de la Ley, en forma enfática declaró el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, estableciendo que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, agregándose en el artículo 13 que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

En estos dos preceptos queda consignada la independencia de la Administración, tanto en sus agentes como por sus actos, frente al Poder Judicial. Además se estableció que nadie podía demandar al Gobierno, Estados o demarcaciones, ayuntamientos, etcétera, sin que previamente se hubiere presentado a la Administración una memoria en que se expusiera el objeto y motivos de la demanda, debiendo esperar por 40 días la autorización del Ministro respectivo y en el concepto de que pasado ese término, debería entenderse dada dicha autorización (artículos 7 de la Ley y 67 a 70 del Reglamento). La falta de presentación de la memoria, o el transcurso del tiempo indicado, haría nulo el procedimiento judicial (artículo 71 del Reglamento).

Por último, se estableció que los tribunales no podían ejecutar ni embargar los caudales del erario o rentas nacionales, ni de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, etcétera, debiendo limitarse la autoridad judicial a declarar el derecho de las partes, dejando al resorte exclusivo de la Administración, la manera de ejecutar los fallos (artículos 9 a 11 de la Ley).

La organización de la jurisdicción administrativa, se hizo consistir fundamentalmente en una sección especial dentro del Consejo de Estado, entonces existente; sección que debería formarse por cinco consejeros abogados, que

nombraría el Presidente de la República (artículo 4 de la Ley).

El Consejo constituía autoridad competente para conocer de las cuestiones de administración relativas: a las obras públicas; a los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración; a las rentas nacionales; a los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria, que tengan por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos, y a su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil (artículo 2 de la Ley).

Los conflictos de atribución entre la autoridad administrativa y la judicial, se decidían por la Primera Sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso, por dos magistrados propietarios y por dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República, y debiendo ser presidente de ese tribunal, el que lo fuera de la misma Sala, que sólo votaría en caso de empate (artículo 6).

El procedimiento organizado en la legislación que nos ocupa consistía en que primeramente debería presentarse una reclamación al Ministro respectivo (Reglamento artículos 6, 7 y 8); si el negocio no pudiere arreglarse en el plazo de un mes, con los interesados, debería pasarse a la sección de lo contencioso del Consejo, notificando al reclamante y al Procurador General (artículo 99); dentro del término de 20 días, el Procurador debería contestar la reclamación (Reglamento artículo 11). Corrido el traslado de la contestación al reclamante y evacuado por éste, se recibían sucesivamente las pruebas y alegatos, debiendo dictarse dentro de los quince días siguientes, la resolución (Reglamento artículos 13 a 19 Se ordenaba que la resolución se notificara a las partes y se pasara copia de ella a todos los Ministros (Reglamento artículo 20).

Tanto los Ministros como las partes podían manifestar su inconformidad en un plazo de diez días, caso en el cual el asunto se sometía a la decisión del gobierno en consejo de Ministros, en el concepto de que esta última decisión se ejecutaría sin

recurso alguno (Reglamento artículos 21 a 26).

Las resoluciones del Consejo podían ser atacadas por recursos de aclaración y de nulidad, los cuales deberían ser resueltos por el mismo Consejo (Reglamento artículos 40 a 48).

Por último, si dentro del término no se manifestaba inconformidad o se interponía recurso, la resolución del Consejo quedaba firme (Reglamento artículo 23).

Sin embargo, esa ley, así como la de 7 de julio de 1853 que organizó el procedimiento para la expropiación por causa de utilidad pública y la de 20 de septiembre del mismo año que suprimió los juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y estableció los juzgados especiales de Hacienda, para conocer de los procesos civiles y criminales en que estuviere interesado el Fisco, tuvieron una vida efímera, pues por ley de 21 de noviembre de 1855 dictada ya por el gobierno liberal establecido al triunfo de la revolución de Ayutla, se abolieron todas las leyes sobre administración de justicia dictadas a partir del año de 1852.

1.3 LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936

La primera manifestación de un tribunal administrativo en el siglo pasado se encuentra en el Jurado de Penas Fiscales, creado por la Ley para la calificación de las infracciones a las leyes fiscales el 8 de abril de 1924, en que a petición de parte se revisaba la legalidad de las resoluciones que imponían multas.

Posteriormente, el 27 de agosto de 1936 se emitió la Ley de Justicia Fiscal, que estableció el Tribunal Fiscal de la Federación como un organismo con autonomía para dictar sus fallos por delegación de facultades que la propia ley establece; es decir, como un tribunal administrativo de justicia delegada, lo cual originó numerosas

controversias acerca de su constitucionalidad, aspecto que solucionó la Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimientos de los asuntos contencioso-administrativos a través del amparo, la Constitución no sería violada.

La Doctora Dolores Hedúan Virués, cita que la constitucionalidad de la competencia atribuida por la ley al Tribunal Fiscal de la Federación tiene los siguientes fundamentos:

1. El hecho de que la Suprema Corte en ningún momento haya objetado la constitucionalidad de organismos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal.
2. La interpretación jurisprudencial del artículo 14 constitucional, conforme a la cual, si bien la garantía que consagra es la de que se siga un juicio, éste puede consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional promovido ante autoridad administrativa.
3. La liquidación y el cobro de las prestaciones fiscales se debe regular en dos períodos: el oficioso, dentro del cual el Estado ejerce unilateral y ejecutivamente funciones de Poder Público y el contencioso, que tiene por objeto la revisión, en vía jurisdiccional, de los actos que se producen por el ejercicio de dichas atribuciones, revisión que en nuestro país tradicionalmente se ha ejercido a través del Juicio de Amparo.
4. La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco del Poder Ejecutivo no implica ataque al principio constitucional de separación de poderes, ya que la seguridad del particular se encuentra garantizada al poder interponer el juicio de amparo en contra de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

El 27 de agosto de 1936 se creó la Ley de Justicia Fiscal (DOF 31-08-1936)

que entró en vigor el 1° de enero de 1937.

Dicha Ley fue elaborada por el ejecutivo de la Unión en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión para la organización de los servicios hacendarios según decreto de 30 de diciembre de 1935.

Esta ley creó el Tribunal Fiscal de la Federación como un típico tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés, y por ello insertó elementos del contencioso administrativo continental europeo en el sistema tradicional judicialista.

Le exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, señaló como antecedentes inmediatos del Tribunal Fiscal de la Federación a la Ley orgánica de la Tesorería, la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales, así como la legislación y la jurisprudencia sobre el juicio de amparo en materia administrativa, particularmente calificado de indirecto o de doble instancia. La Ley de Justicia Fiscal tenía carácter procesal.

Si se quisieran resumir las características, tanto del órgano jurisdiccional creado como del procedimiento que ante él debía seguirse, se puede afirmar que:

- a) Se trataba de un tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo encargado de resolver controversias administrativas, especialmente en materia fiscal;
- b) Debía considerarse como un tribunal administrativo de justicia delegada.
- c) Fue, en principio, un tribunal de simple anulación, ya que inicialmente se limitó el efecto de sus fallos a la anulación del acto administrativo impugnado.

Las características procesales del citado Tribunal pueden sintetizarse como sigue:

- a) Era un órgano de competencia específica en materia fiscal.
- b) Fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas, organizadas de acuerdo con un criterio de división del trabajo.
- c) Las pretensiones deducidas ante el Tribunal Fiscal de la Federación se planteaban en el juicio de anulación y se regularon de acuerdo con los lineamientos de recurso por exceso de poder que se tramita ante el Consejo de Estado Francés.
- d) El procedimiento establecido era de tipo sumario y no requería para su iniciación de la garantía del interés fiscal.
- e) El procedimiento establecido era uniinstancial. No se contemplaba ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal.
- f) Contra las sentencias del Tribunal Fiscal procedía el juicio de amparo, si eran desfavorables a los particulares, pero las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna, ya que el recurso de súplica fue suprimido por la reforma constitucional de 1934.

Cabe añadir que los creadores del Tribunal Fiscal tenían la intención de establecer un juicio en el cual predominará la oralidad, pero desafortunadamente en la práctica, se siguió el procedimiento escrito.

La constitucionalidad del naciente Tribunal Fiscal originó un fuerte debate doctrinal, pues algunos tratadistas estimaron que “no existía precepto constitucional que en su texto, autorizara la creación de tribunales administrativos ni por el Congreso de la Unión ni por el Ejecutivo Federal.”¹³

El 30 de septiembre de 1937, el Ejecutivo de la Unión envió una iniciativa de reforma al artículo 104 constitucional fracción I y no obstante haber fracasado, dicha iniciativa aportó las bases sobre las que se realizó la reforma de 1946. En ella se justificaba la creación de tribunales administrativos debido al crecimiento de la órbita

¹³ Fraga, Gabino; **Derecho Administrativo**; op cit., p. 461.

de acción de la administración pública.

1.4 FUNDAMENTO LEGAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

El debate sobre la constitucionalidad de los tribunales contencioso-administrativos ha sido superado en México gracias a las reformas a la Constitución federal en 1946 y en 1967, las cuales consagraron expresamente la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo.

Hasta antes de la reforma de 1946, durante los primeros años de existencia del Tribunal Fiscal de la Federación existió una fuerte discusión doctrinal, en el ámbito académico, sobre la constitucionalidad del Tribunal de la Jurisdicción Administrativa en México.

El deseo de dar fundamento constitucional a los tribunales administrativos y en especial al Tribunal Fiscal de la Federación, se consiguió con la reforma a la fracción 1ª del artículo 104 de la constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1946 y en vigor, a partir del 10 de enero de 1947.

Con fundamento en dicha reforma constitucional, expidió una ley para crear, ante la Suprema Corte de Justicia un recurso contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

En dicha reforma se reconoció, “si bien en forma indirecta, la constitucionalidad de los tribunales administrativos al facultar al máximo órgano constitucional de nuestro país para que conociera, por conducto de los recursos ordinarios prescritos por las leyes, de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos tribunales estuvieran

dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.¹⁴

Brevemente se pueden señalar los objetivos obtenidos con la reforma de 1946, con la siguiente forma:

- a) Se constitucionalizaron los tribunales administrativos.
- b) Se estableció que todo tribunal administrativo debería poseer plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, independencia total respecto de los órganos de la administración activa.

Este mismo año se reformó el Código Fiscal de la Federación para elevar el número de salas a 7 y el de magistrados a 21 (reforma del 28 de diciembre de 1946).

Posteriormente, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1949 fue ampliada la competencia de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a aquellos negocios cuya cuantía no hubiera sido precisada, o que rebasara el valor de \$20,000.00.

1.5 REFORMAS PARA EL SOPORTE JURÍDICO DE LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

En el mes de junio de 1967 fue promulgada una reforma al artículo 104 de la Constitución Federal. Dicha reforma facultó de manera expresa al legislador para crear tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dirimir las controversias que se suscitaran entre los particulares y la Administración Pública Federal, del Distrito Federal o de los territorios federales.

¹⁴ Armienta Calderón, Gonzalo; **El proceso tributario en el Derecho Mexicano**; UNAM, México, 1977. Textos Universitarios, p. 325.

Esta reforma, en la que ya se aprecia un correcto uso de la terminología procesal por parte de sus autores, consiguió los objetivos siguientes:

- a) Constitucionalizó en forma directa la creación de tribunales administrativos, facultando para ello al legislador federal para expedir leyes reguladoras de la jurisdicción administrativa especializada y autónoma;
- b) Sentó las bases constitucionales para la creación de tribunales locales de lo contencioso administrativo, al menos en el ámbito del Distrito Federal. Conservó la facultad de revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Confirmando con ello el sistema mixto de jurisdicción administrativa.

Las sentencias de los tribunales administrativos solo serían revisadas por el supremo órgano jurisdiccional mexicano, cuando dicha revisión fuera interpuesta por las autoridades administrativas, de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo 104, fracción I, de la Carta fundamental, en el cual se dispuso que: “procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, solo en los casos que señalen las leyes federales y “siempre que estas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.”¹⁵

La reforma de 1968, también introdujo otro factor de importancia: modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y la Ley de Amparo, estableciendo el amparo uniinstancial contra las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos.

Desde entonces, los tribunales administrativos “son órganos jurisdiccionales

¹⁵ Carrillo Flores, Antonio; “Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal”; **Ensayos de Derecho Constitucional y Administrativo**; IIJ-YNAM, México, 1987, p. 43

dotados de plena autonomía, ya que antes de esa reforma sus sentencias se consideraban como actos formalmente administrativos.”¹⁶

El 26 de enero de 1971 (Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1971), se promulgó la ley que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Este Tribunal significó un importante avance, pues además de ser el primer órgano de jurisdicción administrativa con competencia genérica, posee la facultad imperativa para imponer el cumplimiento de sus decisiones y el orden dentro del procedimiento. “La sentencia protectora del administrado, dictada en el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es exigible mediante un procedimiento similar al contenido por la Ley de Amparo.”¹⁷

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal inició sus labores el 17 de julio de 1971. Su ley publicada cuatro meses antes le fijaba una competencia sólo administrativa, más no fiscal. Incluso, establecía un deslinde muy claro entre las atribuciones de las Salas del Tribunal Contencioso y las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación. Así, el artículo 21, fracción I de la ley original del Contencioso Administrativo, establecía:

“Artículo 21. Son atribuciones de las Salas del Tribunal:

I.- Conocer, en los términos de ley, de los juicios que se promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal, con excepción de las materias señaladas para la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en las que el presunto agraviado alegue como causa la ilegalidad.”

¹⁶ Fix-Zamudio, Héctor; “Introducción al proceso tributario en el Derecho Mexicano”; **Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo X. Homenaje a Enrique Sayagués Laso**; Instituto de Estudios Locales, España, 1969, T. VII, Nos. 25 a 28, p. 85.

¹⁷ *Ibíd*em, p. 87.

Cabe destacar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal inició sus funciones con plena jurisdicción; es decir, no sólo tenía la facultad de dejar sin efecto un acto ilegal de la autoridad local, sino que podía señalar en sus sentencias el sentido de la nueva resolución que debería dictar la autoridad, en sustitución del acto administrativo anulado. Esto se consagraba en el artículo 79 de la ley, que establecía:

“Artículo 79. Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado.”

El 4 de enero de 1973 se publica la primera reforma a la ley del tribunal. Ésta contenía cuatro aspectos sobresalientes que debemos analizar. El primero fue la reforma al artículo 32, que establecía que sólo las personas con un *interés legítimo* podían intervenir en el juicio. El segundo aspecto fue la fijación clara y expresa de las causales de nulidad, que se señalaron en el artículo 77 bis (ahora artículo 81). Ahí, se establecieron de manera concisa las cuatro causales que darían pie a la anulación de las resoluciones ilegales de las autoridades:

“Artículo 77 bis. Serán causas 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 cualquiera otra causa similar.”

Estas causales son un gran acierto en cuanto a la definición de los motivos de anulación; la cuarta causal, por ejemplo, abre la posibilidad de que el juzgador analice la desviación de poder.

El tercer aspecto sobresaliente fue la supresión de la plena jurisdicción, sustituida por una disposición ambigua, que en todo caso podría dar paso a una sentencia que fijara los términos de la nueva resolución administrativa. El artículo 79 de la ley estableció:

“Artículo 79. Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o a restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos.”

La argumentación que en la exposición de motivos se adujo para suprimir la plena jurisdicción que se estableció en la ley original, señalaba que el tribunal “desbordaba” su ámbito jurisdiccional, pues el juzgador sustituía en sus facultades a la autoridad, invadiendo sus atribuciones administrativas. Lo anterior resulta a todas luces erróneo, pues el legislador no tomó en cuenta que para impartir una justicia administrativa expedita, pronta y completa, es indispensable que el juzgador tenga el pleno dominio del caso que estudia. Además, se olvidó por completo el desarrollo histórico de estos tribunales que surgieron en el seno de la administración pública para enmendar y controlar los actos irregulares, ilegales e injustos del Poder Ejecutivo, y que ganaron autonomía para garantizar su imparcialidad. Juzgar en materia administrativa es de hecho administrar, pues se interviene en actos de la autoridad, se analiza su legalidad, su oportunidad, su congruencia con la letra y con el espíritu de las normas. Además, con la plena jurisdicción no se invaden las atribuciones administrativas porque sólo se actúa sobre resoluciones controvertidas, en relación con las cuales, una vez que se ha determinado el derecho de las partes, el juzgador señala lo que corresponde a cada una de ellas, establece el sentido de la nueva actuación administrativa pero sin sustituir a la autoridad en la emisión de la misma, sino señalando, conforme a derecho, lo que corresponde proveer.

El cuarto aspecto relevante de esta reforma fue la creación del recurso de

revisión que podía interponer el jefe del Departamento del Distrito Federal, o quien legalmente lo representara, en asuntos de importancia y trascendencia: este recurso se interponía ante el pleno del tribunal, conformado por la reunión de todos los magistrados, quienes resolvían confirmando, modificando o revocando las resoluciones de primera instancia.

La segunda reforma de la ley se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 3 de enero de 1979. De esta reforma cabe destacar la ampliación de la competencia del tribunal para poder conocer de las cuestiones fiscales locales y la eliminación del término “legítimo” en relación con el interés que se requería para poder intervenir en juicio. Estas dos reformas fueron sumamente importantes porque la ampliación de la competencia del tribunal le permitió complementar su esfera jurisdiccional: ahora comprendía no sólo los actos administrativos, sino también los fiscales que emite la tesorería local. Por su parte, el interés sin adjetivos permitía el acceso a un mayor número de gobernados a la jurisdicción administrativa, a aquellos que no contaban con un derecho subjetivo público, lo cual exigía tener el reconocimiento del Estado para acreditar el interés jurídico, que es el que se considera en la ley de este tribunal hasta 1995.

