

EL NUEVO JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*Dra. Sonia Venegas Álvarez**

Que todo el que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, ampare y lo defienda contra el arbitrio.

(José María Morelos y Pavón)

I. Introducción; II. Antecedentes del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; III. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 17 de marzo de 1971; IV. Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 1986; V. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 21 de diciembre de 1995; VI. Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 10 de septiembre de 2009; VII. Sobre la estructura actual del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; VIII. Reformas al procedimiento contencioso administrativo de la Ciudad de México; IX. A modo de conclusión; X. Fuentes referenciadas.

I. Introducción

Como respuesta de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 27 de mayo de 2015 que tuvo por objeto establecer un orden normativo integral en materia de combate a la corrupción, y particularmente dando cumplimiento al artículo cuarto transitorio de dicha reforma, fueron publicados en la *Gaceta Oficial* de la Ciudad de México del 10. de septiembre de 2017, diversos decretos en donde se expiden las siguientes normas: la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México; la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México; la Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración

* Directora del Seminario de Derecho Administrativo, turno vespertino, de la Facultad de Derecho. Catedrática en la Facultad de Derecho y de Contaduría y Administración, así como de la División de Estudios de Posgrado, UNAM. Correo electrónico: svenegasa@derecho.unam.mx.

Pública de la Ciudad de México; la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México. Asimismo, se reformaron en esa misma fecha otros ordenamientos legales a fin de que la Ciudad de México pueda contar con un sistema local anticorrupción e integrarse a su homólogo nacional. De este conjunto de disposiciones legales dos son las que resultan relevantes en el presente análisis: la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que en su conjunto abrogaron la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual regulaba la estructura del tribunal contencioso local, así como el procedimiento contencioso administrativo. Cabe mencionar que, a su vez, el nuevo Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa, publicado oficialmente el 21 de diciembre de 2017, deroga a su análogo que venía estando vigente desde el 1o. de diciembre de 2014.

Merced a la reforma constitucional señalada, las entidades federativas deberán contar con tribunales de justicia administrativa, que se encargarán no sólo de dirimir las controversias que se susciten entre autoridades y particulares, como ya lo venían haciendo los tribunales de lo contencioso administrativo local, sino que se ocuparán también de imponer las sanciones que correspondan a los servidores públicos locales o municipales por responsabilidad administrativa grave, así como a los particulares vinculados con la comisión de faltas administrativas de gravedad llegando incluso a determinar indemnizaciones, sanciones pecuniarias e inhabilitaciones prolongadas.

II. Antecedentes del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México

La primera legislación en materia de justicia administrativa en México fue la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, cuyo Decreto data del 25 de mayo de 1853, conocida popularmente como Ley Lares. En dicha ley se señaló que a la autoridad judicial no le correspondía el conocimiento de las cuestiones administrativas, entre las que quedaban comprendidas: las obras públicas; los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; las rentas nacionales; los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos; a su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil.

Las autoridades que se designaron para el conocimiento de las cuestiones administrativas fueron a los Ministros de Estado, el Consejo y los Gobernadores de los Estados, Distrito y los Jefes Políticos de los territorios. La Ley Lares tuvo vigencia únicamente hasta noviembre de 1855, pues fue derogada por una nueva ley. Después, en la Constitución Federal de 1857, se determinó que los tribunales del poder judicial tendrían jurisdicción administrativa

En 1936 se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, en el que solamente se tramitaban asuntos en materia fiscal. Hoy, dicho órgano lleva por nombre Tribunal Federal de Justicia Administrativa, haciendo la aclaración que su materia de conocimiento no se limita a la fiscal ni tampoco a la administrativa, sino que se ciñe a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-H, en el cual se indica la facultad del Congreso, particularmente la fracción alude lo siguiente:

Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

Después de 35 años de la creación del órgano jurisdiccional federal mencionado, se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual fue el primer órgano de su tipo de jurisdicción local. Dicho tribunal surge a partir de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 17 de marzo de 1971.

III. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 17 de marzo de 1971

En esta ley se dotó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de plena autonomía para dictar sus fallos y se señaló su independencia de cualquier autoridad administrativa. Su competencia en resolución de controversias fue atender aquellas que siendo de carácter administrativo se suscitaban entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares.

Integración del Tribunal: Funcionaba en pleno o en tres Salas de tres miembros cada una componiéndose de diez magistrados numerarios y de los super-

numerarios que fueran nombrados para integrar hasta dos Salas más, cuando el servicio lo requiriera a juicio del Pleno. Las atribuciones de las Salas del Tribunal se fijaron en el numeral 21 de su ordenamiento, el cual a la letra estableció:

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;

a) Incompetencia de la autoridad;

b) Incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento;

c) Violación de la ley o no haberse aplicado la debida;

d) Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar, tratándose de actos discrecionales; y

e) La falta de contestación a una petición del particular dentro del término de quince días, a menos que las leyes o reglamentos fijen otro plazo, o la naturaleza del asunto requiera término diverso.

II. Atender las quejas que se presenten por incumplimiento de las sentencias que dicten.

III. Conocer de los recursos de reclamación conforme a lo dispuesto en esta ley.

Un punto interesante que destacar en este cuerpo normativo primigenio daba oportunidad para demandar en esta vía a las personas que tuvieran un interés en el que fundaran su pretensión, sin hacer mayor acotamiento, a diferencia de lo que más adelante marcó la reforma a esta legislación. El procedimiento contencioso administrativo se reguló en el Título segundo, esto es, a partir del artículo 24. Se señaló como legislación supletoria al entonces Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales.

IV. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1986

Con la modificación al artículo segundo, se cambió sustancialmente la integración del Tribunal, ya que a partir de entonces cuenta con una Sala Superior, integrada en esa época, por cinco magistrados y tres Salas, cada una de tres magistrados; así como de la competencia de los asuntos que conocía, ya que el juicio dejó de ser uniinstancial, al instaurarse, mediante el artículo 86, el recurso de revisión en contra de las resoluciones dictadas por las Salas, mismo que conocía la Sala Superior.¹

Fue modificado el artículo 21 para establecer la competencia de las Salas de tribunal, en el siguiente tenor:

Artículo 21. Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

I. De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

II. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;

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

IV. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

V. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

¹ Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, “Historia de nuestro Tribunal” [en línea], <<http://www.tcadf.gob.mx/index.php/el-tribunal/historia-de-nuestro-tribunal.html>>, [consulta: 20 de enero, 2018].

VI. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; y

VII. De los demás que señale esta ley.

Por lo que respecta a la legitimación de las personas para acudir a la vía contenciosa administrativa del entonces Distrito Federal, el artículo 33, en esta reforma, determinó que únicamente podrían intervenir en el juicio las personas que tuvieran un interés jurídico que fundara su pretensión, con lo cual quedó acotada la posibilidad de acudir ante ese órgano de manera más concisa que aquello sustentado por esta ley en su texto originalmente expedido.

V. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 21 de diciembre de 1995

El 21 de diciembre de 1995 se publicó en la *Gaceta Oficial* del entonces Distrito Federal una nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que abrogó la de 1971. Esta nueva ley iniciaría su vigencia en enero de 1996. En esta nueva ley, la composición del Tribunal se conserva, pues sigue formado de una Sala Superior, integrada por cinco magistrados y por tres Salas Ordinarias, con tres magistrados en cada una.² Dentro de las diversas reformas realizadas a esta ley de 1995 está la del 14 de diciembre de 1999, en donde se modificó la composición del Tribunal, indicando que sería con una Sala Superior, integrada por siete magistrados y tres Salas Ordinarias de tres magistrados cada una, añadiendo que cuando las necesidades del servicio lo requirieran, por acuerdo de la Sala Superior, se formarían Salas Auxiliares, cada una integrada por tres magistrados. La Sala Superior acordaría la sede de las Salas Ordinaria y de las Auxiliares. Los magistrados eran designados a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sujetos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pudiendo ser promovidos de las Salas Auxiliares a las Salas Ordinarias y de éstas a la Sala Superior.

