

Ciudad de México, a 01 de octubre de 2019.

Dip. Isabela Rosales Herrera
Presidente de la Mesa Directiva del
Congreso de la Ciudad de México
I legislatura
P r e s e n t e

La que suscribe, Diputada Yuriri Ayala Zúñiga, integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en el artículo 30, punto 1, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México; 4 fracción XXI y 12 fracción II de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; y 95 fracción II y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de esta soberanía la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 72 y 73 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

La presente iniciativa busca, en esencia, establecer que la suspensión del acto que se solicita en el juicio contencioso administrativo, previsto en la Ley de Justicia Administrativa para la Ciudad de México, surta los mismos efectos que la prevista para el juicio de amparo, ya que con ello se obliga al particular a que, antes de acudir a la instancia constitucional a través del referido medio de control constitucional, agote la instancia ordinaria en el juicio contencioso, con base en el principio de definitividad.

A mayor abundamiento, es aplicable a la anterior consideración la jurisprudencia de la Segunda Sala, cuyo texto y rubro indican:¹

¹ Visible en la página 496, del Libro II, Noviembre de 2011, Tomo 1, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.

“TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. LA LEY ORGÁNICA RELATIVA NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO, POR LO QUE PREVIO AL JUICIO DE AMPARO DEBE PROMOVERSE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE AQUÉL. De los artículos 31 y del 99 al 106 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se advierte que ésta no exige mayores requisitos para otorgar la suspensión del acto impugnado en el juicio de nulidad que los consignados en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, toda vez que ambos ordenamientos instituyen condiciones esencialmente iguales, pues sus diferencias, derivadas de la naturaleza jurídica propia de cada juicio, son irrelevantes. Lo anterior es así, en atención a que en ambos juicios la suspensión puede solicitarse en cualquier etapa mientras no se dicte sentencia ejecutoriada; el otorgamiento de la medida precautoria la condiciona el órgano competente a que no se cause perjuicio al interés general o social ni se contravengan disposiciones de orden público, así como a que se otorgue garantía de los daños y perjuicios que puedan ocasionarse. Sin que sea obstáculo para ello, que en el último párrafo del artículo 104 de la citada Ley Orgánica, se establezca que para que surta efectos la suspensión el actor debe otorgar garantía mediante billete de depósito o fianza, a diferencia de la Ley de Amparo, que no dispone forma alguna de otorgar la garantía, porque tal exigencia no es, propiamente, un requisito para conceder la suspensión, sino de su eficacia. Por tanto, el juicio de amparo indirecto es improcedente contra las resoluciones impugnables a través del juicio de nulidad, si éste no se agota previamente, con la salvedad de que no habrá obligación de promoverlo en los casos en que se actualice alguna otra excepción al principio de definitividad que, según ha definido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prevé la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.”

De tal manera, se dota de fortaleza al juicio contencioso administrativo cuya función principal es, con base en la Ley de Justicia Administrativa para la Ciudad de México, fungir como medio ordinario de defensa contra los actos administrativos que las autoridades de la administración pública de la Ciudad de México que causen agravio a las personas físicas o morales de esta entidad federativa, vulnerando derechos sustantivos.

Asimismo, es aplicable lo anterior a las autoridades fiscales locales y organismos fiscales autónomos de la Ciudad de México, en cuyos actos o resoluciones se determine la existencia de una obligación fiscal, que se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

Dicho ámbito competencial se encuentra previsto en los artículos 3° y 4° de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, los cuales disponen:

“De la competencia del Tribunal.

Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública de la Ciudad de México, las alcaldías dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;

II. Imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a las personas servidoras públicas locales y de las alcaldías por responsabilidades administrativas graves;

III. Las dictadas por autoridades fiscales locales y organismos fiscales autónomos de la Ciudad de México, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

IV. Fincar a las personas responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública de la Ciudad de México o de las alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos de dichos ámbitos de gobierno;

V. Recibir y resolver los recursos que interpongan las y los ciudadanos por incumplimiento de los principios y medidas del debido proceso relativos al derecho a la buena administración, bajo las reservas de ley que hayan sido establecidas; para tal efecto, el Tribunal contará con una sala especializada en dirimir las controversias en materia de derecho a la buena administración;

VI. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Ciudad de México, indebidamente percibido por el Gobierno de la Ciudad de México o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

VII. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas locales;

VIII. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

IX. De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal de la Ciudad de México, cuando actúen con el carácter de autoridades;

X. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México centralizada y paraestatal.