Al establecerse como condición procesal para los demandantes sólo el “interés” para acceder a esta jurisdicción, se podían someter al conocimiento de este tribunal diversas actuaciones administrativas sin tener que contar el particular con un reconocimiento estatal —como ser titular de una licencia o permiso—. Esto hacía del tribunal un órgano jurisdiccional más abierto y accesible, al cual podían acudir los particulares en demanda de justicia; de esa manera el tribunal era una vía realmente expedita, sin trabas ni obstáculos, ni barroquismos procesales.

La tercera reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 1986. Esta modificación significó la inexplicable desaparición de la figura de la *negativa ficta* que consagraba el segundo párrafo de la fracción del artículo 21 de la ley del tribunal. Se estableció el “interés jurídico” como requisito indispensable

para poder intervenir en juicio, con lo cual se cerró el acceso al tribunal a aquellos gobernados que no contaran con un derecho subjetivo público. Al respecto, múltiples asuntos en los cuales el particular no podía acreditar que contaba con un reconocimiento por parte del Estado para realizar ciertas actividades —por ejemplo, dedicarse a una actividad comercial sin contar con la licencia exigida por los reglamentos gubernativos correspondientes les impedía, en caso de sufrir una actuación autoritaria, acudir a este órgano jurisdiccional.

Se amplió el recurso de revisión para que los particulares también pudieran hacer uso del mismo, para combatir las resoluciones pronunciadas por las salas ordinarias que les fueran desfavorables.

Se creó una Sala Superior, compuesta por cinco magistrados, para conocer principalmente de los recursos de revisión que interponían las autoridades y los particulares en contra de las resoluciones de las salas ordinarias; de esta forma, se constituyó en una segunda instancia en el procedimiento jurisdiccional administrativo. La Sala Superior sustituyó al pleno del tribunal para constituirse en un órgano especializado para la revisión de los fallos de primera instancia.

La cuarta reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de diciembre de 1987. Son tres los aspectos que abordó esta reforma. El primero consistió en establecer dos nuevas causales de sobreseimiento en el artículo 72 de la ley del tribunal, en las fracciones IV y V. La causal de la fracción IV se refirió al sobreseimiento que debe dictar la sala cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor, o revocado el acto que se impugna; la causal de la fracción V se refirió al sobreseimiento que debía decretarse por inactividad procesal, cuando en un asunto no se hubiese efectuado ningún acto durante el término de 180 días, ni el actor hubiera promovido en ese mismo periodo, siempre y cuando la actividad del actor fuera necesaria para la continuación del procedimiento. Asimismo, en los recursos de revisión la inactividad en el mismo lapso, producía la caducidad de la instancia y la Sala Superior debía declarar firme la resolución recurrida. Una

vez que se hubiera celebrado la audiencia en la Sala Ordinaria respectiva, o se hubiera listado el asunto para conocerse en sesión de la Sala Superior, no procedía el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la caducidad de la segunda instancia.

El segundo aspecto del que trató esta reforma fue el que se orientó a actualizar los montos de sanción que establecía el artículo 82 de la ley del tribunal, para fortalecer los instrumentos del tribunal a efecto de hacer cumplir sus fallos. Así, se fijó un nuevo rango para sancionar el incumplimiento de las autoridades a las sentencias firmes del tribunal, señalándose una multa de 50 a 100 veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

El tercer aspecto que se consideró fue para ajustar la ley del tribunal a la reforma publicada el 10 de agosto de ese año, respecto de los recursos de revisión que prevé el artículo 104, fracción I-B de la Constitución federal. De esta forma, en el artículo 87 de la ley del tribunal se estableció el recurso de revisión administrativa, al que podían acudir las autoridades para impugnar, en asuntos de importancia y trascendencia, los fallos definitivos de la Sala Superior del tribunal, ante los tribunales colegiados de circuito competentes.

La quinta reforma a la ley del tribunal se publicó el 21 de diciembre de 1987 y tuvo como propósito actualizar los artículos 3º y 8º de la ley para que los nombramientos de los magistrados del tribunal los aprobara la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, debiendo asimismo rendir dichos magistrados la protesta correspondiente ante el pleno de esa representación ciudadana.

La sexta reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se publicó el 18 de junio de 1992, y en ella se modificó el artículo 4º, que se refiere a la ampliación hasta 75 años de edad para el retiro de los magistrados.

La séptima reforma a esta ley del tribunal se publicó el 10 de enero de 1994 en el *Diado Oficial de la Federación*. Se añadió una nueva fracción al artículo 21, que

daba competencia a las salas del tribunal para que conocieran de las resoluciones dictadas por las autoridades; se negaba a los particulares la indemnización por daños y perjuicios cuando los funcionarios responsables hubieran actuado de manera ilícita y dolosa, en detrimento del patrimonio de los gobernados. Esta última reforma resulta especialmente trascendente, pues formó parte de un paquete de modificaciones que cambió de manera sustancial el régimen de la responsabilidad civil del Estado. Por ser éste el rumbo que deben tomar las reformas necesarias para modernizar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito

Este breve repaso sobre la evolución de la Ley del Tribunal de lo Contencioso nos aporta dos reflexiones. La primera, que el tribunal ha ganado una competencia cada vez más amplia a lo largo del tiempo, convirtiéndose en un órgano valioso y útil para la ciudadanía al cual pueden acudir en demanda de justicia, en asuntos administrativos y fiscales por controversias con el gobierno de la ciudad de México. La segunda reflexión se refiere a que, desafortunadamente, algunas de las reformas han desconocido la naturaleza, propósitos y alcances de este tribunal; y en vez de otorgarle mejores instrumentos para impartir una justicia administrativa expedita y eficaz, le han suprimido de su norma disposiciones e instituciones jurídicas que le daban un carácter avanzado.

De tal forma se le estaba convirtiendo en un órgano jurisdiccional cada vez con menos atribuciones que, inclusive, marchaba a la zaga de otros tribunales estatales creados con posterioridad, pero que contaban con mejores normas e instrumentos superiores de impartición de justicia. Este retroceso era inaceptable y sólo podía explicarse como producto de una mentalidad administrativa atrasada, autoritaria y arbitraria. Un Estado de derecho moderno requiere, necesariamente, de un tribunal administrativo eficaz y bien dotado de facultades jurídicas para garantizar el imperio de la ley en las controversias administrativas y fiscales, en el Distrito Federal.

Ahora que se han revalorado los derechos humanos que se han replanteado

los espacios y escenarios entre el Estado y la sociedad civil, los órganos jurisdiccionales administrativos son una pieza clave para la modernización jurídica y administrativa del país, y para la creación de una cultura de la legalidad que dé fundamento a un Estado jurídicamente responsable.

En este contexto, es importante destacar la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es pues, sin lugar a dudas, un documento de avanzada para que el país, los ciudadanos y las instituciones transiten por el camino del Estado de derecho.

Entre los avances importantes se enlistan los siguientes:

- a) La plena jurisdicción;
- b) La competencia de las salas para conocer de resoluciones en donde se haya configurado la positiva o la negativa ficta;
- c) La ampliación de las facultades del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para conocer de los actos que afecten a los particulares dictados por la administración pública paraestatal del Distrito Federal, cuando actúe con el carácter de autoridad;
- d) La suspensión con efectos restitutorios;
- e) El interés legítimo, y
- f) La suplencia de las deficiencias de la demanda, no sólo en materia administrativa sino también fiscal.

Ahora bien, el 7 de marzo de 1987 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas a los artículos 17, 46 y 116 del texto constitucional. El artículo 116 reformado en su fracción IV, proporciona la base constitucional para que las constituciones y leyes de los estados instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que surjan entre la administración pública estatal y los particulares.

La reforma al texto del artículo 116 adaptó el régimen constitucional a una circunstancia real: la existencia de tribunales locales de jurisdicción administrativa, algunos de los cuales son innovadores en varios aspectos procesales.

Otro elemento que seguramente influyó en la citada reforma fue la necesidad de articular un sistema nacional de justicia administrativa sobre bases de uniformidad y coherencia.

El 29 de julio de 1987 se promulgaron nuevas reformas al texto constitucional, publicadas el 10 de agosto del mismo.

La primera reforma consistió, en el traslado del texto que faculta al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal y en el del Distrito Federal.

El comentario general de la doctrina es que esta reforma, más que por otra razón, fue motivada por un afán de técnica legislativa, pues con ella se trasladó el fundamento constitucional de los tribunales administrativos del capítulo dedicado al Poder Judicial Federal (artículo 104, fracción I), al capítulo relativo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXIX-H).

La segunda reforma constitucional que importa para el tema de tesis, es la efectuada al texto del artículo 104, pues se le adicionó la fracción I-B que atribuye a los tribunales colegiados de distrito el conocimiento del recurso de revisión interpuesto contra las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73, y en los casos en que lo señalen las leyes.

La revisión (*rectius apelación*) de dichas sentencias se somete al trámite que para la revisión en amparo de doble instancia dispone la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales. Las resoluciones que sobre dichos asuntos

dicten los tribunales colegiados no son susceptibles de ulterior recurso, es decir, quedan firmes.

Finalmente el 5 de enero de 1988, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación la modificaciones a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que entraron en vigor el 15 de enero de 1988 con objeto de establecer las bases legales para la aplicación de la reforma constitucional anteriormente descrita.

También, a dicho efecto, se reformó el texto del Código Fiscal y el de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el mismo día 5 de enero de 1988, en vigor también, a partir del día 15 del mismo mes y año.

En virtud de dicha reforma la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación posee un limitado sector de competencia para aquellos asuntos de “importancia y trascendencia”, ya que se suprimieron sus facultades revisoras de las resoluciones emitidas por las salas regionales.

CAPITULO II

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

2.1. Disposiciones Generales

Las disposiciones generales que rigen el procedimiento llevado en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito federal se encuentran establecidas del artículo 25 al 32 de la Ley de este Tribunal.

El juicio ante este Órgano Jurisdiccional se substanciará y resolverá con arreglo a lo establecido en su ley y a falta de disposición expresa y siempre y cuando no se oponga a lo que prescribe su ordenamiento se aplicará en forma supletoria lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal, el Código Fiscal de la Federación y el Código Financiero del Distrito Federal.

Toda promoción deberá ir firmada por quien promueva, y en caso de que el promovente no sepa o no pueda firmar, entonces lo hará otra persona en su nombre y el interesado estampará su huella digital.

Ante el Tribunal no procede la gestión oficiosa, la persona que promueva en nombre de otra deberá acreditar su personalidad en los términos que establece la Ley del Tribunal.

El particular tiene la opción de agotar los recursos o medios de defensa que establecen las leyes o reglamentos del Distrito Federal, o intentar el juicio ante el Tribunal en comento, en el caso de que el gobernado este haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, éste podrá desistirse del mismo y promover juicio ante el Tribunal, pero una vez que se ha ejercitado la acción ante el Tribunal, no se podrá ocurrir a otro medio de defensa ordinario; en materia fiscal no procede lo anterior, el gobernado deberá agotar los recursos previstos en el Código Financiero del Distrito Federal.

El Tribunal podrá hacer uso de medidas de apremio y mediadas disciplinarias para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden en éste.

En los juicios tramitados en el tribunal no se dará la condenación en costas, cada parte será responsable de sus propios gastos.

Las cuestiones que surjan dentro del procedimiento se decidirán de plano y sin forma de substanciación, salvo las que trasciendan al resultado del juicio que se fallarán conjuntamente con el principal.

2.2. Las Partes

El elemento subjetivo del proceso está integrado por las partes.

2.2.1. Concepto

Parte es la persona que, teniendo una intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone un recurso.

Para el Maestro Ignacio Burgoa, parte es "Toda persona a quien la ley da facultad para deducir una acción, oponer, una defensa en general o interponer

cualquier recurso, o a cuyo favor o contra quien va a operarse la actuación concreta de ley, se reputa "Parte", sea en un juicio principal o bien un incidente."¹⁸

2.2.2. Actor

En sus inicios, El Tribunal, que nació con la Ley de 1971, era más un medio de defensa exclusivo de los gobernados que un órgano de control de legalidad, por lo que solo podía tener el carácter de demandante el particular ya sea individual o colectivo, que había sido afectado por la actuación de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Con las reformas a su Ley en 1978, Se establece que la autoridad puede actuar como demandante, solicitando se ulifiquen las resoluciones fiscales favorables a un particular que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal, ejercitando lo que la doctrina ha llamado "Recurso de lesividad", limitándose esta acción sólo a impugnar las resoluciones de carácter fiscal.

En consecuencia el actor en el juicio llevado en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal puede ser el gobernado ya sea individual o colectivo y las autoridades del Gobierno del Distrito Federal.

2.2.3. Demandado

Por cuanto hace a la parte demandada, el artículo 33 en su fracción II de la Ley de la Materia, establece que tendrán ese carácter el Jefe del Distrito Federal; los Secretarios del Ramo, así como los Directores Generales, en general las autoridades de las Delegaciones políticas a cuya área de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución;

¹⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1989. Página 327.

autoridades administrativas del Distrito Federal tanto, ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnen; el particular ya sea persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa.

2.2.4. Tercero Perjudicado.

La Ley del Tribunal en comento prevé la participación en el proceso de quienes llama "Tercero Perjudicado", o sea a cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal.

La figura del tercero perjudicado que contempla la Ley de la Materia no tiene limitación alguna, pues es suficiente advertir la posibilidad de que a consecuencia de las resoluciones que dicte el Tribunal puedan resultar afectados los intereses de cualquier persona.

La intervención del tercero perjudicado del juicio contencioso administrativo puede ser a petición del actor. Del demandado o de la Sala juzgadora si ésta llegara a advertir su existencia.

Ahora bien, en relación con las partes nos encontramos con la capacidad, legitimación y representación de los que a continuación transcribo algunos conceptos.

2.2.5. Capacidad.

"La Capacidad para ser parte en juicio debe distinguirse de la capacidad para comparecer ante los tribunales... La capacidad para ser parte en un juicio la tienen todas las personas jurídicas sin excepción alguna, no así la capacidad procesal."¹⁹

¹⁹ Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Civil. Decimasexta Edición. Editorial Porrúa S. A. México, 1984. Página 136.

Por su parte el Maestro Carnelutti nos dice “La capacidad procesal es la idoneidad de la persona para actuar en un juicio, inferida de sus cualidades personales.”²⁰

De acuerdo a lo anterior, tenemos que toda persona física o moral sin excepción alguna tiene capacidad para ser parte en juicio, así en relación a la capacidad procesal ya que la persona debe tener una serie de cualidades para poder realizar actos procesales ya sea en nombre propio o a nombre de otro.

2.2.6. Legitimación

"La Legitimación, en general, es la situación en que se encuentra una persona con respecto a determinado acto situación jurídica, para el efecto de poder ejecutar legalmente aquél o de intervenir en esta. Si puede hacerlo, está legitimado; en caso contrario no lo está. La legitimación procesal es la facultad de poder actuar con el proceso, como actor, como demandado, cabo tercero, o representado a éstos.”²¹

"La legitimación jurídica, debe entenderse como una situación del sujeto de derecho, en relación con determinado puesto normativo, que lo autoriza a adoptar determinada conducta. Es decir, la legitimación es autorización de la ley porque el sujeto de derecho se he colocado en un supuesto normativo y tal autorización implica el facultamiento para desarrollar determinada actividad o conducta.”²²

De los anteriores conceptos podemos concluir la legitimación es la facultad de un sujeto de intervenir en un proceso por tener una determinada relación con la pretensión formulada.

²⁰ Aut. Cit., por Pallares., Eduardo. Ob. Cit. Página 136.

²¹ Pallares, Eduardo. Ob. Cit., Pagina 535

²² Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Sexta Edición. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983. Páginas 223 y 224.

2.2.7. Representación

La representación es “Una institución jurídica de muy amplia significación y aplicación y que entraña la posibilidad que una persona realice actos jurídicos por otra, ocupando su lugar por actuando por ella.”²³

La representación procesal según el Diccionario de Derecho, es "La facultad conferida legalmente a una persona para representar a otra en juicio".²⁴

El artículo 26, segundo párrafo de la Ley del Tribunal en comento, establece que "Ante el Tribunal no procederá la gestión oficiosa. Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad en términos de Ley, al presentar su demanda"²⁵.

En los juicios ventilados en el Tribunal en comento, el actor y tercero perjudicado podrán autorizar que cualquier persona con capacidad legal pueda oír y recibir notificaciones en su nombre, así mismo las autoridades que sean parte en el procedimiento, podrán acreditar representantes; en ambos casos los designados tendrán facultades para intervenir en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas y alegar.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, estará representado por los Delegados del mismo Departamento así como de los Directores Generales del Departamento a cuya área de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado.

Ahora bien, el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, precisa que sólo podrán Intervenir en el juicio,

²³ González Pérez Jesús, Derecho Procesal Mexicano, Editorial Porrúa, México 2004.

²⁴ De Piña, Rafael Diccionario de Derecho. Decimatercera Editorial Porrúa, S. A., México, 1985. Página 428.

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

las personas que tengan interés legítimo en el mismo, además de que, en los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.