² *Idem.*

VI. Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 10 de septiembre de 2009³

Esta ley fue publicada en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal el 10 de septiembre de 2009, señaló que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se compondría de una Sala Superior integrada por siete magistrados, cinco Salas Ordinarias integradas por tres magistrados cada una y una Junta de Gobierno. En ese sentido, también mencionó que cuando las necesidades del servicio lo requirieran, a juicio de la Sala Superior, se formarían Salas Auxiliares, que tendrían la competencia que esta ley les otorgara. Otro punto que destacar es que se creó la Junta de Gobierno del Tribunal y la Contraloría Interna; este ordenamiento fue reformado el 24 de julio de 2012 la introducción del juicio sumario; asimismo, las hipótesis para la interposición de las autoridades, del recurso de revisión, resaltando entre ellas, la prevista por la fracción VII, del artículo 140 de la ley que rige a este Tribunal, determinada también con base en la cuantía.

VII. Sobre la estructura actual del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México

El 10. de septiembre de 2017 fue expedida la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, obedeciendo a su naturaleza regula la estructura, competencia y funcionamiento del órgano jurisdiccional respectivo. En su primer numeral reitera que:

[...] el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México es un órgano jurisdiccional con autonomía administrativa y presupuestaria para emitir sus fallos y con jurisdicción plena, y formará parte del Sistema Local Anticorrupción. Las resoluciones que emita el Tribunal en materia de responsabilidades administrativas deberán apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.

³ Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal [en línea], <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-2905f08b951257ac4e487553ff266b69.pdf>>, [consulta: 21 de enero, 2018].

Es de destacar el énfasis en que este órgano jurisdiccional forma parte del sistema nacional anticorrupción además de enunciar los principios en que habrán de sustentarse las resoluciones en materia de responsabilidades administrativas, que si se admite la crítica estos principios debieran ser básicos en cualquier tipo de resolución de esta honorable institución de administración de justicia. Lo que nos lleva a pensar que las reformas son preponderantemente en relación con el Sistema Nacional Anticorrupción, dejando de lado a la justicia como derecho y forma de vida en la Ciudad de México.

El tribunal contaba con una estructura legal compuesta de una Sala Superior integrada por siete magistrados, cinco Salas Ordinarias integradas por tres magistrados cada una y una Junta de Gobierno. Y en su caso, cuando las necesidades del servicio lo requerían, a juicio de la Sala Superior, se constituían Salas Auxiliares. A la luz del nuevo ordenamiento orgánico, el tribunal deberá estructurarse en una Sala Superior, la Junta de Gobierno y Administración y las Salas Ordinarias. La Sala Superior se deberá integrar por doce magistrados, nueve ejercerán funciones jurisdiccionales, uno de los cuales presidirá el Tribunal, tres atenderán los asuntos en materia de responsabilidad de servidores públicos; funcionará en un Pleno General, un Pleno Jurisdiccional y una Sección Especializada.

En esta nueva ley orgánica el tribunal deja de integrarse por cinco salas ordinarias y pasa a diez salas, distinguiéndose entre salas jurisdiccionales y salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas, es decir, se crean cinco nuevas salas pero con la finalidad de atender asuntos relacionados con responsabilidades administrativas, esto significa que se mantiene las mismas cinco salas que venían operando para la resolución de asuntos contenciosos administrativos, y se duplica el tribunal para la materia de responsabilidades administrativas, creemos que es muy importante la atención al flagelo de la corrupción que azota a nuestro país, pero también hay que reconocer que las salas hoy denominadas *jurisdiccionales* traen desde hace tiempo una carga importante de trabajo que va generando la impartición de justicia retardada, lo único que puede sortear esta situación en un momento dado es que de acuerdo al artículo 25 de la nueva ley orgánica en comento, mediante acuerdo de la Junta, las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas podrán conocer de los asuntos que sean competencia de las Salas Ordinarias Jurisdiccionales en atención a las cargas de trabajo del Tribunal, pero se estará a la existencia de dicho acuerdo.