XI. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que, por repetición, impongan la obligación a las personas servidoras públicas de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

XII. Las que requieran el pago de garantías a favor de la entidad federativa o las demarcaciones territoriales;

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal;

XIV. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Ciudad de México, la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de cuatro meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

XVI. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones favorables a las personas físicas o morales;

XVII. De los Juicios de Acción Pública por medio de los cuales las personas físicas o morales que acrediten tener interés legítimo o los órganos de representación vecinal, por presuntas violaciones o cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, que contravengan lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, su Reglamento y el Reglamento de Construcciones de la Ciudad de México;

XVIII. Conocer y resolver sobre las faltas administrativas graves cometidas por personas servidoras públicas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de las alcaldías y de los órganos autónomos en el ámbito local;

XIX. De las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos de la Ciudad de México en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, la Ley General de Responsabilidades, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento, y

XX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley."

"Artículo 4. El Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México; los Órganos Internos de control de los entes públicos y demarcaciones territoriales, o por la Auditoría Superior de la Ciudad de México, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Local o al Patrimonio de los entes públicos locales.

Bajo ninguna circunstancia se entenderá que la atribución del Tribunal para imponer sanciones a particulares por actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves se contrapone o menoscaba la facultad que cualquier ente público que posea para imponer sanciones a particulares en los términos de la legislación aplicable."

En ese contexto, mediante este procedimiento jurisdiccional se enjuician actos u omisiones de las autoridades administrativas de la Ciudad de México que causen perjuicio directo o indirecto en las esferas jurídicas de las personas físicas y morales de esta Ciudad.

No debe perderse de vista que, de igual forma, el Tribunal de Justicia Administrativa se encuentra obligado a realizar el denominado control difuso de constitucional y de convencionalidad a instancia de parte o de oficio cuando advierta la probable inconstitucionalidad de la norma aplicada en el acto reclamado, que se debió haber aplicado o que se va a aplicar en la secuela procesal o al emitir su sentencia.

Lo anterior en términos del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados

internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

Del artículo en cita se prende que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en el “parámetro de regularidad constitucional”, con base en la aplicación hermenéutica de la interpretación conforme y el principio *pro persona*, así como del control difuso de constitucional y convencionalidad, cuando sea imposible salvar la validez de las normas aplicadas en el caso en concreto.

Sirve de apoyo a lo anterior la Jurisprudencia de la Segunda Sala, cuyo texto y rubro indican:²

“CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y

² Visible en la página 984, del Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.

convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas

generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconveniencia de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.”.

En ese sentido, el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal de Justicia Administrativa resulta un mecanismo ordinario eficaz para verificar la legalidad y, en su caso, la constitucionalidad de los actos u omisiones de autoridades de la administrativa pública de la Ciudad de México. Por tanto, se debe realizar un **control difuso de constitucionalidad y convencionalidad ex officio** respecto de las normas aplicadas que puedan resultar violatorias de la parte sustantiva y orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sentido material, es decir, aquella que reconoce a nivel constitucional los tratados internacionales que contengan una norma en materia de derechos humanos.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada del Tribunal Pleno, cuyo texto y rubro indican:³

“CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD. LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA CUYA INCONVENIENCIA SE DECLARA SÓLO TRASCIENDE A UNA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DEL ACTO RECLAMADO AL NO EXISTIR LA DECLARATORIA RELATIVA. En materia de derechos humanos puede analizarse la contradicción entre una norma general interna y un tratado internacional a través del juicio de amparo, pues si bien es cierto que los juzgadores federales cuentan con facultades constitucionales para realizar el control concentrado en términos de los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que las tienen para efectuar el control de convencionalidad con motivo de lo previsto en los artículos 1o. y 133, última parte, de la propia Constitución, así como de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, y por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia

³ Visible en la página 363, del Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.

de la Nación en el asunto varios 912/2010, del que derivó la tesis P. LXVII/2011 (9a.), de rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.". Lo anterior significa que una vez que el juzgador realice el control de convencionalidad y determine que una norma interna es contraria a determinado derecho humano contenido en un tratado internacional e, incluso, a la interpretación efectuada al respecto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe analizar el acto reclamado prescindiendo del precepto de derecho interno y aplicando el instrumento internacional en materia de derechos humanos. En ese sentido, es innecesario reflejar la inconventionalidad de una norma de derecho interno en los puntos resolutivos de la sentencia en la que se hace dicho pronunciamiento, pues éste sólo trasciende al acto de aplicación, en tanto que el control de convencionalidad no puede llegar más allá de la inaplicación de la norma interna en el caso específico; esto es, la inaplicación de la norma cuya inconventionalidad se declara sólo trasciende a una inconstitucionalidad indirecta del acto reclamado, por lo que es innecesario llamar a juicio a las autoridades emisoras de la norma cuya inconventionalidad se demanda, pues no habrá una declaratoria de inconstitucionalidad de ésta, sino sólo su inaplicación respecto del acto reclamado."