Ahora bien, el interés legítimo se debe entender como aquel interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación por los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, a efecto de defender esa situación de interés. El interés legítimo se encuentra intermedio entre el interés jurídico y el interés simple, y ha tenido primordial desenvolvimiento en el derecho administrativo; la existencia del interés legítimo se desprende de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, sin embargo, no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica del particular, entendida ésta en un sentido amplio; a través del interés legítimo se logra una protección más amplia y eficaz de los derechos que no tienen el carácter de difusos, pero tampoco de derechos subjetivos. Así, podemos destacar las siguientes características que nos permiten definir al interés

legítimo: 1) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que se traduce en que de prosperar la acción se obtendría un beneficio jurídico en favor del accionante; 2) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad de uno frente a otro; 3) Un elemento que permite identificarlo plenamente es que es necesario que exista una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole económica, profesional o de cualquier otra, pues en caso contrario nos encontraríamos ante la acción popular, la cual no requiere afectación alguna a la esfera jurídica; 4) El titular del interés legítimo tiene un interés propio, distinto del de cualquier otro gobernado, el cual consiste en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio; 5) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético, es decir, se trata de un interés jurídicamente relevante; y, 6) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

Por lo que toca al interés jurídico, se requiere necesariamente se acredite la afectación a un derecho subjetivo; en cambio en lo referente al interés legítimo, supone únicamente la existencia de un interés cualificado, respecto de la legalidad de los actos impugnados interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de una situación particular respecto del orden jurídico, por lo que se desprende que éste es claro y determinante en señalar que en los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, como lo establece el segundo párrafo del artículo en mención, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.

Entonces decimos que, una persona tendrá interés legítimo para poder intervenir en juicio llevado en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuando esta demuestre que el acto impugnado le afecta su esfera

jurídica, y el interés jurídico se deberá ser acreditado cuando se trate de de actividades que se encuentren reguladas dentro de los ordenamientos legales aplicables a casos concretos.

2.3. Procedimiento

El procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se caracteriza por su sencillez, agilidad procesal, enemigo de procedimientos largos, complicados e inoperantes, sin mayores formalidades que las que constituyen garantías constitucionales.

Dicho procedimiento se rige por las propias disposiciones que al efecto establece su Ley, aplicándose en forma supletoria el Código da Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en cuanto a la materia administrativa diversos ordenamientos aplicables a casos concretos, el Código Financiero del Distrito Federal, en materia fiscal, y en su caso el Código Fiscal de la Federación, en lo que resulte aplicable.

Inicia con la presentación de la demanda, la contestación por parte de la demandadas y en su caso por el tercero perjudicado, una vez integrado el expediente se celebra la audiencia de Ley en donde se hará la admisión y desahogo de pruebas y alegatos para finalizar con la sentencia.

2.3.1 Demanda

El Maestro Eduardo Pallares señala que la demanda es "El acto jurídico mediante el cual se inicia el ejercicio de la acción".²⁶

Por otro lado el Maestro Eduardo J. Couture dice:"La demanda es el acto procesal introductivo de (la instancia), por virtud del cual el actor somete su

²⁶ Pallares, Eduardo. Ob. Cit., página 228.

pretensión al juez, con las formas requeridas por la ley, pidiendo una sentencia favorable a su interés"²⁷

De los conceptos anteriores podemos decir que todos llevan en esencia el mismo criterio, que puede resumirse en las siguientes palabras: Demanda es el acto procesal por el que se inicia un proceso.

La demanda presentada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal debe de cumplir con ciertos requisitos formales que al efecto establece el artículo 50 de la Ley que lo rige, siendo los siguientes: Nombre y domicilio del actor, y, en su caso, de quien promueva en su nombre la resolución o acto administrativo impugnado; 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 del acto impugnado; la descripción de los hechos, y de ser posible, los fundamentos de derecho; la firma del actor. Si este no supiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero la huella digital; y las pruebas que el actor ofrezca.

Además es obligación del actor comparar a su escrito de demanda las copias de la misma y de los documentos que anexa a ésta, para el debido emplazamiento de las demás partes.

En relación al requisito formal que establece el artículo 50 de la Ley de la Materia en el que se señala que en el escrito de demanda se deberá asentar la descripción de los hechos y de ser posible, los fundamentos de derecho, se dispensa al particular de alegar las normas jurídicas en que se fundamente la pretensión, pero de lo que no se le dispensa es que se precise la pretensión. Es importante mencionar que lo anterior sólo opera en materia fiscal, así lo delimita el artículo 79, fracción II de la Ley del tribunal que establece lo siguiente "... Las salas deberán al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con

27 Aut. Cit. por Ovalle Favella José. Derecho Procesal Civil Editorial Harla. México 1983. Pagina 47.

excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerá a los puntos de la litis planteada”.

El término para interponer la demanda es de 15 días hábiles, que empezarán a contar desde el día siguiente al en que se haya notificado al particular la resolución o acuerdo que se impugne, o al día en que haya tenido conocimiento de ello o de su ejecución, o en el que se hubiere ostentado sabedor de los mismos, lo anterior de conformidad con el artículo 43 de la Ley del Tribunal.

Para el supuesto de que la autoridad sea quien presente la demanda, ésta deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, en este caso la autoridad podrá demandar la nulidad de la resolución favorable, solo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda, así lo establece el artículo 43 de la Ley de la Materia.

Dentro del término de 24 horas de haber recibido la demanda el Presidente del Tribunal deberá turnarla a la Sala que corresponda.

El Presidente de la Sala admitirá la demanda o en su caso la desechará si se contempla uno de los casos que establece el artículo 53 de la Ley del Tribunal que son los siguientes: a) si el acto impugnado se dictó conforme a la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o bien del propio Tribunal; b) si examinada la demanda se encontrare un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, como puede ser que la demanda sea extemporánea, por incompetencia del Tribunal para conocer del asunto, etc.: y c) si habiendo prevenido al actor para subsanar las irregularidades o la oscuridad de su demanda no lo hiciere en el término de cinco días.

Contra el desechamiento de la demanda procede el recurso de reclamación.

Si no encontrare ninguna causa de desechamiento, el Presidente de la Sala correspondiente mandará emplazar a las demás partes para que den contestación a la demanda dentro del término de 15 días, en el mismo acuerdo se fijará día y hora para la celebración de la audiencia de ley, dentro de un plazo que no excederá de veinte días, también podrá decidirse en el mismo acuerdo sobre la suspensión de los actos impugnados.

2.3.2. Contestación

El término para dar contestación a la demanda correrá individualmente para las partes; en el escrito de contestación se referirán a cada uno de los puntos contenidos en el escrito de demanda, se citarán los fundamentos legales que consideren aplicables y las pruebas que estimen pertinentes.

El artículo 55 de la Ley de la Materia establece que si la parte demandada, no contestara dentro del término señalado en el artículo próximo anterior, el Tribunal declarará la preclusión correspondiente considerando confesados los hechos señalados en la demanda, salvo prueba en contrario.

Como podemos observar el artículo anterior no hace mención del tercero perjudicado, en virtud de la diversa calidad con la que interviene éste, pues al tercero perjudicado no solo lo están imputando hechos u omisiones.

Una vez admitida la demanda, se turnará, expediente al Magistrado que corresponda, quien, será el encargado de continuar la instrucción hasta la audiencia.

Si el Magistrado instructor examinando el expediente encontrare acreditado debidamente alguna causa evidente de improcedencia o de sobreseimiento, propondrá a la Sala el correspondiente proveído en el que se de por concluido el

juicio. Este proveído se dictará por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados que integren la Sala que está conociendo del asunto, esto de conformidad con el artículo 56 de la Ley del Tribunal.

Las causales de improcedencia y sobreseimiento deberán analizarse previamente al estudio del fondo del asunto, ya sea que las hagan valer las partes o bien el juzgador deberá analizarlas de oficio.

2.3.3 Audiencia de Ley

El artículo 73 de la Ley del Tribunal, establece que la audiencia tendrá por objeto desahogar en los términos de la misma Ley, las pruebas debidamente ofrecidas, oír alegatos y finalmente dictar sentencia en el asunto.

La audiencia se constituirá en audiencia pública el día y hora señalada al efecto, la inasistencia de las partes, no impedirá la celebración de ésta.

La recepción de pruebas se hará 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.

Las pruebas deberán ofrecerse en el escrito de demanda en el de contestación, excepto las supervenientes que podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta en la audiencia respectiva.

Las Salas para esclarecer la verdad de los hechos, podrán acordar de Oficio, el desahogo de las pruebas que estimen conducentes.

Contra el desechamiento de pruebas, procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.

Una vez concluida la recepción de pruebas, las partes podrán formular alegatos por sí o por medio de sus representantes.

Finalmente después de los alegatos, el Magistrado a quien se hubiere turnado el asunto, propondrá los puntos resolutive y la sala juzgadora resolverá el juicio en la misa audiencia, salvo que se trate de un gran número de constancias que deban tomarse en cuenta, podrá reservarse el fallo definitivo para un término que no excederá de diez días.

2.3.4. Sentencia.

“La sentencia es el acto final del proceso, acto aplacador de la ley sustantiva a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirigirlo.”²⁸

El Maestro Eduardo J. Couture señala: "El vocablo sentencia sirve para denotar, a un mismo tiempo, un acto jurídico procesal y el documento en que él se consigna. Como acto, la sentencia es aquel que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometidos a su conocimiento. Como documento, la sentencia es la pieza escrita, emanada del tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida.”²⁹

Entonces podemos decir que la sentencia es la decisión del juzgador acerca de la controversia sometida a su conocimiento, acto procesal a cargo del Órgano Jurisdiccional que pone fin al proceso.

Como ya lo hemos apuntado, el procedimiento en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se caracteriza entre otras cosas por su sencillez, por ello las tendencias que emite no necesitaran de formulismos, pero deberán contener la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos; el

28 Gómez Lara, Cipriano. Derecho Procesal Civil. Cuarta Edición. Editorial Trillas. México, 1989. página 127.

29 Couture, Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal. Editora Nacional. México, 1984. Página 277.

examen y valoración de las pruebas rendidas según el prudente arbitrio de las salas, salvo las documentales públicas e inspección judicial que siempre serán prueba plena los fundamentos legales en que se apoyen para dictar la resolución definitiva, debiendo limitarlos, en cuanto a la solución de la litis planteada, a los puntos cuestionados; y los puntos resolutivos declarando la nulidad o validez del acto, en su caso el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento, de conformidad con el artículo 79 de la Ley del Tribunal.

También se prevé en la Ley de la Materia la existencia de la importantísima institución denominada suplencia de la deficiencia de la demandas que ha establecido que las salas están obligadas a suplir las deficiencias de la demanda al momento de pronunciar sentencia, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerá a los puntos de la litis planteada, de conformidad con el artículo 79 de la misma Ley.

De conformidad con el artículo 81 del mismo ordenamiento, las salas declararán la nulidad del acto impugnado cuando seden los siguientes supuestos: Incompetencia de la autoridad; Incumplimiento u omisión de las formalidades legales; violación o inobservancia de la Ley o no haberse aplicado la debida; arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

Ahora bien al declararse la nulidad al acto impugnado éste quedara sin efectos y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, lo anterior de conformidad a lo que establece el artículo 82 de la Ley en comento.

En cuanto al cumplimiento de la sentencia, la Ley del Tribunal prevé la instancia de queja, que podrá hacer valer el actor para el caso de que no se

cumplimente la sentencia en los términos que establezca la misma, esto, conforme al artículo 83 de la ley en la materia.

La finalidad de esta instancia es precisamente, obligar a la autoridad a que dé cumplimiento a la sentencia que se haya emitido por la Sala de Primer Instancia o en su caso, a la resolución que en su momento dicte la Sala Superior cuando habiendo hecho valer el recurso de apelación alguna de las partes, este haya sido fundado, se haya revocado la sentencia y haya concluido con la declaratoria de nulidad de los actos o resoluciones impugnadas.

El artículo en comen prevé que el interesado podrá acudir en queja ante la Sala que conoció del juicio de nulidad y la Sala deberá dar vista a la autoridad responsable para que dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al que se le notifique, manifieste sobre el cumplimiento que haya dado a la misma. En este mismo artículo se establece que para el caso de que la autoridad no haga manifestación alguna en este sentido, se le requerirá nuevamente por el mismo término y se le amonestará y prevendrá para que en el caso de renuencia se le imponga una multa que puede ir de 50 a 180 días se salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En la práctica, la generalidad de las veces la autoridad es omisa en informar sobre el incumplimiento que debió dar a la sentencia respectiva y entonces, el mismo precepto legal refiere que ante esta circunstancia se remitirán los autos principales a la Sala Superior del Tribunal para que esta resuelva a instancia de la sala inferior, si procede en su caso, solicitar al Jefe de Gobierno para que como superior jerárquico obligue a la autoridad responsable a que de cumplimiento a la determinación emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Cabe mencionar que, si bien es cierto que el artículo 83 de la Ley en comento, regula la instancia de queja como medio a través del cual se puede recurrir a la autoridad a que cumpla con la determinación emitida por las Salas de

este Órgano Colegiado, también lo es que dicha medida no trasciende más haya de un simple requerimiento que se ve reforzado con la imposición de multas, pero no se cuenta con un medio coercitivo para obligar a las autoridades a que sin excusa ni pretexto acaten en forma inmediata sus determinaciones.

2.3.5. Recursos dentro del procedimiento contencioso administrativo

El Recurso es un medio de impugnación que tiene el particular 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.

Los artículos 84 y 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal prevé en su título segundo, capítulo duodécimo, los recursos de reclamación y de apelación.

El recurso de reclamación es procedente contra las providencias o acuerdos de trámite que sean dictados por el presidente del tribunal, por el presidente de cualquiera de las salas o por los magistrados, así como en los demás casos señalados por la ley. Deberán considerarse entre otros casos, que la ley del tribunal señala, los siguientes: cuando se impugna una resolución dictada para hacer efectivas las garantías que se hayan otorgado con motivo de una suspensión, y cuando se impugne el desechamiento de pruebas que en una audiencia de ley haya determinado una sala ordinaria (artículo 76, fracción V, segundo párrafo). En ambos casos procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior; además, son los dos únicos casos en los que se conocerá por alzada de este recurso, pues de acuerdo con las reglas generales establecidas en los artículos 85 y 86, la reclamación se tramita y resuelve ante la propia sala de adscripción del magistrado que haya dictado el acuerdo que se recurre.

La reclamación tendrá que interponerse, con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente al que surtan sus efectos la notificación correspondiente.

Conforme al artículo 86 de la ley del tribunal, se deberá dar vista del recurso a las demás partes, por un término común de tres días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, la sala deberá resolver lo conducente.

El recurso de apelación será procedente contra las resoluciones de las salas del tribunal que decreten o nieguen un sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo y las que pongan fin al procedimiento. El término para interponer este recurso es de 10 días siguientes al día en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugne. Este recurso lo conoce la Sala Superior, que al admitir a trámite el mismo, designará un magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por un término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga, así lo establece el artículo 87 de la ley.

Vencido el término de cinco días, el magistrado ponente formulará el proyecto respectivo y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de 15 días.

En el caso de los particulares, contra las resoluciones definitivas de la Sala Superior pronunciadas en el recurso de apelación, procede el amparo directo, del cual conocen los tribunales colegiados de circuito, en términos de lo que establecen los artículos 103 Y 107 constitucionales así como 158 y 159 de la Ley de Amparo.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 88 de la ley del tribunal y 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra

las resoluciones definitivas de la Sala Superior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión administrativa ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, dentro del plazo de 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva, independientemente del monto del negocio, en los casos siguientes: a) Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal; b) cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos; c) cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento; d) cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones, y e) por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

En los casos que no encuadren en las hipótesis anteriores, las autoridades podrán promover el recurso de revisión, siempre y cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, y el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal al momento de emitirse la resolución de que se trate.

2.3.6. La Jurisprudencia

Podemos definir que la jurisprudencia es una norma de juicio que suple omisiones de la ley y que se funda en las prácticas seguidas en casos análogos.

La Ley del Tribunal en el artículo 89, establece en este sentido que la Sala Superior podrá fijar jurisprudencia, misma que será obligatoria tanto para esta sala como para las salas ordinarias del tribunal, existiendo dos sistemas para su fijación; el primero es el sistema de reiteración, que se aplica cuando lo resuelto por la Sala Superior se sustenta en cinco ejecutorias que no hayan sido interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por el voto de cuando menos cinco magistrados en el mismo sentido.

El segundo sistema es el de resolución por contradicción, que se aplica cuando los magistrados, las autoridades o cualquier particular se dirijan a la Sala Superior denunciando la contradicción entre resoluciones sustentadas por las salas ordinarias o por la misma Sala Superior.

El artículo 93, menciona que en estos casos, al recibir la denuncia de contradicción, el presidente de la Sala Superior designará al magistrado que redactará la ponencia respectiva, con el fin de decidir si existe dicha contradicción y, en caso de que así fuera, cuál será el criterio que como jurisprudencia definitiva adopte la propia Sala.

La jurisprudencia podrá modificarse o interrumpirse, pero para ello se requerirá el voto en el mismo sentido de por lo menos cinco magistrados en una resolución, cuando se interrumpa, y en cinco resoluciones aprobadas por el voto de cinco magistrados, cuando se modifique. La jurisprudencia perderá su carácter como tal cuando se pronuncie una resolución en contrario, debiendo expresarse en dicha resolución las razones que funden el cambio de criterio, las cuales deberán referirse a las que se tuvieron en consideración cuando se estableció.

La jurisprudencia del tribunal se ha dividido en tres épocas. La primera data desde la creación del tribunal en 1971 hasta el año de 1986 en que se reforma la ley para establecer que sólo la Sala Superior es competente para establecer jurisprudencia (tercera reforma a la ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1986).

La segunda época data de 1986 y hasta 1995 Y es la jurisprudencia Queridos mamá y papá: ha expedido la Sala Superior. La tercera y última época, data de 15 de marzo de 1995 al 17 de agosto de 2000.