Las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas también tienen competencia en asuntos relacionados con el derecho a la buena administración, un derecho de reciente inclusión en la Constitución Política de la Ciudad de México en su numeral séptimo, en los siguientes términos:

A. Derecho a la buena administración pública

1. Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.
2. Las autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad. En dichos supuestos, deberán resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento.
3. En los supuestos a que se refiere el numeral anterior, se garantizará el acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales.
4. La ley determinará los casos en los que deba emitirse una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos. Las autoridades conformarán un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos y acorde a los principios señalados en el primer numeral de este apartado.

Este derecho conlleva el deber jurídico de hacer un adecuado ejercicio de la función administrativa. Pese a que no estemos en puridad ante un derecho subjetivo autónomo y pleno, sí es cierto que todas sus formulaciones descomponen el derecho a una buena administración en otros derechos, que correlativamente se corresponden con deberes legales que cuentan con un refrendo legal y un régimen jurídico definido y reconocible como derechos subjetivos plenamente justiciables. Aunque hay que señalar que por su novedad este derecho necesita ser conocido por la sociedad y difundido por este órgano jurisdiccional y por las instituciones dedicadas a la tutela de los derechos humanos.

Al decir de Jaime Rodríguez Arana:

En la medida en que la administración se contempla como la institución por excelencia al servicio de los intereses generales y estos se definen de manera abierta y plural, dinámica y complementaria y con un fuerte compromiso con los valores humanos, entonces el aparato público deja de ser un fin en sí mismo y recupera su conciencia de institución de servicio esencial a la comunidad. Así de esta manera es más fácil entender el carácter capital que tiene el derecho ciudadano a una buena administración pública.⁴

Un servicio del que puede sentirse orgulloso el tribunal en comento es el de la defensoría pública, que a la luz de esta reforma, la Defensoría Jurídica y Orientación Ciudadana adscrita al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, continuará en sus funciones hasta en tanto entre en funciones el Instituto de Defensoría Pública previsto en el artículo 51 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

VIII. Reformas al procedimiento contencioso administrativo de la Ciudad de México

Como quedó asentado líneas arriba, el juicio contencioso administrativo en la Ciudad de México encuentra como fundamento jurídico principal la nueva Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México (LJACDMX). En este ordenamiento se regula la substanciación y resolución de este juicio. La supletoriedad de esta ley ha sido ampliada en los siguientes términos:

[...] la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; el Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, al Código Fiscal de la Ciudad de México y la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, en lo que resulten aplicables; favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales en los que México sea parte [...].

La eliminación de la audiencia de ley

⁴ RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, *El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo* [en línea], <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmدا/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf>, [consulta: 20 de enero, 2018].

Anteriormente se señalaba una audiencia de ley para desahogo de pruebas y alegatos, regulada en el artículo 122, una vez realizada la audiencia de ley, pasaba la controversia a sentencia. La audiencia de ley imprimía un elemento de oralidad en el juicio, y como bien señala Ernesto Jinesta, la oralidad propicia y conduce a la humanización del proceso, exige la participación más activa del juzgador, el cual no debe permanecer en una campana de cristal, construida sobre la base de una mal entendida independencia o imparcialidad, que lo aisle del resto de los sujetos procesales.⁵

Después de la reforma, ya no hay audiencia de ley, motivándose la reforma legislativa en proveer la justicia de manera expedita, objetivo que no se logra como demostraremos más adelante. Bajo el crisol de la nueva ley, las partes —el gobernado y la autoridad— en su escrito de demanda y contestación, respectivamente, ofrecerán sus pruebas, la ley señala que una vez que ya no haya alguna prueba pendiente por desahogar, el Magistrado, dentro de cinco días después de que ya no haya algo por desahogar, tiene que dar a conocer a las partes que cuentan con cinco días más para formular alegato.⁶ Habiendo o no alegatos formulados por las partes, se cierra la instrucción y se pasa al dictado de sentencia.