Es por ello que, con dicho recurso, se garantiza en materia fiscal y administrativa en la Ciudad el contenido del derecho a un recurrir el fallo previsto en el artículo 8.2 h) de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual dispone:

"Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...)

h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.”

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso Barreto Leiva vs. Venezuela determinó que:⁴

“88. La jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que el derecho de impugnar el fallo busca proteger el derecho de defensa, en la medida en que otorga la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses del justiciable.”.

Es por ello que, el juicio contencioso administrativo en la Ciudad de México responde, de manera eficaz, al derecho a recurrir el fallo ante una autoridad jurisdiccional derivado del actuar o la omisión a cargo de las autoridades administrativas locales.

Así, entonces, el problema jurídico que se pretende resolver con esta iniciativa es el siguiente:

Cuándo agotar el recurso ordinario del juicio contencioso administrativa ante el Tribunal de Justicia Administrativa, antes de ir al juicio de amparo, para poder dar cumplimiento al principio de definitividad.

En esencia, se analizará la excepción al principio de definitividad previsto en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, del tenor siguiente:

“XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, **siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley y sin exigir mayores**

⁴ Véase Barreto Leiva vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C, núm., 206, párrafo 88.

requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.

(...)"

De tal suerte que estemos en posibilidad de sentar las bases para que la suspensión del acto reclamado en el juicio contencioso administrativa ante el Tribunal de Justicia Administrativa, surta los mismos efectos que la decretada en el juicio de amparo, atendiendo a los siguientes términos:

1. Declarativos o constitutivos;
2. Restitutorios; y
3. Paralizadores.

Para todos los fines, se busca que, en el juicio contencioso administrativa ante el Tribunal de Justicia Administrativo, sea obligatorio agotar o acudir a su instancia antes de ir al medio de control constitucional que representa el juicio de amparo, con el objeto de darle mayor eficacia y eficiencia a la justicia administrativa en nuestra entidad y, a su vez, cumplir con el principio de definitividad.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis aislada del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo texto y rubro indican:⁵

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EN VIRTUD DE QUE, CONFORME A LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, LOS EFECTOS DE LOS ACTOS IMPUGNADOS NO SE SUSPENDEN CON LOS MISMOS ALCANCES Y REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO, ES INNECESARIO AGOTARLO ANTES DE PROMOVER EL AMPARO. La Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México exige mayores requisitos para conceder la suspensión del acto impugnado que los previstos en la Ley de Amparo, pues conforme al artículo 130 de este último ordenamiento, la suspensión puede solicitarse en cualquier

⁵ Visible en la página 2394, del Libro 59, Octubre de 2018, Tomo III, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.

etapa del juicio de amparo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria, y en el juicio contencioso administrativo existe la posibilidad de hacerlo hasta antes del dictado de la sentencia de primera instancia, de acuerdo con el artículo 72 de la ley inicialmente citada, además de que en el juicio de nulidad los alcances de los efectos restitutorios de la suspensión se limitan al momento inmediato anterior al en que se dicte la sentencia de primera instancia, en términos del artículo 73 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que prevé: "El Magistrado instructor podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios en cualquiera de las fases del procedimiento, hasta antes de la sentencia respectiva, cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes...", a diferencia del amparo, en el que, conforme a la naturaleza del acto reclamado y en términos del artículo 147 de la ley de la materia, los efectos restitutorios se prolongan mientras se dicta sentencia ejecutoria. En estas condiciones, se actualiza la excepción al principio de definitividad, prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, ya que conforme a los artículos 72 y 73 invocados, los efectos de los actos impugnados en la vía contenciosa administrativa no se suspenden con los mismos alcances y requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para la suspensión definitiva, respecto a las etapas del juicio en las cuales puede solicitarse la suspensión y en relación con el alcance de la duración de los efectos restitutorios. Por tanto, es innecesario agotar el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, antes de promover el amparo."

II. Motivaciones y argumentos que sustentan la iniciativa

Ahora bien, aclarado el problema de naturaleza jurisdiccional respecto de la obligación de substanciar el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativo en su integridad, antes de acudir al juicio de amparo como medio de control constitucional extraordinario, es considera necesario explicar las razones por la cuales resulta necesario encausarlo para que devenga obligatorio en la instancia local en materia administrativa.