CAPÍTULO III

LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1 CONCEPTO

La situación de las medidas cautelares se plantea cuando existen situaciones que no pueden esperar el resultado de un largo y costoso juicio, por cuanto ello sería la peor de las injusticias. De ahí que la doctrina procesal moderna se está inclinando por encontrar un cauce para resolver esas circunstancias emergentes, y es por ello que en la actualidad los términos tutela judicial efectiva o medidas emergentes o cautelares han tomado forma, siguiendo las teorías cautelares clásicas o bien adoptando corrientes distintas.

Puede definirse la medida cautelar, como aquella decisión emanada del Juzgador, apenas presentada la demanda, recurso o querrela o en cualquier momento que la parte actora lo solicite, siendo esta provisional, rápida y flexible, para evitar perjuicio a las partes con motivo de la tramitación de un proceso ideal que pudiera garantizar inmediatamente la efectividad del derecho.

Las Medidas Cautelares “más que a hacer justicia contribuyen a garantizar el eficaz funcionamiento de la justicia.”³⁰

Corresponde a la parte que invoque un daño grave e irreparable demostrar su

³⁰ Calamandrei, Piero, **Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares**, Edit. El Foro, Venezuela, 1997, p.44-45.

existencia. La inminencia del perjuicio no debe probarse con una certeza absoluta, sino que basta, especialmente cuando la realización del perjuicio depende de la concurrencia de un conjunto de factores, que pueda preverse con un grado de probabilidad suficiente.

En materia de Derecho Administrativo “El ciudadano no es un simple destinatario de la acción administrativa, está en el origen del poder; puesto que suya (mediante la representación política) es la creación legal. Pero, a la vez, es cada uno titular de un conjunto de derechos fundamentales cuya formulación clásica se hará tempranamente en la famosa Declaración de 1789. Del cruce de esos dos principios: legalidad de la Administración y posición del ciudadano como sujeto de derecho y de libertades, surgirá el Derecho administrativo”.³¹

Queda en primer lugar el hecho de que la suspensión de la ejecución es un medio cautelar, es decir, un instrumento jurídico que contribuye a garantizar el eficaz funcionamiento de la justicia que viene a ser como el remedio arbitrado por el Derecho para conjurar los riesgos que la duración del proceso puede suponer para la eficacia de los eventuales pronunciamientos que se dicten al final del mismo, de acuerdo con la doctrina se utiliza en el campo del derecho contencioso administrativo, de donde se concluye que es un medio que permite la protección de las garantías individuales, en tanto se dicta una sentencia definitiva en el proceso contencioso administrativo.

3.2 NATURALEZA JURIDICA

Las presunciones de legalidad y ejecutoriedad de que goza un acto administrativo permiten que el acto inmediatamente se cumpla, no obstante que el

³¹ García de Enterría, Eduardo, **La Batalla por las medidas cautelares**, Edit. Civitas, España, 1995. Prologo a la Segunda Edición, Pág.20.

interés del Estado exige esa ejecutividad de los actos administrativos, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal permite que el presidente de cada una de las salas que lo integran suspendan provisionalmente la actuación de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal o en su ejecución cuando sus actos se controvierten en dicho tribunal.

La suspensión de un acto, o sus efectos, es de vital importancia en el procedimiento seguido ante el tribunal, a tal grado que en muchos casos sería ineficaz y hasta ocioso seguir el curso de un juicio cuando los actos autoritarios pueden ejecutarse durante el curso del procedimiento a veces con consecuencias irreparables.

Es por esto que en este apartado se hacen observaciones, tomando en consideración lo que se entiende por la denominación y concepto de esta medida cautelar.

La doctrina no precisa de manera general esta institución, pero entre las opiniones más acertadas aparece la de Giuseppe Chiovenda quien las denomina como medidas provisionales cautelares o de conservación, “ya que son anticipación provisoria de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que podría derivar el retardo de la misma.”³²

La doctrina es unánime al considerar a la suspensión del acto reclamado como una medida precautoria o cautelar, las medidas precautorias tienen como teleología obtener una protección jurídica contra un posible daño o perjuicio o contra lo que se ha dado en llamar *periculum in mora*, esto es, el peligro de un daño jurídico derivado del retardo en resolver la cuestión principal.

En el Derecho Mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos

³² Chiovenda, Giuseppe; **Condema en costas**; Valletta Ediciones, Argentina, 2004, p. 70 (Colección : Clásicos Jurídicos).

Mexicanos ha consignado una serie de prerrogativas o derechos inherentes a los gobernados, específicamente el artículo 103 establece la procedencia de lo que atinadamente se denomina juicio de amparo y aunado a éste la Carta Magna fija las bases de sustentación y los principios rectores del juicio de garantías.

También, el constituyente de 1917 decidió incluir por vez primera una figura jurídica de suma importancia dentro del proceso de amparo que es la suspensión del acto reclamado, mediante dicha figura se logra preservar la materia del juicio constitucional, se evita que se sigan causando perjuicios al quejoso y se hace factible la permanencia en el disfrute de la garantía individual.

A este respecto, las fracciones X y XI del artículo 107 constitucional se refieren expresamente a ella en los siguientes términos:

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas de orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y

perjuicios consiguientes;

XI.- La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;”

Existen algunos trabajos doctrinarios sobre la suspensión que resulta conveniente mencionar para una mejor comprensión del tema, Ignacio Burgoa cita: “la suspensión en el juicio de amparo es aquel proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de pleno u oficiosa, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a estos y que el propio acto hubiere provocado”.³³

Por su parte, Alfonso Noriega se expresa de la suspensión en los siguientes términos: “la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo es una providencia cautelar o precautoria, porque tiene precisamente los caracteres conceptuales inherentes a éstas: por su propia naturaleza es una medida provisoria, limitada en su duración hasta que se dicta la resolución definitiva en el amparo y se resuelve sobre la constitucionalidad del acto reclamado, por una parte y por otra, se justifica como una medida de urgencia para prevenir el *periculum in mora*

³³ Burgoa, Ignacio; **El Juicio de Amparo**; Porrúa, México, 1998, p. 525.

y por último, tiene un carácter eminentemente conservativo, aun cuando en algunos casos anticipe en parte los efectos de principal".³⁴

Esta descripción de la doctrina general acerca de la suspensión permite llegar a la conclusión de que la suspensión es una medida paralizadora de la actividad de las autoridades a quienes se imputan los actos reclamados y que lesionan las garantías del ciudadano.

Debe tenerse en cuenta que la función jurisdiccional no se realiza en forma instantánea, dado que el proceso requiere de un lapso más o menos largo para su desarrollo, por lo que existe el peligro de que cambie la situación de hecho y la resolución judicial se pronuncie cuando ya carezca de eficacia práctica, de ahí la necesidad de la suspensión como medio cautelar o precautorio, en virtud de la cual se garantiza la efectividad de la sentencia,

Las medidas precautorias o cautelares son las que puede decretar el juzgador de manera provisional, rápida y flexible, para evitar perjuicio a las partes con motivo de la tramitación de un proceso ideal que pudiera garantizar inmediatamente la efectividad del derecho sustantivo, se presenta una contraposición entre dos valores jurídicos: la celeridad y la justicia; para lograr un equilibrio entre ambos factores, resulta necesario compensar el peligro que significa el retardo de la prestación jurisdiccional, es decir, el llamado *periculum in mora* y ello se logra exclusivamente a través de las providencias o medidas cautelares.

Es pertinente mencionar que para la mayoría de los tratadistas la resolución suspensiva tiene un carácter eminentemente conservativo y consecuentemente no invalida los estados o hechos anteriores al momento de su decretamiento. Para otros, aun cuando reconocen que la suspensión no invalida el acto mismo, si opera en relación con sus efectos; por ello, afirman que en algunos casos la suspensión

³⁴ Noriega, Alfonso; **Lecciones de amparo**; Porrúa, México, 1997, pp. 31 y ss.

anticipa, en parte, los efectos de la sentencia principal.

Ahora bien, de conformidad con lo anteriormente expresado acerca de la suspensión del acto reclamado, se pueden resumir como notas características las siguientes:

- Atendiendo a su finalidad, puede considerarse como una medida precautoria o cautelar,
- Sus efectos jurídicos se dirigen a paralizar o frenar el acto de autoridad.
- Es el instrumento idóneo destinado a conservar las condiciones de hecho, para hacer eficaz la sentencia de fondo o su ejecución.

Como regla general la simple paralización de la actividad de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, es suficiente para garantizar la eficacia de la sentencia de fondo y su ejecución, sin embargo, esto sólo ocurre cuando se pueden anticipar o prever a tiempo los efectos perjudiciales de un acto administrativo tildado de ilegalidad, esta es, en sí, la regla que se aprecia en la suspensión que se analiza.

En esencia, la naturaleza jurídica de la suspensión de la ejecución es la de un recurso, tal y como lo señala Humberto Briseño Sierra al citar a Jacinto Pallares: “los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos la revocación o rescisión de una sentencia o en general de una resolución judicial y que por excepción el recurso tiene por fin nulificar la resolución.”³⁵

Es lógico que tal punto de vista sea aplicable a los actos administrativos, en tanto que son una resolución pseudo judicial de un órgano de la administración pública que casi sin excepción viola el principio de legalidad contenido del artículo 14 constitucional que al respecto cita:

³⁵ Briseño Sierra, Humberto; **El juicio ordinario civil**; Trillas, México, 2001, p. 1040.

“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

Lo que protege el mencionado artículo la garantía de audiencia y el principio de legalidad, mismo que se encuentra en la expresión “mediante juicio”, lo que implica que para que un acto no sea violatorio, debe ser precedido de un procedimiento en el cual el sujeto afectado tenga plena injerencia, además de que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, se integra por los derechos de defensa, consistente en la posibilidad de ser “oído” en el juicio respectivo y de ofrecer y desahogar pruebas que tiene el afectado.

Por lo que toca a la retroactividad de las leyes, es simplemente que estas no pueden ser aplicadas al pasado, en perjuicio de persona alguna, por los órganos jurisdiccionales ya establecidos.

3.3 OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN

Aunque la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no señala específicamente las partes que intervienen en la medida cautelar a que hace referencia, su regulación se desprende como sujetos los siguientes:

a) El actor.

Es el particular en su calidad de parte actora, quien provoca la actividad del órgano jurisdiccional administrativo, con la interposición de la demanda y a su vez, el que va a solicitar le sea otorgada la suspensión del acto o resolución que lo esté

afectando, paralizando la actividad de las autoridades, tanto ordenadoras como ejecutoras del acto o resolución y consecuentemente manteniendo las cosas en el estado en que se encontraban antes de dicha emisión en tanto se pronuncie la sentencia definitiva.

Ahora bien, atendiendo a las reformas de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1971, y las que se publicaron en el diario oficial de la federación del 16 de julio de 1986, y entraron en vigor a partir del 16 de julio del mismo año aparece que el artículo 33 que con anterioridad señalaba que para intervenir en los juicios, competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sólo se requería tener un interés que fundara la pretensión deducida, fue reformado para establecer que sólo podrían intervenir en el juicio las personas que tuvieran un interés jurídico que fundara su pretensión, esto es, se introduce el concepto de interés jurídico para legitimar a los particulares que intervienen en los juicios que se tramitaran ante el referido tribunal y esto evidentemente implicaba un requisito que atañía a los que se referían para obtener la suspensión, mismos a que se ha hecho referencia, pues ya no basta que la indicada suspensión debía ser solicitada por el actor y que con su otorgamiento no se siguiera el perjuicio a un interés social ni se contravinieran disposiciones de orden público o se dejara sin materia el juicio, sino que se requería que el petionario tuviera un interés jurídico, dado que primero debería admitirse la demanda para que se estableciera la relación procesal y posteriormente acreditarse por el particular que la suspensión que solicitaba de los actos reclamados le estuvieran causando un perjuicio porque le afectaba derechos legalmente adquiridos, lo que significaba que era justificado negar la suspensión cuando no se acreditaba ante la autoridad respectiva que el daño causado por el acto impugnado estuviera afectando derechos cuya legitimidad estaban en duda, ejemplo de lo anterior lo encontramos en la amenaza de clausura a un giro que carece de licencia de funcionamiento o un acto de autoridad que afectara la posesión de un inmueble no obtenida en forma lícita, por otra parte, la ley contemplaba que cuando los actos materia de impugnación

hubieren sido ejecutados y afectaran a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia y entre tanto se pronunciara la resolución que correspondiera, las salas podrían dictar las medidas cautelares que estimaran pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso.

Por todo lo anterior, consideramos al particular agraviado como el personaje más importante dentro de esta medida cautelar ya que como se menciona, es el iniciador de la actividad procesal contenciosa administrativa, en la que quedan comprendidas, cada cual en su etapa respectiva, tanto las autoridades administrativas ante las cuales se planteó el caso y que serán las que decidirán sobre el otorgamiento o negativa de la medida precautoria, como las autoridades responsables, las cuales se abstendrán de iniciar o continuar el procedimiento económico coactivo en contra del actor, obligándose a restituir al mismo el uso y goce de sus derechos indebidamente afectados.

b) El Presidente de la Sala.

El artículo 58 del ordenamiento a estudio, indica que 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, para conceder la medida cautelar solicitada en el mismo auto en que admita la demanda o en cualquier otro momento del proceso, haciéndola saber, sin demora, a la autoridad demandada para su debido cumplimiento, este sujeto como se mencionó deberá dar curso a la demanda, decretando el otorgamiento de la medida suspensiva cuando así lo estime conveniente y siempre y cuando no contravenga lo dispuesto por la ley, o en su caso, negando tal solicitud si se causa un evidente perjuicio al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deja sin materia el acto.

En párrafos anteriores también se citó que el actor puede solicitar la medida suspensiva en cualquier momento del juicio, dentro del curso procedimental por lo

que la sala, por conducto de su Presidente, tendrá intervención, ya que una vez que tenga conocimiento de tal solicitud y de reunir los elementos necesarios para normar su criterio, podrá concederla o negarla, lo anterior tiene su fundamento legal en lo dispuesto por el artículo 58 de la ley que rige el tribunal, por lo que debe subrayarse que aunque la citada ley previene que la sala es la que debe decidir, esta lo hará por conducto de su presidente, quien es el único facultado para ello, de esta manera se concluye que todo el prestigio del tribunal y la paralización de la actividad administrativa de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, en el caso concreto, recaen ante la resolución suspensiva, circunstancia ésta que pone de relevancia el valor de esta Institución, pues tratándose de tribunales de la naturaleza del Contencioso Administrativo del Distrito federal, su importancia se vería disminuida en forma manifiesta si no tuviera la posibilidad de decretar la suspensión de los actos impugnados.

c) Los Vecinos Afectados

La Ley establece como un requisito que el Presidente de la Sala conozca la consulta ciudadana de aquéllos 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.

Al respecto la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, cita en su Título Tercero, Capítulo IV, De La Consulta Ciudadana que la Consulta Ciudadana es el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, las instancias de la Administración Pública del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía a través de preguntas directas, foros o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tengan impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal. (Ley de Participación Ciudadana Artículo 42)

La consulta ciudadana podrá ser convocada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe Delegacional de la Demarcación correspondiente, por sí o a petición de la Asamblea Ciudadana, el Comité Ciudadano, el Consejo Ciudadano y cualquier combinación de los anteriores.

La Consulta Ciudadana se podrá realizar por medio de preguntas directas a cada habitante; o por medio de encuestas de cualquier tipo, de foros, seminarios o de otros medios eficaces para recopilar la opinión de los consultados.

Los resultados de la Consulta Ciudadana serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante.

Los resultados de la Consulta Ciudadana se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada, en un plazo no mayor de treinta días naturales contados a partir de su celebración.

La autoridad convocante deberá informar, a más tardar noventa días luego de publicados sus resultados, acerca del modo en que el ejercicio de sus funciones fue afectado por los resultados de la misma. Lo anterior podrá hacerse por medio de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, los diarios de mayor circulación de la Ciudad, los medios masivos de comunicación, los medios electrónicos oficiales de la autoridad convocante, u otros mecanismos.

En el caso de que el ejercicio de las funciones de la autoridad no corresponda a la opinión expresada por los participantes en ella, la autoridad deberá expresar con claridad la motivación y fundamentación de sus decisiones. (Ley de Participación Ciudadana, Artículo 45)

Esta es una de las disposiciones más desafortunadas de la actual Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, puesto que deja en manos de personas ajenas a la administración pública o del poder judicial, la toma de

decisiones jurisdiccionales y que en muchos casos se ha convertido en una facultad que facilita la extorsión para los agraviados por la administración pública, cuando supuestos líderes al frente de organizaciones vecinales solicitan cantidades de dinero al afectado para conducir la opinión de los vecinos a favor o en contra de una resolución, lo que ahora tan en boga se conoce como “cabildeo”.

Ahora bien, es importante señalar que si bien la Ley vigente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el ya referido artículo 58, establece como requisito para el otorgamiento de la suspensión la consulta ciudadana no menos cierto es que la Ley de Amparo, considera que no se deben poner más requisitos que los que la misma establece, por lo tanto de darse esto, el particular puede verse afectado y con esta medida acudir al juicio de amparo sin tener que agotar el juicio contencioso.

d) La autoridad ordenadora o ejecutora del acto o resolución impugnada.

Se consideran parte en la medida cautelar a estudio a las autoridades dependientes del Gobierno del Distrito Federal, quienes al emitir un acto o resolución lo hicieron, ya sea careciendo de facultades al emitirlo, con incumplimiento u omisión de las formalidades legales, violando la ley o no aplicando la debida, o con arbitrariedad, desproporción, desigualdad e injusticia manifiesta: en tal virtud, el particular afectado podrá interponer juicio contencioso administrativo y como consecuencia solicitar la paralización de esos actos a través de la medida suspensiva.