Como se puede apreciar en este último párrafo se pueden llegar a desperdiciar hasta diez días hábiles en los que en realidad generalmente no pasa nada, por lo que resulta un tanto contradictoria la reforma, más allá de proveer justicia pronta la retrasa. Amén de que, tal y como se lee en el artículo 94 de esta nueva Ley de Justicia Administrativa de la CDMX, el cierre de la instrucción se realizará “cuando no existiere ninguna prueba pendiente por desahogar que amerite nece-

⁵ JINESTA LOBO, Ernesto, “La oralidad en el proceso contencioso administrativo”, en Juan Pedro Machado Arias, coord., *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*, México, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009 [en línea], <http://www.kas.de/wf/doc/kas_17833-1522-4-30.pdf?091014012424>, [consulta: 22 de enero, 2018].

⁶ La función de los alegatos consiste en otorgar a las partes la oportunidad para expresar sus argumentos sobre el valor de las pruebas practicadas para demostrar que los hechos afirmados en sus escritos iniciales han quedado probados, y que, en cambio, las pruebas de la parte contraria no comprobaron los hechos afirmados por dicha parte; pero, además, para manifestar los argumentos jurídicos que demuestren la aplicabilidad de las normas jurídicas invocadas como fundamento de su respectiva acción o su excepción. OVELLE FABELA, José, “Los alegatos como formalidad esencial del procedimiento”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 8, enero-junio, 2003 [en línea], <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-%20constitucionales/article/view/5667/7413>>, [consulta: 22 de enero, 2018].

sariamente la celebración de una audiencia”, deja al arbitrio del Magistrado determinar si se considera necesario o no la celebración de una audiencia. Se debe tener presente que el motivo de las audiencias es acercar a las partes para estar en posibilidad de encontrar una solución a su conflicto y no tener una sentencia de forma o una sentencia para efectos, en donde en realidad no se resuelve la problemática en lo esencial.

Causas de improcedencia

En la sección de la LJACDMX correspondiente a las causales de improcedencia se introduce la causal séptima contra las resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor, en los casos en que conforme a esta ley sea requerido.

Recordando que el interés jurídico, también llamado interés directo, supone una afectación personal a un derecho subjetivo, sólo el titular del derecho fundamental violentado puede accionar a las autoridades u órganos jurisdiccionales para la protección de éste, la norma le brinda al titular de un derecho subjetivo una protección, respaldo o ventaja frente a otros sujetos.⁷

Anteriormente, cuando los particulares acudían al Tribunal y no contaban con ese interés jurídico, los juicios se sobreesían por falta de interés jurídico, la falta de interés jurídico se presenta siempre que los actos o resoluciones no afecten la esfera jurídica del impetrante puesto que no se conculca algún derecho subjetivo.⁸ A lo cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que no se podía sobreseer juicios por falta de interés jurídico porque no estaba contemplada por una causa de improcedencia, por lo tanto *contrario sensu*, al no contemplarse como causa de improcedencia se debía estudiar por parte del Tribunal el interés jurídico en el fondo.

INTERÉS JURÍDICO. EL EXIGIDO POR EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, NO CONSTITUYE UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD, SINO DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA. El artículo 51, segundo párrafo, de la Ley Orgá-

⁷ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Amparo colectivo en México: hacia una reforma constitucional y legal”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Edgar Rojas Dánes, coords., *La protección orgánica de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 54-55.