Como se dijo, el juicio contencioso administrativo es un medio ordinario de defensa que resulta procedente para impugnar la validez legal y constitucional de los actos o las resoluciones administrativos emitidos por autoridades de la Ciudad de México.

Por otra parte, el juicio de amparo es un medio de control constitucional en virtud del cual se impugna la constitucionalidad de los actos, omisiones o normas de carácter general, que resulten violatorias de los derechos humanos reconocidos en el "parámetro de regularidad constitucional", emitidos por las autoridades del Estado mexicano o bien por algunos particulares que actúen en nombre de éstas.

El artículo 107, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."

Por otro lado, el artículo 1º de la Ley de Amparo sostiene lo conducente:

"Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley.”.

Con base en lo anterior, realizando un análisis comparado, podríamos indicar lo siguiente:

| Juicio contencioso administrativo | Juicio de amparo |
|--|---|
| Juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa, resulta un mecanismo ordinario eficaz para verificar la legalidad y en su caso constitucionalidad de los actos u omisiones de autoridades que deriven la Administrativa Pública de la Ciudad de México. | Es un medio de control constitucional, por virtud del cual se impugna la constitucionalidad de los actos, omisiones o normas de carácter general, que resulten violatorias de los derechos humanos reconocidos en el “parámetro de regularidad constitucional”, emitidos por las autoridades del Estado mexicano o bien por algunos particulares que actúen en nombre de éstas. |

Siendo el juicio contencioso un medio ordinario de defensa solamente en materia administrativa y, en contra parte, el juicio de amparo un medio extraordinario o constitucional, por virtud del cual se protege cualquier acto de autoridad que vulnere los derechos humanos reconocidos en el “parámetro de regularidad constitucional”.

Para la materia administrativa en la Ciudad de México, resulta de naturaleza indispensable contar con un procedimiento ordinario que revise la actuación de las autoridades administrativas a nivel local para, posteriormente, impugnar su validez constitucional mediante el juicio de amparo, ya que se cumple con el derecho a recurrir el fallo y a contar con un recurso judicial efectivo, previsto respectivamente

en los artículos 8.2, inciso h), y 25.1, ambos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Apoya este criterio la tesis aislada de la Primera Sala, cuyo texto y rubro indican:⁶

“TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO A RECURRIR UN FALLO ANTE UNA INSTANCIA SUPERIOR Y EL DE ACCEDER A UN RECURSO ADECUADO Y EFECTIVO. Si bien los derechos mencionados giran en torno al derecho fundamental de tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe tenerse presente que dichas prerrogativas son autónomas, con dimensiones y alcances propios que exigen desarrollos interpretativos individualizados que abonen en el entendimiento y configuración del núcleo esencial de cada derecho. Ahora bien, en cuanto al juicio de amparo, la Corte Interamericana ha establecido que éste se encuentra en el ámbito del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José", reconociéndolo, por su naturaleza, como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por la Constitución y la Convención citada; el mismo Tribunal Interamericano precisó que el recurso consagrado en el aludido artículo 25 no es el recurso de apelación, el cual está previsto, en el artículo 8.2 h), del mismo tratado. Esta diferencia entre el derecho a la protección judicial y el derecho a la revisión, es de suma relevancia para entender cuándo se está en presencia del derecho a recurrir un fallo ante una instancia superior, en respeto al derecho al debido proceso, y cuándo se está ante la exigencia del derecho a un recurso que ampare derechos fundamentales de fuente nacional o convencional, por tanto, el juicio de amparo debe considerarse como un medio de defensa diseñado para proteger los derechos consagrados en la Constitución y la Convención Americana, y no como un mecanismo de segunda instancia, esto es, un recurso que sirve de margen para la revisión de una decisión en el marco de un proceso.”.

III. Fundamento legal y sobre su constitucionalidad y convencionalidad

En un inicio, resulta pertinente traer a colación el contenido del artículo 122, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone:

⁶ Visible en la página 498, del Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.

“VIII. La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas para la organización y funcionamiento, así como las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

(...)”.

Del cual se desprende el mandato constitucional de que exista en la Ciudad de México un Tribunal de Justicia Administrativa que revise el actuar de las autoridades en la materia administrativas de esta Ciudad.

Asimismo, la Constitución Política de la Ciudad de México establece que:

“Artículo 40 Tribunal de Justicia Administrativa.

1. La Ciudad de México contará con un Tribunal de Justicia Administrativa que forma parte del sistema de impartición de justicia, dotado de plena autonomía jurisdiccional, administrativa y presupuestaria, para el dictado de sus fallos y para el establecimiento de su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Para tal efecto, el Congreso tendrá facultad para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, así como la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, en la que se establecerán los procedimientos que competen a ese Tribunal y los recursos para impugnar sus resoluciones.”.