Una vez decretada la suspensión la autoridad ordenadora tiene la obligación de paralizar el acto o resolución impugnada, manteniendo como se citó, las cosas en el estado en que se encontraban antes del mismo, hasta en tanto se dicte la sentencia correspondiente.

La paralización antes dicha debe correr a cargo de la autoridad ejecutora,

quien estará impedida de iniciar o continuar el procedimiento respectivo en contra del actor y tratándose de actos que hubieran sido ejecutados y afecten a los particulares, impidiendo, como ya se ha señalado, el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia estarán obligadas las autoridades a preservar el medio de subsistencia del quejoso, ejemplo de esto, se presenta cuando se trata de la clausura de un negocio el cual para el particular sea su único medio de subsistencia y al acreditarlo así ante el tribunal, las autoridades estarán obligadas a ordenar el retiro de los sellos respectivos para que el particular pueda seguir ejerciendo su actividad.

d) El tercero perjudicado

Dentro del capítulo relativo a los sujetos que intervienen en la relación procesal contenciosa administrativa se analizará a continuación, como parte, al tercero perjudicado, quien como se recordará está contemplado por la ley del tribunal como cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal, derivándose tal afectación del vínculo que se establece entre la parte actora y el tercero perjudicado a consecuencia del acto administrativo que se impugna y cuya anulación o confirmación, trascienda en la esfera jurídica tanto de uno como de otro.

Como se citara, el artículo 33 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dispone que una de las partes que interviene en el procedimiento sea el tercero perjudicado, es decir, cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal o que tenga 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 a la Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad

Habitacional que corresponda, a fin de que interpongan los medios de prueba y de defensa que procedan.

En razón de ese vínculo, también debe considerarse parte de la medida suspensiva al tercero perjudicado, ya que una vez que intervengan en el juicio, ya sea por pedimento del actor, de las autoridades demandadas o por la sala, en caso de que esta advierta su presencia, deberá hacersele saber a dicho tercero que puede afectarlo el otorgamiento de la suspensión, aun más, la ley prevé que cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el presidente de la sala o el magistrado instructor que conozca del asunto, fijarán discrecionalmente el importe de la garantía. En lo que respecta a garantías, esta quedará sin efecto si el tercero da a su vez caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaba antes de la violación, así como pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor.

Por lo que se concluye que también por este motivo es considerado como parte del procedimiento a la persona que interviene en el juicio contencioso administrativo con el carácter de tercero perjudicado.

Ahora bien, como requisito procesal, la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 58 establece la competencia, esto es la facultad del Presidente de la sala que conozca del asunto determinar si concede o niega la suspensión de la resolución o acto administrativo.

Es bien sabido que las resoluciones o actos administrativos pueden ser ejecutados por las autoridades emisoras, por lo tanto, es la autoridad jurisdiccional el vehículo de auxilio al que puede recurrir el agraviado para impedir tal ejecución.

El precepto también parte de la base de que, en el caso específico del peticionario, la aplicación del acto implicaría que continuara la violación o amenaza del derecho, causándose un perjuicio irremediable que se precisa evitar, pese a la

existencia del medio judicial ordinario.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es bastante accesible a este respecto, mostrándose concordante con las nuevas perspectivas sobre la impartición de justicia administrativa en nuestro país, sin embargo, analizado el articulado del capítulo respectivo, dentro del procedimiento contencioso administrativo no se encuentra disposición alguna que regule que el presidente de la sala que conozca del juicio, deba conocer los antecedentes del caso concreto, así como los elementos, motivos y fundamentos que se tomaron en cuenta para emitir el acto, careciendo, por tanto, de la información necesaria para comprobar la existencia de dicho acto o resolución.

Es costumbre que dentro del curso procedimental del juicio contencioso administrativo seguido ante este tribunal, la gran mayoría de los particulares agraviados presentan con su demanda todos los documentos que pretenden acreditar la existencia del acto impugnado, de donde deriva la solicitud de la suspensión.

Otros, al no cumplir con este requisito, son prevenidos para que lo hagan dentro del término de ley (artículo 54 fracción III de la LTCADF), tanto en el primer caso, como en el segundo, el presidente de la sala tiene la posibilidad de decidir con justicia, pero qué sucede cuando se trata de la impugnación de un comunicado verbal, como sucede dentro de la realidad administrativa que se presenta en el Distrito Federal, en este caso, el juzgador resuelve la suspensión del acto utilizando sus facultades apegadas a derecho.

A mayor abundamiento, Héctor Fix Zamudio, señala, acertadamente que debe distinguirse la medida cautelar de urgencia en los casos en que es inminente la ejecución del acto o resolución impugnada, con notorios perjuicios para el actor, de aquella que fija la situación que debe prevalecer hasta la sentencia definitiva, para lo cual es necesario un procedimiento contradictorio en el que se reciban los informes

de las autoridades y los elementos de convicción de las partes y también propone, para separar estas dos hipótesis, se reforme la ley que rige a este tribunal, "...ya que actualmente y en todo caso la medida cautelar se otorga de plano sin audiencia de las autoridades demandadas ni de los terceros interesados".³⁶

Resulta oportuno hacer notar que aunque la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha sufrido diversas reformas, hasta la fecha no se ha establecido un procedimiento especial previo, por medio del cual se obtenga la información necesaria para determinar si se concede o se niega la medida cautelar, por lo que se refiere al registro procesal de la oportunidad, este queda preceptuado en el artículo 58 del ordenamiento antes invocado, al señalar que la suspensión de los actos impugnados sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento, previa verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y consulta ciudadana de aquéllos vecinos a los que afecte de algún modo la suspensión, agrega el artículo 59 que 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.

El artículo 59 de la ley en cita, señala que la suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier momento del juicio, advirtiéndose que el auto que admite la demanda no es único momento procesal en el cual puede concederse la medida cautelar, es decir, que el actor en el juicio contencioso administrativo puede solicitar la suspensión del acto reclamado, con posterioridad a la admisión de su demanda,

³⁶ Fix-Zamudio, Héctor, **Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano**, El Colegio de México, México, 1983, p. 53.

siempre y cuando no se haya dictado resolución, este criterio obedece a la necesidad de conservar la materia del juicio y evitar daños irreparables al particular, de lo contrario, implicaría la aplicación rígida y formalista de la disposición mencionada, es en estos casos, en que aun cuando el expediente haya sido turnado al magistrado instructor, el presidente de la sala deberá ser quien resuelva sobre la citada suspensión.

Pueden suceder otros casos en los cuales se hubiera negado la suspensión y sobrevinieren causas supervenientes que la hicieran procedente, si es así, deberá concederse la medida cautelar, de acuerdo a lo asentado en la jurisprudencia de la suprema corte de justicia de la nación que en lo conducente expresa: “procede conceder en cualquier estado del juicio, la suspensión que en un principio se hubiere negado, si para ello existieren causas supervenientes que sirvan de fundamento”³⁷

Por lo antes expuesto, debe considerarse que también en este punto debe reformarse la disposición a estudio, sobre todo en lo que se refiere a este requisito, ya que se ha observado, el momento procesal oportuno, para conceder la suspensión del acto o resolución impugnada, puede ser distinto al señalado por este precepto.

Aún mas, puede presentarse el caso, por ejemplo: cuando los actos materia de impugnación hubieran sido ejecutados y afectan a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia aquí, sería necesario reunir los elementos que permitan al juzgador conocer la situación real del particular, para poder obrar con justicia y proveer lo conducente, lo que sería imposible si no contara con plazo prudente para ello.

Entre los requisitos sustanciales o de fondo del otorgamiento de la suspensión

³⁷ Octava Época, Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIII, Junio de 1994, Página: 678.

pueden citarse los siguientes:

- Debe ser solicitada por el actor
- Que con su otorgamiento no se siga perjuicio a un evidente interés social,
- Que no se contravengan disposiciones de orden público
- Que no se deje sin materia el juicio

Examinando lo anterior se aprecia en primer término que es requisito indispensable el que debe ser solicitada por el actor de lo que se desprende que si el actor es omiso para solicitarla la ley no establece en ningún momento si puede concederse de oficio.

Puede presentarse el caso de que cuando el Presidente de la Sala advierta que de sucederse la ejecución del acto o resolución no solo quedaría sin materia el juicio sino que además se causarían daños irreparables al particular, ejemplo de lo anterior se suscita cuando alguna persona infringe disposiciones del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, que tengan como consecuencia la imposición de una multa o inclusive, cuando esas violaciones ocasionen la detención del particular, por lo tanto, puede en este caso, concederse de oficio la medida cautelar, en cuanto al requisito que previene el párrafo quinto del artículo 59 que lo conducente cita que “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”, esto plantea una problemática conceptual y seria equívoco pretender establecer de antemano el significado formal de dichos conceptos, en opinión de la autora de tesis, la valoración del alcance de dichos términos, para determinar si se concede o se niega la suspensión debe dejarse a criterio del juzgador, esto en si debe fundarse en el principio general de que el interés de la comunidad está por encima del interés individual.

Analizando el ordenamiento en cita, dispone que en primer término no se

otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, a este respecto, ningún criterio proporciona la ley para determinar la hipótesis en las que resultan improcedente la suspensión con lo cual el silencio del legislador permite un amplio arbitrio en su determinación.

Cuando el arbitrio judicial es tan amplio, hasta el punto de suplir el silencio del legislador, es casi imposible dar reglas generales para determinar que se entiende por evidente interés social, no obstante lo anterior se trata de explicarse que se entiende por interés social, lo que se traduce en cualquier hecho, acto o situación, de los cuales la sociedad puede obtener un provecho o una ventaja, o evitarse un trastorno bajo sus múltiples y diversos aspectos, previniéndose un mal público, satisfaciendo una necesidad colectiva o lográndose un bienestar común”.

Aunque debe aclararse que en materia de amparo, el objetivo es la defensa de las garantías individuales, en cuyo caso se pretende impedir que se violenten los derechos del individuo y no de la colectividad.

Por lo tanto, quedará al arbitrio del funcionario del tribunal que concede la medida, apreciar si en el caso concreto se dan los supuestos del evidente interés social.

En cuanto al segundo supuesto que marca el precepto analizado de que no se otorgará la suspensión solicitada si se contravienen disposiciones de orden público, es necesario dejar establecido qué se entiende por disposiciones de este orden, la Ley de Amparo, en su artículo 124, fracción II indica que “...se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el

país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares.”

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido jurisprudencia en el sentido de que si bien es cierto que la estimación del orden público en principio corresponde al legislador que la hace valer al dictar una ley no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su resolución, resulta pues indudable que los jueces, en casos determinados, pueden calificar y estimar la existencia del orden público en relación con una ley, y así no podrán declarar éstos que no siendo ya aplicable una ley en los conceptos que la informaron por cuestión de orden público conserve aún ese carácter y que subsisten sus finalidades

Ignacio Burgoa también manifiesta que “Estaremos en presencia de leyes de orden público cuando los fines directos e inmediatos por ella presumidos propendan a satisfacer una urgencia colectiva, a procurar un bienestar social o evitar un mal a la comunidad de ésta quizá solo a posteriori, analizando la norma jurídica de que se trate a través de su causa final podrá constarse su índole de orden público o de orden privado”.³⁸

Por lo que se refiere al supuesto de que no debe concederse la suspensión cuando se deje sin materia el juicio, es por demás obvio que se deja a criterio del juzgador la apreciación de esta hipótesis, pues sería absurdo que a través de una medida precautoria provisional, se burlaran las decisiones de la autoridad, como podría ser el caso por ejemplo de autorizar una manifestación pública o una concentración popular, de nada valdría tramitar el juicio para saber si la negativa de la autoridad para autorizarla era o no legal puesto que ya se había realizado y se dejaría sin materia el juicio.

³⁸ Burgoa, Ignacio; op cit, p. 743.

Es de mencionarse que Héctor Fix Zamudio no comparte esta opinión y sostiene que podría concederse la autorización garantizando económicamente una resolución adversa en el fondo del asunto.³⁹

3.4 TÉRMINOS EN LOS QUE SE OTORGA LA SUSPENSIÓN

La ley de la materia no previene un término razonable para que el Presidente de la Sala dicte la medida suspensiva.

En efecto, el artículo 59 de esta ley, señala que 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 58, pero nada se explica a propósito del término que tendría el presidente de la sala para decretar la suspensión.

Aparentemente, el legislador buscó que la medida se decretara con la mayor celeridad posible haciendo depender del criterio del Presidente de la Sala, sin sustanciar incidente alguno, lo relativo a la concesión o negativa de la suspensión en el mismo auto en que admita la demanda, sin embargo, la consulta ciudadana que se establece como un requisito, viene a convertirse en un obstáculo para la pronta y expedita impartición de justicia, puesto que el procedimiento que establece la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal es demasiado lento y los daños que sufra la parte actora serán irreparables, pero el hecho de que un grupo de vecinos esté en desacuerdo con la operación de un establecimiento, por ejemplo, no implica que éste opere dentro de la ley y los resultados de la consulta pueden ser violatorios del Estado de derecho y aunque lo dispuesto por las leyes debe cumplirse, hasta que mediante un proceso legislativo la ley se reforme.

³⁹ Fiz Zamudio, Héctor; op cit., p. 122.

Consecuentemente, la medida suspensiva se decreta después de que el presidente de la sala analiza la demanda y los resultados de la consulta ciudadana, dentro de un término no regulado, por lo que se corre el riesgo de que la celeridad buscada en la práctica algunas veces no exista, debido a circunstancias burocráticas dentro de la sala del conocimiento y complicado procedimiento para efectuar la consulta ciudadana.

Como se ha expuesto, la ley del tribunal señala que dicha medida podrá ser solicitada por el actor en cualquier momento del juicio, dando margen para reunir los elementos que le permitan juzgar con verdadera justicia si se otorga la medida o se niega.

También, es de advertirse que la suspensión regulada por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tiene bastante similitud con la denominada suspensión provisional regulada por la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, pues en ambas existe la posibilidad de decretarla en el propio auto inicial y por la sola voluntad jurisdiccional unilateral de la autoridad autorizada para tal efecto ya que para decretar ambas no es necesario resolver cuestión controvertida alguna y su existencia se justifica por la intención de proteger los intereses del afectado mientras se dicta la sentencia en el juicio correspondiente, se trata en ambos casos del ejercicio pleno de una facultad discrecional.

Otro inconveniente que aparece dentro de este punto es que esta puede decretarse cuando se admita la demanda, de tal suerte que si se da el caso de que el actor al impugnar un acto o resolución ante este tribunal, no reúne los requisitos que la ley exige para su admisión, tendrá que prevenirlo y consecuentemente la medida suspensiva no podrá decretarse aunque la misma no adolezca de los mismos vicios, por lo que se corre el riesgo para el actor de que se ejecute los actos impugnados que trata de evitar con la solicitud de dicha medida.

En lo que atañe a la oportunidad para proveer respecto a la concesión o

negativa de la medida cautelar de que se trata, conviene que la ley modifique este capítulo en lo relativo a términos estableciendo, por un lado, un término perentorio máximo para decretar la medida suspensiva y por el otro, prevenir la posibilidad que acaba de mencionarse, de que en los casos en que se mande prevenir al actor por alguna irregularidad en su demanda u oscuridad de la misma, se pudiera conceder preventivamente la suspensión para garantizar la finalidad que se buscó al crear la institución cautelar en estudio, es deseable también que como la ley lo establece que esta medida puede ser solicitada en cualquier momento del juicio señalar por ende, un término razonable para su otorgamiento, lográndose con esto la celeridad tantas veces buscada por el legislador.

Respecto a algunos términos establecidos por la LTCADF, el artículo 43 cita que el término para interponer la demanda, en contra de los actos o resoluciones de las autoridades de la Administración Pública Central y Paraestatal del Distrito Federal, cuando las entidades de ésta, actúen con el carácter de autoridades, será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se le hubiese notificado al afectado o del que se hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor de la misma, o de su ejecución.

Por su parte el artículo 44 del mismo ordenamiento en comento, señala que el cómputo de los términos se sujetará a las reglas siguientes:

- I. Comenzarán a correr desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación; serán improrrogables y se incluirán en ellos el día del vencimiento; y
- II. Los términos se contarán por días hábiles.

Adicionalmente, la ley dispone que cuando se demande la nulidad de una resolución negativa ficta, se podrá ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma, así lo establece el artículo 51 de la ley en cita.

Asimismo, se explica que no encontrándose irregularidades en la demanda, o subsanadas éstas, el Presidente de la Sala mandará emplazar a las demás partes para que contesten dentro del término de quince días. En el mismo acuerdo citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de veinte días y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a la Ley.

El artículo 55 previene que el término para contestar correrá para las partes individualmente.

Las partes demandadas y el tercero perjudicado en su contestación se referirán a cada uno de los puntos contenidos en el escrito de demanda, citarán los fundamentos legales que consideren aplicables y ofrecerán las pruebas que estimen pertinentes.

Se dispone que si la parte demandada, no contestara dentro del término señalado en el párrafo próximo anterior, el Tribunal declarará la preclusión correspondiente considerando confesados los hechos salvo prueba en contrario.

3.5 CASOS EN QUE SE EXIGE GARANTIZAR LA MEDIDA CAUTELAR

El artículo 60 de la LTCADF no señala expresamente el monto de la garantía, pues sólo indica que se deberá garantizar su importe.

Ordena que tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, se concederá la suspensión si quien la solicita garantiza su importe ante la tesorería del Distrito Federal, en alguna de las formas siguientes:

- I. Depósito en efectivo;
- II. Billete de depósito;
- III. Prenda o hipoteca;

- IV. Embargo de bienes; o
- V. Fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

De la misma manera se aclara que los fiadores deberán renunciar expresamente a los beneficios de orden y exclusión y someterse también expresamente al procedimiento administrativo de ejecución.