⁸ ISLAS MONTES, Roberto, *Estrategia fiscal*, 2a. ed., México, Tax Editores Unidos, 2014, p. 166.

nica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal prevé que, tratándose de actividades reguladas, para lograr un fallo favorable, el actor debe acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso; sin embargo, tal exigencia no debe entenderse como un supuesto de improcedencia que genere el desechamiento de la demanda o el sobreseimiento en el juicio, lo anterior al no estar previsto así en el artículo 120 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal –que contiene las causales de improcedencia del juicio–, más bien se debe entender como una condición para obtener en el fondo una sentencia favorable que reconozca el derecho a desarrollar una actividad regulada, lo cual se traduce en la legitimación *ad causam*, pues atañe al fondo de la cuestión litigiosa, al involucrar el derecho subjetivo que se pretende reconocer y por lo mismo sólo puede analizarse al emitir la sentencia definitiva. En suma, la falta de acreditación de ese extremo no debe llevar a la improcedencia o al sobreseimiento en el juicio, sino en todo caso a denegar la pretensión de fondo formulada.⁹

De tal suerte que los juicios en los que no se demostraba el interés jurídico se estudiaban en el fondo para determinar el interés jurídico y, en caso de existir, se validaban los actos. Como bien se puede apreciar, la nueva causal de improcedencia va más allá de lo establecido en el criterio jurisprudencial citado.

Juicio en la vía sumaria

Desde su implementación en el año 2010, el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria ha impactado positivamente en la impartición de una justicia pronta y expedita en favor de quienes acuden al ahora Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Esta modalidad de juicio contencioso busca mejorar la solución de conflictos jurídicos surgidos de las relaciones entre las autoridades de la administración pública federal y los particulares, hacer expedito el proceso administrativo y tratar de alcanzar el ideal de justicia pronta, completa e imparcial como lo impone el artículo 17 de la Constitución general de la República.¹⁰

⁹ Tesis: I.18o.A. J/2 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, t. II, Diciembre, 2015 [en línea], <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/2016-12/25_DIC.pdf>.

¹⁰ PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “Los juicios contenciosos administrativos en vía sumaria, la reforma de la tutela cautelar y del sistema de notificaciones y otras adecuaciones al régimen de la jus-

Sobre el juicio contencioso administrativo local en la vía sumaria se pueden observar como principales novedades que el Magistrado instructor del juicio es quien deberá firmar la sentencia; no procede el recurso de apelación tratándose de este tipo de sentencias, es decir, el único medio de defensa con el que cuenta el gobernado contra esas resoluciones es el juicio de amparo directo; se amplía la cuantía para la procedencia de esta vía sumaria a 4000 veces la Unidad de Medida y Actualización de la Ciudad de México, antes de la reforma del 1o. de septiembre de 2017 se tenían causas de improcedencia en un juicio en vía sumaria, por ejemplo: una multa ambiental no podía ser objeto de juicio sumario, si se trataba de alguna sanción económica a servidores públicos; si a parte de una sanción económica se tenía una sanción de diversa naturaleza –como clausura, embargo en Procedimiento Administrativo de ejecución–, tampoco procedía el juicio sumario, hoy basta con que el acto o resolución a impugnar se ajuste a la cuantía de las 4000 UMAS locales para ser procedente.

Sistema digital de juicios

Se establece la modalidad de juicio contencioso administrativo en línea semejante al regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, aunque al ser de reciente introducción es muy probable que todavía falte tiempo para su implementación considerando que no existan las partidas presupuestales correspondientes y que seguramente en estos primeros tiempos de vigencia de esta nueva ley se va a privilegiar la puesta en marcha del engrane que del Sistema Nacional Anticorrupción le corresponde a este órgano jurisdiccional.

Suspensión

La suspensión es una medida cautelar y como tal es un instrumento de aseguramiento y anticipador de la tutela judicial, vinculado con la materia del juicio principal, para evitar que el justiciable deje de recibir la satisfacción de su pretensión en el momento procesal oportuno.¹¹

ticia fiscal y administrativa federal”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 132, septiembre-diciembre, 2011, p. 1350 [en línea], <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/%20view/4721/6072>>, [consulta: 26 de enero, 2018].