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

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

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

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

Ahora bien, de conformidad con el artículo 60 fracción V, de la LTCADF, la garantía deberá otorgarse dentro de los cinco días siguientes al en que quede notificado el auto que la hubiera concedido de no ser así, la suspensión dejará de surtir efecto si la garantía no se otorga dentro de ese término, se desprende de lo anterior que otorgada la medida el quejoso goza durante cinco días de la suspensión gratuita de los actos impugnados, y durante ese término, la autoridad se encuentra impedida para actuar, pero una vez transcurridos los cinco días, las autoridades

quedan libres para continuar con los actos hasta que el actor garantice en la forma señalada por la ley el importe del crédito o multa administrativa impugnada, en lo que se refiere al importe de la multa o crédito, la ley del tribunal sólo hace alusión a que se garantice dicho importe, sin embargo, de acuerdo con lo previsto por el Código Financiero del Distrito Federal en su artículo 52, se exige que la garantía debe comprender, además del crédito fiscal principal, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá ampliarse la garantía para que cubra dicho crédito y el importe de los recargos correspondientes a los doce meses siguientes, con excepción de aquellos casos previstos en la fracción V del artículo 53.

Así los casos en que se exige garantizar la medida cautelar son, en primer término, el caso más común que se presenta en la práctica en la Ley del Tribunal De lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y que es la precautoria que se solicita cuando se trata de un crédito fiscal ya sea de impuestos o derechos por servicio de agua, alcantarillado, pavimentos, desasolve, etc., en todos y cada uno de esos casos, la eficacia suspensiva está condicionada por el otorgamiento de una garantía, valga la redundancia, garantizando el importe del crédito fiscal para el efecto de que, como ya se dijo antes, las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban antes de la suspensión y hasta en tanto se resuelva en definitiva el caso, igualmente sucede en cuanto a las multas administrativas como son aquellas que se levantan por infracción a la Ley Federal del Trabajo, a los reglamentos: de Tránsito del Distrito Federal, de Transporte de Carga para el Distrito Federal, de Anuncios para el Distrito Federal, de Construcciones para el Distrito Federal, General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, entre otros, específicamente, la ley de la materia señala en su artículo 60 que tratándose de multas, se concederá la suspensión si quien lo solicita garantiza su importe ante la Tesorería del Distrito Federal, en alguna de las formas que ya se mencionó, pero que es oportuno repetir y que son depósito en efectivo, prenda o hipoteca, embargo de bienes o fianza de compañía autorizada o de persona que

acredite su solvencia con bienes raíces inscritos en el Registro Público de la Propiedad, en los casos de que esta suspensión pueda causarle daños o perjuicios a terceros, la medida precautoria se concede y surte sus efectos sólo si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con aquella se causaran si no obtienen sentencia favorable.

Debe subrayarse que no existe una base para cuantificar el monto de los daños que puedan ocasionarse al tercero, por lo que se determina con bastante discrecionalidad el otorgamiento de la garantía, como ejemplo de lo anterior lo tenemos cuando se presenta el caso de que la impugnación consista en una orden de reparación de un edificio de departamentos o sobre el cambio respecto a la titularidad de un local dentro de un mercado publico, en el primer caso conviene preguntarse ¿debe atenderse al costo de las reparaciones al monto de las rentas dentro de un período determinado o a las obras que deben realizarse? en el segundo, se nos presenta la siguiente interrogante ¿se tomará en cuenta la clase de giro de que se trata, sus instalaciones, el capital invertido o las utilidades? las respuestas a estas interrogantes, por el momento queda en el aire.

Por otro lado, los artículos 61 y 62 de la Ley del Tribunal, ordena que la suspensión otorgada quede sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable.

Así, la ley le otorga al tercero perjudicado el derecho de dejar sin efecto la suspensión y obtener la ejecución de la resolución administrativa que la favorezca garantizando en mayor cuantía los posibles daños o perjuicios que se pudieran ocasionar, tampoco se prevé alguna excepción en cuanto a la admisión de la contra garantía y atendiendo a la naturaleza de la medida precautoria no será posible la aceptación de la contra garantía si a consecuencia de ella, puede quedar sin materia el juicio.

En efecto, como se ha visto la suspensión de los actos impugnados es una institución por esencia provisional, cuyo objetivo es el de preservar la materia del juicio y evitar males mayores de los ya ocasionados por el acto combatido.

A propósito de las garantías y contra garantías, las leyes que rigen a las instituciones de crédito y a las instituciones de seguros las eximen de otorgar depósitos y fianzas legales, ya que las consideran de amplia solvencia.

También, para salvaguardar los derechos de los particulares, la ley señala que contra los autos que concedan o nieguen la suspensión y contra el señalamiento de fianzas, procede el recurso de reclamación ante la sala del conocimiento.

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

3.6 EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN

La suspensión de la ejecución dictada por la autoridad administrativa tiene como finalidad principal mantener las cosas en el estado que se “encuentran” y que la autoridad no ejecute la resolución combatida y para que se restituya al particular en un legítimo derecho que se vio afectado por un acto de autoridad. Este último caso la suspensión tiene “efectos restitutorios”.

César Castañeda Rivas y Miguel Ángel Cedillo Hernández citan que un avance en materia contencioso-administrativa es que se han introducido en la

suspensión del acto administrativo los “efectos restitutivos”; es decir para que la autoridad restituya al particular en el derecho que le haya sido afectado, no obstante que el acto ya se hubiera ejecutado.⁴⁰

Conviene señalar que antes de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal se preveía esta forma de suspensión, pero la limitaba sólo para el caso de que los actos administrativos, materia de la impugnación, afectaran a particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia. La nueva ley mantiene esa hipótesis y agrega el caso en el cual se le impide al particular el acceso a su domicilio particular; además, faculta para que un presidente de sala pueda otorgar dicha suspensión bajo su responsabilidad, en cualquiera de las fases del procedimiento, hasta antes de la sentencia. Con esto se busca impartir una verdadera justicia administrativa, real y eficaz.

Muchas veces, ejecutado el acto de autoridad, el particular tiene que esperar la conclusión de todas las fases del procedimiento contencioso administrativo para que se pronuncie la resolución definitiva y se le restituya en su derecho, situación que puede tardar meses y hasta años. En las condiciones económicas que vive el país, esto es inaceptable ya que puede significar muy bien la ruina de una empresa. De ahí la trascendencia de esta institución procesal que permite restituir al particular en su derecho afectado mientras se define la legalidad de la actuación administrativa.

Los autores citados consideran que existen dos alternativas para otorgar la suspensión con “efectos restitutorios”:

a) Cuando los actos ejecutados por las autoridades afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular

⁴⁰ Castañeda Rivas, César, et al; op cit, p. 99.

b) Cuando los actos impugnados hayan sido ejecutados por las autoridades y bajo la estricta responsabilidad del presidente de la sala y de manera excepcional se concede esta suspensión en cualquier fase del procedimiento hasta antes de la sentencia que recaiga en el asunto.

Además, es conveniente apuntar que las consideraciones que el juzgador debe hacer para otorgar una suspensión con efectos restitutorios tienen que ver con la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora para dictar la sentencia.

La apariencia del buen derecho es consecuencia de un examen preliminar sobre la probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante y sobre la ilegalidad del acto combatido. Por su parte, el peligro en la demora es el riesgo razonable de que de mantenerse la situación jurídica impugnada, pueda transformarse en un daño irreversible para el particular si se espera hasta la resolución definitiva.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado bajo estos principios que una suspensión puede tener efectos restitutorios en presencia de una clausura ejecutada, siempre y cuando se realice dicho juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, así como la valoración de los daños y perjuicios que pudieran derivarse del propio acto ejecutado, frente al interés social y el orden público, que también deben ser considerados y protegidos.

En tales casos, es claro que corresponde al buen juicio del juzgador, es decir a su responsabilidad, otorgar este tipo de suspensiones, para lo cual tiene que considerar los principios apuntados y el interés social, tasando ambos extremos con la debida prudencia jurídica para decidir el otorgamiento o no de esta medida cautelar.

Dr. Daniel Diep Diep destaca que “la Ley de Amparo, en su artículo 124 ordena que para conceder la suspensión del acto reclamado por esta vía ante el Poder Judicial de la Federación, es menester la satisfacción concurrente de tres

requisitos: que la solicite el agraviado; que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se le causen con la ejecución del acto.”⁴¹

Por orden público se entiende una mera reducción de la tesis del interés social a la simple noción de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad. Es el conjunto de principios, normas e instituciones que no deben quedar al arbitrio de los individuos, sino del Estado, en virtud de que no se trata únicamente del orden legal, sino también de las tradiciones, prácticas, costumbres y jurisprudencia que configuran la vida institucional. Bien se ha dicho que el orden público es “*una forma de vida jurídica*”, pues determina el entorno legal mismo en el que se desenvuelve una determinada colectividad. Representa, pues, un impedimento o limitación a la preeminencia de los intereses particulares del individuo por sobre los del Estado y a la vez, el imperio de ciertas leyes que privilegian al Estado por sobre las puramente dispositivas o supletorias que regulan aspectos convivenciales de menor trascendencia, dicho sea dentro del plano de las relaciones entre ambos elementos, pero sin caer en el extremo de que el Estado asfixie la libertad individual o coarte los derechos de sus gobernados aparentando honrar un orden que sólo disimule la represión o la opresión.

A continuación se hará una breve comparación entre la ley que se ha venido analizando y la ley de amparo que es la que más se ha tomado en cuenta para regular la medida suspensiva.

De esta manera, se tiene que los efectos de la providencia precautoria en el juicio constitucional, así como en la ley de la materia, son la paralización de la actividad de la autoridad ejecutora, al respecto, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 59, dispone que dichos efectos

⁴¹ Diep Diep, Daniel; “La suspensión en materia fiscal”; **Defensa Fiscal**; México, Julio de 2003, pp. 15 y ss.

consisten en “evitar que se ejecute la resolución impugnada”.

Según lo dispuesto por el artículo 130 de la Ley de Amparo, es muy difícil explicar lo que significa “que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte...” al efecto, y relacionándolo con el momento preciso en que se notifica la suspensión, se tratará de analizar partiendo desde ese punto, como se recordará, el particular como parte actora en el juicio contencioso administrativo, al lesionarse sus derechos por un acto de la autoridad dependiente del Gobierno del Distrito Federal, interpone su demanda ante este tribunal, solicitando la suspensión del mismo con el objeto de impedir que la autoridad responsable del acto continúe con la actividad que se propone realizar o que esté realizando, para evitar perjuicio alguno y con el propósito si así conviene a sus intereses de mantener las cosas en un estado de congelación, de tal modo que la autoridad se encuentra maniatada legalmente para desarrollar sus propósitos, dicho estancamiento de la actividad a que está sujeta la autoridad responsable es en virtud de que la suspensión fija una situación jurídica de hecho y de derecho, en cuanto a la situación de hecho, puede suceder que la autoridad esté colocada en un plano que materialmente no pueda seguir adelante en sus actividades por la naturaleza del acto que se reclama, pues de hacerlo, su responsabilidad sería patente y manifiesta, ya que sería muy fácil comprobar el momento en que estaba obligada a suspender sus actividades y desde el momento en que no la suspendió, determinando por tanto la ilegalidad de los actos.

Por lo que toca a la situación jurídica o de derecho, que se establece por medio de la medida suspensiva, es muy difícil fijarla de manera clara o precisa, ya que por lo general no puede afirmarse cual es el estado de cosas que debe mantenerse en virtud de la medida cautelar.

Ignacio Soto Gordoña manifiesta respecto a esto que “materialmente es fácil comprobar la alteración que pudo haber sufrido el estado de cosas fijado en la suspensión provisional, por ejemplo: si las autoridades responsables pretenden

derribar la barda que cerca un terreno de la propiedad del quejoso y ejecuta el acto con posterioridad al momento en que se le notifique la suspensión, es factible acreditar por cualquiera de los medios de prueba que la ley establece que no ha mantenido el estado de cosas que guardaban en el momento o instante en que se le notificó la suspensión provisional, ya que los hechos objetivos pueden fácilmente demostrarse.”⁴²

Jurídicamente hablando, es muy difícil fijar con precisión la situación que prevalecía en el momento de la notificación de la medida precautoria, ya que por medio de argucias legales puede desvirtuarse o cambiarse una situación jurídica, no obstante esto, la medida también tiene el efecto de suspender provisionalmente las consecuencias jurídicas del acto reclamado.

Por los anteriores razonamientos, se deduce que existen situaciones respecto de las cuales los efectos conservativos son idóneos para lograr el beneficio de los particulares administrados, citando como ejemplo la suspensión del procedimiento de cobro de multas administrativas, órdenes de clausura y traslado de giros reglamentados mercantiles o industriales, sin embargo, también existen situaciones en las que no hay tal idoneidad pues la simple paralización de la resolución o acto administrativo impugnado no impide que éste siga produciendo efectos en perjuicio del particular, como ya se ha visto, atinadamente Héctor Fix Zamudio propone se incorpore a la ley una disposición complementaria, facultando a los presidentes de salas para determinar modalidades a la medida precautoria cuando sea necesario, para conservar la materia del proceso y evitar daños irreparables al administrado, “tenemos la convicción de que debe revisarse tanto la doctrina como la jurisprudencia tradicionales en esta materia, e incluso también algunas disposiciones legislativas en vigor, ya que no resulta conveniente encerrar al tribunal de lo contenciosos administrativo del distrito federal, en un círculo estrecho, que le impida

⁴² Soto Gordo Ignacio y Lievana Palma G., **La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo**; Porrúa, México, 1977, p. 98.

fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del proceso hasta su terminación, en el derecho procesal se está imponiendo, y así lo han consignado algunas legislaciones latinoamericanas recientes, la tendencia hacia la configuración del juzgador como el verdadero director del proceso, con amplias facultades que le permita determinar, de manera flexible y adecuada a la naturaleza del proceso principal, las providencias precautorias necesarias para lograr la eficacia de la sentencia de fondo y de su ejecución, en su caso”.⁴³

Por lo que también por estos motivos debe reformarse este capítulo, en lo que se refiere a los efectos conservativos, para servir de manera más eficiente los requerimientos de legalidad y justicia por parte de los gobernados que habitan esta gran ciudad capital.

Para concluir este capítulo, ampliando lo mencionado con respecto a la consulta ciudadana, es importante señalar que si bien la ley vigente del Tribunal Contencioso Administrativo en su artículo 58 establece como requisito para el otorgamiento de la suspensión la consulta ciudadana, no menos cierto es que la Ley de Amparo considera que no se deben poner más requisitos que los que la propia Ley de Amparo establece, por tanto de darse estos, si puede el particular afectado con esta medida acudir al juicio de amparo sin tener que agotar el juicio contencioso.

Por otro lado, la consulta ciudadana prácticamente invade las atribuciones que por ley corresponden a los representantes de la Asamblea Legislativa, así, o están por demás los representantes, o bien están demás los ciudadanos que participen en la consulta ciudadana.

⁴³ Fix Zamudio, Héctor; **El Juicio de Amparo**; Porrúa, México, 2000, p. 221.

CAPÍTULO IV

CONSIDERACIONES SOBRE LOS ARTÍCULOS 58 Y 59 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

En el presente capítulo se efectúa un análisis de los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin embargo, no está por demás, a manera introductoria, recordar algunos de los caracteres de las medidas cautelares.

Por su naturaleza, las providencias cautelares, encuentran su fundamento en diversas condiciones a las que están sometidas, como son las siguientes:

1. La primera característica constante de las medidas cautelares es su provisionalidad, esto es, que los efectos jurídicos de las mismas no sólo tienen duración temporal, sino que tienen duración limitada a aquel período de tiempo que deberá transcurrir entre la emanación de la providencia cautelar y la emanación de otra providencia jurisdiccional definitiva en las cautelares, esto es, que por su naturaleza está destinada a agotarse ya que su finalidad habrá quedado lograda en el momento en que se produzca la providencia sobre el fondo de la controversia; y es que el interés específico que justifica la emanación de las medidas cautelares es el que surge de la existencia de un peligro de daño jurídico, derivado del retardo de una providencia jurisdiccional definitiva (*periculum in mora*); pero en realidad para que

surja el interés específico en reclamar una medida cautelar es necesario que al elemento prevención se le añada el carácter de urgencia de la medida y a estos dos uno tercero: la mora de la providencia definitiva, considerada como causa de ulterior daño. Así pues, la función de las providencias cautelares nace de la relación que se establece entre dos términos: primero, la necesidad de que la providencia para ser prácticamente eficaz, se dicte sin retardo, y segundo, la falta de aptitud del proceso ordinario para crear sin retardo una providencia definitiva.

Las providencias cautelares representan pues, una conciliación entre las tres exigencias frecuentemente opuestas: justicia, celeridad y ponderación, mismas que permiten que el proceso ordinario pueda funcionar con calma, asegurando que la providencia contenga, al ser dictada, el mismo rendimiento práctico que tendría si se hubiese dictado inmediatamente. De esta manera, la nota característica de la providencia cautelar que nunca constituye un fin en sí mismo, es que nace al servicio de una providencia definitiva, con una relación de instrumentalizada; no todas las providencias cautelares son conservativas, pudiendo en ciertos casos, la cautela que mediante ellas se constituye y consiste en la modificación del estado de hecho existente; que en este caso reciben el nombre de innovativas.

La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, como en el procedimiento administrativo, produce también efectos provisionales y está encaminada a dar al juicio principal las condiciones necesarias para el dictado de una sentencia justa y congruente, a su tiempo.

2. La segunda característica consiste en que: la providencia precautoria se dicta inaudita parte, para ello no importa violar el principio de bilateralidad, pues se permite a la parte contraria, una vez cumplida, discutir su procedencia y extensión.

3. Para el establecimiento de la suspensión del acto reclamado en el procedimiento del juicio de Amparo nuestro, es necesario la figura de **la apariencia de un buen derecho**, que consiste en que el Juzgador analice previamente la

demanda y *apriori* determine que existe un porcentaje alto de razón del demandante, para que en la sentencia definitiva se le conceda el amparo solicitado.

Es la aplicación de esta tercera condición de las medidas cautelares en la institución suspensiva del juicio constitucional, lo que da origen a estas consideraciones.

La suspensión tiene *sentido* si hay un derecho que necesita una protección provisional y urgente, a raíz de un daño ya producido o de inminente producción, mientras dura el proceso en el que se discute precisamente una pretensión de quien sufre dicho daño o su amenaza. Sin este peligro, que hay que frenar con la suspensión, para que el objeto del proceso se mantenga íntegro durante el tiempo que dure, no hay medidas cautelares.

La medida cautelar exige, por ello, un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que es el que se hace sobre la existencia del derecho, cuya tutela se solicita a los tribunales, es decir, sobre la existencia de la apariencia de un derecho.

Se contemplan en este caso dos intereses opuestos: el de quien afirma un derecho, y el de quien lo niega; el primero puede triunfar en definitiva, pero también el segundo puede resultar absuelto de la demanda. “El juzgador resolverá en la sentencia quién tiene razón, y hasta ese momento, nada autoriza a suponer que la misma es infundada; sin embargo, cuando existe la presunción de que la demanda es fundada, deberá acogerla provisionalmente; por eso es suficiente en tal supuesto la invocación de un derecho justificado a primera vista de la demanda.”⁴⁴

⁴⁴ Véase: Góngora Pimentel, Genaro; **La suspensión en materia administrativa**; Porrúa, México, 2004, Apéndice.

4.1 ANÁLISIS A LOS ARTÍCULOS 58 Y 59 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

En el texto vigente de los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se contempla la figura de la “suspensión con efectos restitutorios”, preceptos legales que actualmente citan de forma textual lo siguiente:

*“**Artículo 58.** La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento, previa verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y consulta ciudadana de aquéllos vecinos a los que afecte de algún modo la suspensión. Dicha consulta ciudadana se celebrará de conformidad con los lineamientos establecidos por el Título Tercero Capítulo IV, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en lo que corresponda.”*

*“**Artículo 59.** La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier etapa del juicio y tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada. Sólo podrá ser concedida por el Presidente de la Sala a petición del Magistrado Instructor a quien le haya sido solicitada por el actor dentro del término de 24 horas siguientes a la verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y, en su caso, a la consulta ciudadana a que se refiere el artículo anterior.”*

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

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

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

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

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

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

4.2.- ¿Qué es la suspensión con efectos restitutorios?

Como ya se mencionó con anterioridad, la suspensión con efectos restitutorios no es más que una medida cautelar que tiene como propósito principal que las cosas

se mantengan en el estado en que se encuentran, evitando la ejecución de la resolución impugnada y así, la autoridad responsable restituya al gobernado en un legítimo derecho que se vio afectado.

El criterio de que la suspensión no debe otorgar efectos o que anticipe la decisión final, por ser propios de la sentencia de fondo, ya está superado en aras de ser congruentes con la finalidad de preservar la materia del juicio y evitar la ejecución de actos de imposible o difícil reparación, siempre y cuando exista materia para la suspensión, para lo cual es menester considerar la naturaleza del acto reclamado, ya que aún cuando la resolución puede adelantar los efectos de la decisión final, sería en forma provisional, amén de que es necesario asegurar una tutela cautelar efectiva que preserve la materia del juicio y la cabal restitución del afectado, pues de no concederse, la restitución que pudiera ordenarse en caso de resultar una sentencia de nulidad podría ser ilusoria.

Cuando una determinación del órgano competente conceda la suspensión con efectos restitutorios, ésta tendrá por objeto restablecer las cosas al estado en el cual se encontraban antes de las violaciones que se reclaman, pero este principio no es irrestricto ni absoluto, pues está subordinado a las disposiciones de orden público, conforme al cual, el conjunto de instituciones jurídicas propias de una comunidad necesarias para la convivencia pacífica entre sus miembros no puede ser alterada.

Ahora bien, de acuerdo con este principio los alcances restitutorios de una suspensión deben materializarse sobre derechos legítimos, esto es, respecto de aquellas prerrogativas de los gobernados legalmente tuteladas, pues de no ser así, la suspensión podría utilizarse como un instrumento para efectuar actos contrarios al tenor de las leyes y del propio orden público, en agravio de derechos legítimos de otros gobernados, lo cual no debe ser permitido, ya que por su naturaleza, la suspensión es el instrumento para detener los efectos de los actos que se reclaman hasta en tanto se dicte sentencia, y no para efectuar actos contrarios a la ley y legitimar situaciones de hecho que se encuentren al margen de ella.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, aprobada en noviembre de 1995, que entró en vigor a partir de 1996 es, sin duda, un documento que forma parte del avance de las instituciones en un Estado de Derecho. Entre los avances más destacados están:

- a) La plena jurisdicción;
- b) La competencia de las salas para conocer de resoluciones en donde se haya configurado la *positiva* o *negativa ficta*;
- c) La ampliación de las facultades del Tribunal para conocer de los actos que afectan a los particulares, dictados por la administración pública paraestatal del Distrito Federal, cuando actúe con el carácter de autoridad;
- d) La suspensión con efectos restitutorios;**
- e) El interés legítimo, y
- f) La suplencia de las deficiencias de la demanda. no sólo en materia administrativa sino también fiscal.

Por lo que se refiere a la suspensión del acto, consideramos que su regulación, así como otros muchos aspectos del proceso administrativo mexicano, se ha inspirado en la regulación del juicio de amparo. Esta legislación contiene una completa regulación de las medidas cautelares consistentes en la suspensión del acto reclamado.

4.2.1.- Requisitos cuando se trata de actos ejecutados

Los actos ejecutados o consumados son considerados por la doctrina y la jurisprudencia como aquellos en los que se han realizado en forma total todos sus efectos, es decir, aquellos cuya finalidad perseguida se ha obtenido con todas sus consecuencias jurídicas.

Para efectos de la procedencia del juicio de nulidad los actos consumados, atendiendo a su naturaleza y efectos se pueden clasificar en: a) actos consumados de modo reparable, y b) actos consumados de modo irreparable.

Los primeros son aquellos que a pesar de haberse realizado en todos sus efectos y consecuencias pueden ser reparados por medio del juicio de nulidad, es decir, que la ejecución o consumación del acto puede ser restituida o reparable al obtenerse una sentencia favorable, de ahí que proceda el juicio en contra de actos consumados de modo reparable. En cambio, los actos consumados de un modo irreparable, son aquellos que al realizarse en todos y cada uno de sus efectos y consecuencias, física y materialmente ya no pueden ser restituidos al estado en que se encontraban antes de las violaciones reclamadas, razón por la cual resulta improcedente el juicio de nulidad en términos de la fracción V del artículo 72 de la Ley que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En esta tesitura, para determinar si se está en presencia de un acto consumado de modo reparable o irreparable, se debe de atender a los efectos y consecuencias de su ejecución.

Así, tenemos que los efectos y consecuencias del acto reclamado ya ejecutado no pueden circunscribirse al tiempo o momento de su ejecución para determinar la procedencia del juicio de nulidad, porque se llegaría al extremo de que cualquier acto por el sólo hecho del transcurso del tiempo en su realización, por no retrotraerse éste, es un acto consumado de modo irreparable, cuando la restitución del acto ejecutado es factible aun cuando sea en otro tiempo y momento.

Esto resulta así, si consideramos que los actos consumados de modo irreparable hacen improcedente el juicio de amparo porque ni física ni materialmente, puede obtenerse la restitución de los actos reclamados. Lo que significa que la naturaleza de los actos consumados para efectos del juicio de nulidad debe atender a la reparabilidad física y material de los mismos, es decir, al hecho de que el gobernado pueda gozar jurídica y nuevamente del derecho que tiene tutelado, y que

le fue transgredido, igual que antes de las violaciones cometidas, pero no por cuestiones de tiempo o del momento de su ejecución porque el tiempo no rige la materialización física y restituible de los actos ejecutados o actos consumados, sino porque su restitución es posible en términos de lo que hasta el momento hemos dicho.

El artículo 59 de la Ley del Tribunal establece diversos presupuestos cuando el acto impugnado ya fue ejecutado, tal como puede ser una clausura o bien una destitución en un servidor público, a continuación analizaremos tres diversos presupuestos que el citado numeral contempla:

a) Acredite que es su único medio de subsistencia

Como presupuesto esencial establecido en el artículo 59 párrafo tercero de la Ley del Tribunal, el Magistrado Instructor que conozca del juicio de nulidad podrá acordar la concesión de la medida cautelar solicitada, cuando los efectos de la resolución que controvierta le impida el ejercicio de su único medio de subsistencia, como por ejemplo, cuando se retira un puesto en la vía pública (aunque en la actualidad son pocos los juicios existentes cuando el acto impugnado son comercios ambulantes), o bien, la clausura de algún establecimiento mercantil, entendiéndose por éste el local ubicado en un inmueble en donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, alquiler o prestación de bienes o servicios, en forma temporal o permanente.⁴⁵

Este presupuesto no excluye los requisitos que ya se han planteado, es sólo que en este apartado, cuando hablamos de actos ya ejecutados y que estos incluyan efectos restitutorios -figura central dentro del análisis que se hace en esta tesis-, es necesaria la acreditación por parte del actor de que la resolución controvertida impide que realice la única actividad que sostiene su economía.

⁴⁵ Artículo 2° VI de la ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal

b) Se impida el acceso a su domicilio particular

Como segundo de los presupuestos respecto a los actos ya ejecutados, nos encontramos en el caso de que el enjuiciante no pueda acceder a su domicilio particular, situación que también contempla el numeral 59 de la Ley del Tribunal, lo cual en la especie, beneficia a quien ante una situación tan arbitraria como la clausura de una puerta de entrada de su domicilio, pueda acudir ante el Tribunal a demandar la resolución que impone dicha medida de aseguramiento, y el Magistrado Instructor, atendiendo a las circunstancias especiales del caso, tenga la posibilidad de conceder la suspensión restitutoria y que esta beneficie al promovente al ordenarse el levantamiento de clausura que le permita el acceso a su domicilio particular.

c) Discrecionalidad del Presidente de la Sala.

Las facultades discrecionales existen cuando la ley otorga a las autoridades Administrativas prerrogativas para decidir a su arbitrio lo que considere correcto en una situación determinada; en cambio las facultades regladas existen cuando la norma señala las consideraciones para su aplicación, las cuales obligan a la autoridad a cumplir con lo que la ley señala; por lo que en cuanto al término señalado en el artículo 59 párrafo cuarto de la Ley del Tribunal "*bajo su mas estricta responsabilidad*", el Presidente de la Sala que conozca del asunto, podrá otorgar la suspensión si así lo estima pertinente, de lo cual deviene que se le otorgan al juzgador facultades discrecionales o potestativas para formar su propia convicción, tal como puede ser ordenar diligencias o solicitar algún documento que le facilite el conocimiento de la verdad real sobre los hechos litigiosos o sobre alguna cuestión relacionada con los presupuestos procesales, o bien con las condiciones necesarias para la concesión de la suspensión. Es cierto, se trata de una facultad discrecional y, por tanto, en principio es válido sostener que queda al prudente arbitrio del órgano jurisdiccional ejercitarla o no, sin embargo la discrecionalidad no significa arbitrariedad, por lo que hay casos de excepción en donde de las actuaciones de las

autoridades se desprende la posibilidad de que se lesionen gravemente los derechos procesales de las partes o de que exista un precedente que podrá ser perjudicial para la administración de justicia, supuestos en los que el juzgador está obligado a ejercitar la facultad que la ley le confiere para mejor proveer; o dicho de otro modo, si de las actuaciones judiciales se desprende la presunción de que una de las partes, por su conducta procesal, no se haya conducido con verdad y haya tratado de sorprender la buena fe del órgano jurisdiccional, puede fácilmente constatarse la existencia de esa irregularidad haciendo uso de tal facultad, por lo que deberá ejercitarla para cumplir con las finalidades propias de su función.

Las circunstancias de que la Ley del Tribunal otorgue a los Juzgadores la facultad discrecional para conceder la suspensión, no los exime de la obligación que toda autoridad tiene de fundar y motivar debidamente sus determinaciones, ya que la discrecionalidad únicamente se refiere a la posibilidad de apartarse de las reglas específicas que regulan una situación concreta, de tal suerte que si se trata de conceder la suspensión restitutoria, la autoridad está constreñida a exponer los razonamientos que toma en cuenta para tal determinación. Lo anterior para el efecto de que las partes conozcan las consideraciones que a juicio de la autoridad administrativa hacen procedente el otorgamiento de la medida cautelar solicitada.

Lejos del anquilosado e inamovible sistema del juicio de amparo mexicano, el tercer párrafo del artículo 58 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971, disponía:

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

Aplicando este precepto, se promueven juicios ante el mencionado tribunal en los que se solicita **se conceda la suspensión con efectos restitutorios**. Verbigracia, para que se retiren los sellos de clausura colocados en una negociación.

El Tribunal a través de una de sus Salas acuerda, por ejemplo:

“Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 58 de la ley que rige a este órgano jurisdiccional, se concede la suspensión solicitada, para el efecto de que se retiren los sellos de clausura que se encuentran en el inmueble ubicado en (...); retiro que deberá cumplirse dentro de las veinticuatro horas siguientes al en que surta efectos esta notificación.”

El precepto aplicado por el Tribunal fue motivo de las reformas que en 1978 se hicieron a la suspensión, para darle un campo de acción más eficaz, al respecto la iniciativa citaba:

“Con objeto de dar una mayor y más efectiva protección a los ciudadanos de escasos recursos económicos y culturales se da una nueva dimensión social al concepto tradicional de la suspensión, a fin de proteger al ciudadano que se vea afectado con la ejecución de un acto arbitrario que repercuta gravemente en su vital subsistencia impidiéndole el ejercicio de la actividad que garantice el sustento cotidiano de él y su familia.

Para este efecto se estima conveniente conceder facultades al tribunal para dictar las medidas cautelares y proteccionistas que sirvan para preservar el derecho y remediar la injusticia que supone la necesidad de obtener sentencia definitiva para lograr la restitución de los derechos afectados.”

Ahora bien, de forma resumida haré mención de las diferencias que existen en materia local y el orden federal: la primera de ellas como ya se mencionó en el capítulo anterior, es con respecto a la consulta ciudadana que la Ley vigente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo contempla en su artículo 58, el cual establece como requisito para el otorgamiento de la suspensión la consulta ciudadana, sin embargo, la Ley de Amparo no considera dicho requisito, pues en la actualidad hacen nugatoria la medida cautelar y los Tribunales Federales han resuelto que toda vez que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, exige mayores requisitos que los que contempla la Ley de Amparo, no es necesario en estos casos, agotar el juicio contencioso administrativo para que opere la vía del Amparo. La segunda, es que el ordenamiento que rige al Tribunal antes mencionado cita que la suspensión podrá ser acordada por la Sala con **efectos restitutorios**, esta figura jurídica de la suspensión constituye uno de los más importantes avances en materia cautelar que ha tenido el Derecho Administrativo en México y corresponde precisamente al Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal, ser impulsor de esta medida que tanto ha beneficiado a los que menos tienen; por lo que dicha medida cautelar no es restrictiva a un sector de la población, sino como todas las normas, es general y no se está muy lejos de que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación la contemple dentro de su Ley Orgánica, siendo este uno de los pasos más importantes que se han dado para proteger a los gobernados de este país, desde la creación del juicio de amparo en el siglo XVIII; prueba de ello, es la tesis que emitió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denominada “Apariencia del Buen Derecho” y que no es otra cosa que el Juzgador analice con objetividad, pero además que el análisis sea rápido para cuando aquel que solicita la suspensión pueda tener la razón en el fondo del asunto. Finalmente, la tercera diferencia es que esta Ley señala que el Presidente de la Sala podrá adoptar todas las medidas cautelares que estime pertinentes si los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten al demandante de forma directa impidiéndole el ejercicio de su *única* actividad de subsistencia, supuesto que en la práctica es muy difícil comprobar.

De todo lo anteriormente estudiado, se concluye que pasa inadvertido un derecho fundamental, esto es la garantía de la seguridad jurídica, misma que se encuentra consagrada en nuestra Constitución, y que es motivo de estudio del presente trabajo, me refiero al contenido de su artículo 17 que, entre otras cosas, dispone:

“...Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...”⁴⁶

Sin embargo, muchas veces las resoluciones no se emiten de manera pronta, no obstante que la eficacia de la justicia depende, en gran parte, de la rapidez con que aquélla se otorgue; porque, ante los tribunales debe realizarse un proceso con todas las garantías debidas, lo que requiere tiempo: es, como Carmen Chinchilla Marín cita: “*El precio que hay que pagar por la calidad de las sentencias.*”⁴⁷

A esto deben añadirse los rezagos, a veces alarmantes de nuestros tribunales y las dilaciones, en ocasiones fraudulentas, con que los abogados saben alargar a conveniencia los procesos.

De esta manera, a pesar de lo que dispone el artículo 17, los tribunales no siempre están expeditos, es decir, libres de todo estorbo, prontos para actuar, sino que el órgano jurisdiccional camina despacio.