¹¹ DOMÍNGUEZ JIMÉNEZ, Adriana, *La interpretación de las normas que regulan la suspensión y las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo federal mexicano*, México, Porrúa, 2014, pp. 60-61.

Por lo que respecta a la suspensión con efectos restitutorios, con anterioridad a la reforma en análisis, los magistrados del entonces Tribunal de lo Contencioso local concedían este tipo de suspensión cuando se ponderaba su procedencia, por lo tanto, se ordenaba que se implementara. Haciendo uso de la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación respecto a la apariencia del buen derecho,¹² enfatizando aquí que su concesión se sustentaba en la jurisprudencia, no propiamente en un fundamento legal.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PROCEDE CONCEDERLA CON EFECTOS RESTITUTORIOS, SIEMPRE QUE EL ACTO RECLAMADO NO SE HUBIERA CONSUMADO IRREPARABLEMENTE, PREVIA PONDERACIÓN DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL INTERÉS SOCIAL. De conformidad con el artículo 147, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, en los casos en que la suspensión sea procedente, atento a la naturaleza del acto reclamado, de ser jurídica y materialmente posible, el órgano jurisdiccional podrá restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado.

¹² Al establecer la fracción X del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en los casos en que la naturaleza del acto lo permita, los Jueces decidirán sobre la suspensión con base en un análisis ponderado sobre la apariencia del buen derecho y el interés social, dicha norma constituye un mandato de optimización de un fin perseguido constitucionalmente, consistente en dar eficacia a la suspensión como instrumento de preservación de derechos humanos y de la materia del amparo, pero sin que se lastime el interés social, cuya preservación igualmente se encomienda al Juez, en uso de su discrecionalidad, por lo que a éste corresponde adoptar la decisión que se considere más óptima a la luz de las circunstancias de cada caso concreto para maximizar ese fin, sin que la norma constitucional referida otorgue libertad en sentido amplio o permiso en el sentido negativo para la toma de la decisión sobre suspender un acto, sino que responsabiliza al juzgador de seleccionar el medio más efectivo para la consecución del objetivo constitucional perseguido; de ahí que al resolver sobre cada situación, el juzgador deba exponer premisas valorativas que lleven a considerar que la decisión adoptada es la mejor disponible para la consecución del fin constitucionalmente relevante, además de ajustar la referida ponderación a los elementos normativos y de control previstos por el legislador en la Ley de Amparo. Para ello, también deberá considerarse que la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social no conlleva a la contraposición de dos intereses en abstracto, aunque el segundo concepto entrañe una idea de intereses colectivos, sino que ha de atenderse a las circunstancias concretas del derecho que el quejoso estime alterado en su situación particularizada ante el acto y, a su vez, a la manera en que el interés general o el orden público se concretiza mediante el acto de autoridad, pues lo que los Jueces ponderan en los casos concretos, no son principios en abstracto, sino las circunstancias de hecho que justifican la aplicación de ciertos principios ante otros, sobre la base de los singulares intereses en conflicto. Tesis: IV.2o.A.71 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Julio, 2014, pp. 1150 [en línea], <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/2016-12/MAY_2012.pdf>.

Lo anterior, siempre que éste la haya solicitado, el juzgador determine que no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, se pondere la apariencia del buen derecho, así como que no existe constancia de que sea imposible restituir provisionalmente al quejoso en el goce de los derechos que estima violados, por haberse consumado el acto reclamado irreparablemente, pues de cumplirse dichos requisitos, procede concederla con efectos restitutorios.¹³

A partir de esa reforma a la normativa administrativa en cuanto a los juicios y la creación de las nuevas leyes en la materia, la figura de la apariencia del buen derecho ya se contempla en el cuerpo legal, aunque ya se hacía de facto, se concede la suspensión con efectos restitutorios fundamentando en la ley y no sólo en jurisprudencia –aunque ésta, recordemos, tiene efectos obligatorios en su uso–. Es atinada su inclusión en la ley ya que este principio de apariencia del buen derecho se consolidó a partir de la jurisprudencia que sirvió para solucionar los vacíos legislativos, pero que recogido en texto normativo brinda mayor certeza jurídica.

IX. A modo de conclusión

A través de 47 años de existencia del ahora Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, podemos advertir que se ha hecho un esfuerzo conjunto entre legisladores y los miembros del tribunal, para darle vigencia al derecho de acceso a la justicia en los términos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, brindar a quien acude ante este órgano materialmente jurisdiccional una justicia completa, imparcial y expedita.

El 1o. de septiembre de 2017 se expiden la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, además se abroga la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial* el 10 de septiembre de 2009. Este cambio obedece a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, de acuerdo al cual los tribunales de justicia administrativa son las instancias que materializan el sistema en lo que corresponde a las responsabilidades graves de los servidores públicos.

¹³ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, Enero, 2018 [en línea], <<https://www.scjn.gob.mx/publicaciones-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion/gaceta/detalle/50/2018-01-31>>.

En específico en la regulación del juicio contencioso administrativo se advierten cambios importantes tales como que la audiencia de ley se celebrará sólo en aquellos casos que el magistrado instructor lo considere necesario, sin que con ello se atropelle el derecho del particular justiciable a ofrecer, desahogar pruebas y presentar alegatos; será improcedente el juicio contra las resoluciones que no afecten el interés jurídico; respecto al juicio en la vía sumaria, el magistrado instructor del juicio es quien deberá firmar la sentencia, además de no proceder el recurso de apelación contra las sentencias en donde se resuelvan este tipo de juicios; se incorpora como presupuesto de la suspensión con efectos restitutorios a la apariencia del buen derecho.

Se introduce una modalidad de juicio en línea bajo el modelo de la que ya existe en la justicia contenciosa federal, aunque seguramente su implementación práctica tendrá que esperar. La reforma indudablemente nos lleva a concluir que la justicia administrativa local se va pareciendo cada vez más a su homóloga federal.

X. Fuentes referenciales

Bibliografía y hemerografía

- DOMÍNGUEZ JIMÉNEZ, Adriana, *La interpretación de las normas que regulan la suspensión y las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo federal mexicano*, México, Porrúa, 2014.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Amparo colectivo en México: hacia una reforma constitucional y legal”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Edgar Rojas Dánes, coords., *La protección orgánica de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- ISLAS MONTES, Roberto, *Estrategia fiscal*, 2a. ed., México, Tax Editores Unidos, 2014.
- JINESTA LOBO, Ernesto, “La oralidad en el proceso contencioso administrativo”, en Juan Pedro Machado Arias, coord., *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*, México, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009 [en línea], <http://www.kas.de/wf/doc/kas_17833-1522-4-30.pdf?091014012424>.

- OVALLE FABELA, José, “Los alegatos como formalidad esencial del procedimiento”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 8, enero-junio, 2003 [en línea], <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-%20constitucionales/article/view/5667/7413>>.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “Los juicios contenciosos administrativos en vía sumaria, la reforma de la tutela cautelar y del sistema de notificaciones y otras adecuaciones al régimen de la justicia fiscal y administrativa federal”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 132, septiembre-diciembre, 2011 [en línea], <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/%20view/4721/6072>>.
- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, *El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo* [en línea], <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf>.
- Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, “Historia de nuestro Tribunal” [en línea], <<http://www.tcadf.gob.mx/index.php/el-tribunal/historia-de-nuestro-tribunal.html>>.

Legislación

- Constitución Política de la Ciudad de México [en línea], <http://infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf>.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, Enero, 2018 [en línea], <<https://www.scjn.gob.mx/publicaciones-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion/gaceta/detalle/50/2018-01-31>>.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, t. II, Diciembre, 2015 [en línea], <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/2016-12/25_DIC.pdf>.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Julio, 2014 [en línea], <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/2016-12/MAY_2012.pdf>.
- Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal [en línea], <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-2905f08b951257ac4e487553ff266b69.pdf>>.