Luego, la justicia pronta y efectiva llega, en muchos casos, tarde, porque el tiempo transcurrido para obtenerla la ha privado por completo de su eficacia.

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁴⁷ Chinchilla Marín, Carmen; **La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa**; Civitas, España, 1991, p. 27.

“Entonces, la sentencia obtenida con tanta dificultad sólo produce frustración y, además, la mayor que puede experimentarse, ya que después de alcanzar la certeza de que se tiene “*derecho*”, lo cual no podría decirse sin la sentencia, se tiene también la certeza de que al victorioso en esa difícil litis, nunca se le podrá reintegrar al uso y goce de ese derecho, tal como se encontraba antes de la violación del mismo, a veces ni siquiera parcialmente.”⁴⁸

En la materia administrativa se observa que las decisiones de la administración pública tienen la presunción de legalidad y pueden ser impuestas a los administrados inclusive por la fuerza, cuando no las ejecutan o las admiten de grado. Se ha visto ejercer el formidable poder del procedimiento administrativo de ejecución para cobrar rentas a inquilino, o para presentar al cobro título de crédito.”

Ese abuso es cada vez más frecuente y esto se hace con la finalidad de imponer “convenios” a los particulares, dejándoles la opción de acudir a los tribunales a buscar justicia, con lo que pasaran largos años para que se la reconozcan. La conciencia de las dificultades del litigio hace que muchos prefieran los “convenios” a pelear con la Administración.

Con estos procedimientos la Administración se ampara en un privilegio formal para sostener una injusticia de fondo, intentando agotar a sus contrarios sobre la base de la extraordinaria duración de los procesos que les toca sufrir. Si es que los afectados no renuncian de antemano a seguir el largo y penoso camino judicial, renuncia cada vez más frecuente, según se puede advertir en las estadísticas de los tribunales administrativos.

De todo esto se observa la importancia de la suspensión administrativa, porque la suspensión del acto impugnado tiene como objeto primordial preservar la materia de juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el

⁴⁸ *Ibíd.* P. 158.

derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia en muchas ocasiones declare el derecho del promovente, pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente.

4.3.- REFORMA

Y en esto precisamente consiste la propuesta de la “REFORMA” a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por cuanto hace a la figura de la suspensión y su eficacia, debiendo pues, considerarse lo siguiente:

El tribunal debe tomar decisiones que permitan garantizar la integridad del derecho cuya tutela se solicita, *mientras dura el proceso hasta que se obtiene sentencia.*

El tribunal, en la suspensión, *debe hacer una apreciación sobre la apariencia del buen derecho que tenga el promovente y de la certeza del peligro en demora en conceder la suspensión, para cumplir con lo que se dice de “...proteger al ciudadano que se vea afectado con la ejecución de un acto arbitrario...”* En efecto, a fin de saber si el acto es arbitrario, y lo afecta obligadamente deberá tomar en cuenta cuestiones y argumentos que afectan al fondo del asunto.⁴⁹

Además, debe dictar las medidas necesarias para preservar el derecho del quejoso, esto con la finalidad de evitar el peligro que para el derecho puede suponer la existencia misma de un proceso con la lentitud propia e inevitable del mismo. Lo anterior presupone que el derecho de quien solicita la suspensión existe y le pertenece. Luego, para la concesión de la suspensión el Tribunal debe limitarse a un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante que podrá cambiarse al dictar la sentencia de fondo; pero, respecto del peligro en la demora en obtener el reconocimiento de un derecho, en la sentencia respecto del fondo del asunto. Por

⁴⁹ Chinchilla Marín, C.; op cit, p. 41.

eso, la indagación y comprobación de la existencia del daño exigen una actividad probatoria de quien solicita la suspensión. Este deberá acreditar que los daños o perjuicios son imposibles o de difícil reparación y que esos daños se derivan precisamente, de la ejecución del acto administrativo.⁵⁰

Esta suspensión en la que se hace una apreciación provisional del buen derecho del afectado por el acto arbitrario, se concederá con un golpe maestro, para *“remediar la injusticia que supone la necesidad de obtener sentencia definitiva para lograr la restitución de los derechos adquiridos”*.

Debido a que el tiempo es necesario para obtener la razón, no debe causar daño a quien la tiene, es decir, si el gobernado tiene la razón y de todos modos debe ir a tribunales para lograrla, el tiempo que se tarde en conseguirla, en tanto dura el juicio, hace necesario que sus intereses estén protegidos por la suspensión con efectos restitutorios, mientras se desarrolla el litigio en el que pelea en contra de la administración pública para lograr que, a la postre, se le restituyan sus derechos.

Llama poderosamente la atención que en el párrafo del precepto comentado se hable de *actos ya ejecutados*, porque aquí la suspensión deberá necesariamente otorgar efectos restitutorios sobre actos ejecutados en el pasado, reparando los daños ya sufridos, invalidando los actos que los originaron. Es cierto que la apreciación necesaria sobre el buen derecho del promovente (para que pueda decirse que se ve afectado por un acto arbitrario), anticipa el fondo del juicio principal, pero no hay que olvidar que lo adelanta sólo provisionalmente, es decir, sin prejuzgarlo, y además, no lo adelanta más que en la propia concesión de la suspensión con efectos restitutorios, que de hecho anticipa la ejecución misma pero sin juicio. Aunque sea aparente, el juicio del buen derecho que tenga el promovente es, pues, necesario, en el bien entendido que no prejuzga el fondo del litigio. Este aspecto escapó a la Suprema Corte de Justicia cuando en 1935 sostuvo que los

⁵⁰ *Ibíd*em, p. 45.

argumentos que afectan al fondo del negocio, no es pertinente tomarlos en consideración al resolver la suspensión, sin embargo se considera que no es correcto ese criterio, pues necesariamente, para poder decidir sobre el otorgamiento de la medida cautelar, tendrán que hacerse consideraciones sobre “el fondo del negocio”, así sean provisionales, sin prejuizar sobre la resolución final. Lo que resulta asombroso es que todavía estemos sosteniendo este criterio de 1935, sin limitación alguna, como si fuera un dogma, un artículo de fe, en el que no es posible dudar so pena de condenación eterna. Nada más porque lo dijo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1935.

La crítica que puede hacerse al precepto correlativo, en la ley anterior, artículo bajo el mismo numeral 58 estriba en que la forma de entender la suspensión sólo beneficiaba a “...los particulares de escasos recursos económicos (cuando el acto arbitrario esté) *impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia...*”⁵¹ Lo que se consideraba injusto para todos los demás promoventes ante el Tribunal, era que la finalidad del legislador fuera la protección exclusiva de los pobres, con violación de la garantía de igualdad ante la ley. Sabemos que el Tribunal aplica indistintamente el precepto, sin hacer una investigación sobre “...los escasos recursos económicos”, con lo que hacía honor a su buen nombre.

Con el texto del actual artículo 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la situación se enmendó desde 1996 en que entró en vigor el ordenamiento en estudio. Al respecto el tercer párrafo del artículo 59 cita:

“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

⁵¹ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; **Diario Oficial de la Federación**; 17 de marzo de 1971.

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

Por lo que los legisladores, autores de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al regular la suspensión del acto deberán tomar en cuenta tanto la legislación, como la doctrina y la jurisprudencia sobre la providencia precautoria en el juicio de amparo, así como el proceso tributario federal, razón por la que la competencia del citado Tribunal ahora es mucho más amplia, pues se aproxima más a lo que establece la Ley de Amparo para la suspensión en particular.

Un avance jurídico destacable en la Ley del Tribunal es que prevé la suspensión con *efectos restitutorios*, es decir, para que la autoridad restituya al particular en el derecho que le haya sido afectado, no obstante que el acto se hubiera ya ejecutado.

Al respecto la Ley del Tribunal considera dos hipótesis para otorgar la suspensión *con efectos restitutorios*:

a) Cuando los actos ejecutados por las autoridades afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de **su única actividad de subsistencia** o el acceso a su domicilio particular, y

b) Cuando los actos impugnados hayan **sido ejecutados por las autoridades**, y bajo la estricta responsabilidad del presidente de la Sala y de manera excepcional se conceda esta suspensión en cualquier fase del procedimiento hasta antes de la sentencia que recaiga al asunto.

La primera hipótesis es justa en tanto que persigue que se provea la suspensión con efectos restitutorios para que una persona física no se vea privada de su único medio de subsistencia o pueda acceder libremente a su domicilio. Sin

embargo, la segunda hipótesis no explica en primer lugar, a qué caso se contrae el otorgamiento de esta medida, ni por qué sólo “excepcionalmente” se puede otorgar, ya que no se establece el parámetro o criterio general para derivar de éste la excepción.

En tales casos, es claro que corresponde al buen juicio del juzgador, y en consecuencia es su responsabilidad, otorgar este tipo de suspensiones, para lo cual tiene que considerar los principios apuntados y el interés social, tasando ambos extremos con la debida prudencia jurídica para decidir el otorgamiento o no de esta medida cautelar.

De todo lo anterior podemos resumir que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en sus artículos 58 y 59 contempla la figura de la suspensión con efectos restitutorios, que implica cuando esta se concede que el particular afectado con un acto de autoridad puede lograr retrotraer los efectos de ese acto que afecta sus intereses.

Esta figura de enorme alcance social ha logrado en ocasiones evitar que los gobernados que habitan el Distrito Federal y que se dedican a la pequeña industria, al comercio o a negocios que constituyen sus única fuente de ingresos logren preseverarla, ya que de otra manera por el tiempo que tardaría en resolver la controversia, el daño que recibiría el particular sería de consecuencias irreparables y por lo tanto transgresora del ya citado artículo 17 de nuestra Constitución, misma que establece la garantía de seguridad jurídica que implica la impartición de una justicia pronta y expedita, y es por ello que dada la eficacia de la institución restitutoria, debe considerarse una reforma que a la ley en cuestión se haga, sin más requisitos que los que la ley contemplaba, antes de la reforma del año 2000, salvo que se atentara en contra del interés social o se violentara la norma, de no ser así, la suspensión con efectos restitutorios deberá considerarse previo análisis que de la demanda haga el Magistrado Presidente de la Sala para concederla, siendo la aplicación bajo su

estricta responsabilidad, del interés social y el daño que se causaría de otorgarla o no con oportunidad.

La suspensión con efectos restitutorios en la legislación vigente de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no debe contemplar más requisitos que los que la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal dispone, para que el particular gobernado del Distrito Federal, que con frecuencia se ve amenazado por la arbitrariedad y exceso en el ejercicio del poder de las autoridades del Distrito Federal, pueda hacerla valer para defender sus intereses y evitar en ocasiones se le causen daños irreparables.

De ahí que se deba contemplar una reforma sustancial al capítulo de suspensión de la Ley para devolverle la eficacia necesaria y así proteger al gobernado, y en ese tenor ambos artículos deben reformarse de la siguiente manera:

LA PROPUESTA DE REFORMA DEBERÁ CITAR:

“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.”

“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.

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.

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

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

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

Es decir, se propone agilizar el otorgamiento de la suspensión con efectos restitutorios que en su momento se solicite, suprimiendo la realización de la consulta ciudadana que en la práctica no hace más que dilatar dicha medida precautoria, ocasionando un daño irreparable al gobernado, pues dicha demora se ve reflejada en la posible frustración de los derechos del peticionario.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tiene su existencia jurídica en los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción IV, 122 Base Primera, Inciso n) y Base Quinta, y se creó con la finalidad de cuidar los derechos de los habitantes del Distrito Federal, es decir, se buscó dar a los gobernados un Tribunal de justicia local, a través del cual pudiera acceder a defender los derechos que consideraban afectados o vulnerados por algún acto de las autoridades del Distrito Federal.

SEGUNDA.- Del análisis a lo expuesto en capítulos que anteceden, se observa que, la fórmula tradicional de la suspensión en el juicio contencioso, de “mantener las cosas en el estado que guardan”, ha sufrido serios problemas de acuerdo a lo estudiado en párrafos que anteceden.

TERCERA.- Buscando superar las condiciones actuales, las reformas propuestas de los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no limitaría del beneficio a los particulares, sino que se extendería a todos aquellos casos en que a juicio del Presidente de la Sala deba decretar la suspensión con efectos restitutorios, máxime que los requisitos se han reducidos para la obtención de la medida cautelar en comento.

CUARTA.- Los artículos en comento disponen de manera clara y precisa que, cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia y entre tanto se pronuncie la resolución que corresponda, el presidente de la Sala podrá dictar las medidas cautelares que

estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso. Figura a la que conocemos como efectos restitutorios de la suspensión, la cual fue creada con las mejores intenciones del legislador pero con deficiencias en su redacción, por el peligro de la demora, al solicitar más requisitos de los que la propia Ley de Amparo establece, consecuentemente retarda un derecho, y viola una garantía que para el gobernado es de suma importancia, esta es la de la seguridad jurídica consagrada en el artículo 17 de nuestra Constitución.

QUINTA.- En caso de dicha medida, el Presidente de la sala deberá mantener en mente, en primer lugar que, adoptar una medida de este tipo sólo tiene sentido si el acto recurrido es susceptible de causar al interesado, si es que adopta la medida, una daño grave de difícil reparación; en segundo lugar, la suspensión deberá otorgarse siempre que, en apreciación inicial que se haga, la demanda se fundamente en un argumento jurídico aparentemente válido, ya que si la medida cautelar se otorga, será porque el promovente acredita que puede sufrir un daño irreparable en sus intereses, pero sobre todo deberá interpretar sus facultades de manera amplia y generosa no restrictivamente, para no hacer de la suspensión una medida de excepcional aplicación, sobre todo si obra con efectos restitutorios.

SEXTA.- Y por otra lado el interesado deberá acreditar que, al menos, aparentemente es titular de esos derechos o intereses indebidamente afectados, y en segundo, que no tiene el deber jurídico de soportar el daño causado, y como ese deber jurídico sólo deja de ser tal cuando el acto que lo impone es ilegal, para poder deducir si el acto administrativo reclamado merece la suspensión, tendría que hacerse pues, también la indagación sobre la fundamentación de la demanda.

SÉPTIMA.- Finalmente, la suspensión debe ser manejada de modo tal que, permita a la sentencia ejecutoria restituir al quejoso en el uso y goce de la garantía individual violada, sin embargo, los criterios que se han formulado al rededor de la medida cautelar en estudio en muchas ocasiones ponen en riesgos la posibilidad

de que ésta cumpla con su cometido, lo que trae como consecuencia, a su vez, un enorme riesgo de que la misma llegue hacer realidad en su finalidad de tutelar.

OCTÁVA.- En este orden de ideas, debido a las deficiencias funcionales que para la suspensión representa el darle solo un efecto de congelante o paralizante es que debe pensarse en la posibilidad de poner en manos del juzgador las herramientas necesarias para que, en base en ellas, y en las circunstancias que se le plantean en cada caso, pueda estudiar cual es el efecto que más conviene al dar medida cautelar, ya sea el de paralizar el estado de hecho o de derecho existente o bien, el de restituir , aunque sea de forma provisional al quejoso en el uso y goce de sus derecho que le ha sido conculcado por la autoridad responsable.

BIBLIOGRAFÍA

Argañaraz Manuel; TRATADO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; Tipografía Editora Argentina, Argentina, 1955.

Armieta Calderón Gonzalo, EL PROCEDO TRIBUTARIO EN EL DERECHO MEXICANO, UNAM, México, 1997.

Briseño Sierra Humberto, EL JUICIO ORDINARIO CIVIL, Editorial Trillas, México, 2001.

Burgoa Orihuela Ignacio, EL JUICIO DE AMPARO, Editorial Porrúa, 1999.

Burgoa Orihuela Ignacio, LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, Editorial Porrúa, 2005.

Calamendri Peiro, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LAS PROVIDENCIAS CAUTELARES, Editorial El Foro, Venezuela, 1997

Carrillo Flores Antonio, EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL, ENSAYOS CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, México, 1987.

Castañeda Rivas, César y Miguel Ángel Cedillo Hernández; EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL; FCE, GDF, México, 1996.

Chinchilla Marín Carmen, LA TUTELA CAUTELAR EN LA NUEVA JUSTICIA ADMINISTRATIVA, Editorial Civitas, España, 1991

Chiovenda Giuseppe, CADENA EN COSTAS, Valletta Ediciones, Argentina, 2004.

Diep Diep Daniel, LA SUSPENSIÓN EN MATERIA FISCAL, Defensa Fiscal, México, 2003.

Fix -Zamudio, Héctor; EL JUICO DE AMPARO; Editorial Porrúa, 2000.

Fix -Zamudio, Héctor; INTRODUCCIÓN A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, El Colegio de México, 1983.

Fraga, Gabino; DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa. México, 1991.

García de Entierria Eduardo, LA BATALLA POR LAS MEDIDAS CAUTELARES, Editorial Civitas, España, 1995.

Gómez Lara Cipriano. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. Editorial Harla.

Góngora Pimentel Genaro, LA SUSPENSIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA; Editorial Porrúa, México, 2004.

González Pérez Jesús. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO. Editorial Porrúa, S. A.1988.

Nava Negerte Alfonso, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, 1959.

Noriega Alfonso, LECCIONES DE AMPARO, Editorial Porrúa, México, 1997.

Ovalle Favela José. DERECHO PROCESAL CIVIL. Cuarta Edición, Editorial Harla.

Pallares Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Editorial Porrúa, S. A.

Pina Pina Vara Rafael, DICCIONARIO DE DERECHO, Editorial Porrúa, México, 1985.

Soto Gordo Ignacio, LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO, Editorial Porrúa, México 1997.

Vázquez Alfaro, José Luis; EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO; UNAM, México, 1991.

FUENTES LEGALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Fiscal de la Federación.

Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.