Señalando que la Ciudad de México contará con un Tribunal de Justicia Administrativa que forma parte del sistema de impartición de justicia, dotado de plena autonomía jurisdiccional, administrativa y presupuestaria, mismo que se encargará de la justicia fiscal y administrativa en los asuntos de su competencia respecto de autoridades en el ámbito local.

Ahora bien, los artículos 72 y 73 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, disponen:

“Artículo 72. La suspensión podrá solicitarse en cualquier etapa del juicio, **hasta antes del dictado de la sentencia de primera instancia**, y tendrá por efecto evitar que se ejecute el acto impugnado, o que se continúe con la ejecución ya iniciada del mismo.”

(...)

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

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

No procede otorgar la suspensión para la realización de actividades reguladas que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso, si el actor no exhibe dicho documento.

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

En esencia, los objetos de estudio son los siguientes:

1. Determinar en qué momento se puede solicitar la suspensión del acto reclamado en el juicio contencioso administrativo.
2. Establecer en qué momento surte efectos la concesión restitutoria del acto reclamado en el juicio contencioso administrativo.

Resultando de todo lo anterior la modificación legislativa que se propone, con el objetivo de que juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa resulte obligatorio antes de acudir a la instancia federal a través del juicio de amparo. Esto es, no se actualice una excepción al principio de definitividad en materia administrativa por el hecho de que la suspensión del acto reclamado que prevé nuestra Ley de Justicia Administrativa, no tiene el mismo alcance y efectos que la diversa que establece la Ley de Amparo.

Con el objetivo de contar con dos medios distintos de impugnación, uno de legalidad y, por excepción, de constitucional y, otro, netamente constitucional y de protección de derechos sustantivos respecto de las materias fiscal y administrativas en

tratándose de actos emanados de autoridades de la Ciudad de México. Al mismo tiempo, contar con una suspensión del acto reclamado que, como medida cautelar, sirva para preservar la materia que se enjuicie en materia contencioso administrativa local.

Apoya lo anterior la tesis aislada de la Segunda Sala, cuyo texto y rubro indican:⁷

“SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL JUICIO DE NULIDAD. DEBE PROMOVERSE ANTES DE QUE SE DICTE “SENTENCIA DEFINITIVA”. Lo previsto en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido de que la suspensión de la ejecución del acto impugnado puede promoverse “en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia firme”, de modo alguno significa que la aludida medida cautelar pueda solicitarse aun después de dictarse sentencia definitiva en el juicio de nulidad, ya que del proceso legislativo que dio origen a la norma en comento, se advierte que el legislador expresamente señaló que la solicitud de suspensión podrá formularse desde la demanda o mediante escrito que se presente en cualquier tiempo, “hasta en tanto no se dicte sentencia definitiva”, lo que es acorde con su naturaleza y finalidad, a saber, conservar la materia de la litis y evitar un daño irreparable al actor; cuestión que se corrobora al tener en cuenta que una vez dictada la sentencia definitiva, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa agota su jurisdicción y, por ende, no podría ordenar la suspensión del acto administrativo combatido en esa instancia, menos aun cuando dicho fallo es impugnado a través del juicio de amparo directo, ya que en tal supuesto, la medida cautelar debe solicitarse, precisamente, en tal medio de control constitucional.”

IV. Ordenamiento a modificar

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de éste H. Congreso de la Ciudad de México la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 72 y 73 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México para quedar como sigue:**

⁷ Visible en la página 2098, del Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.

| Texto vigente | Propuesta de reforma |
|---|---|
| <p>“Artículo 72. La suspensión podrá solicitarse en cualquier etapa del juicio, hasta antes del dictado de la sentencia de primera instancia, y tendrá por efecto evitar que se ejecute el acto impugnado, o que se continúe con la ejecución ya iniciada del mismo.</p> | <p>“Artículo 72. La suspensión podrá solicitarse en cualquier etapa del juicio, hasta antes del dictado de la sentencia que cause ejecutoria, y tendrá por efecto evitar que se ejecute el acto impugnado, o que se continúe con la ejecución ya iniciada del mismo.</p> |
| <p>Tratándose de actos en los que no se haya analizado el fondo de la cuestión planteada, la suspensión podrá abarcar los actos que dieron origen a tal resolución.</p> | <p>Tratándose de actos en los que no se haya analizado el fondo de la cuestión planteada, la suspensión podrá abarcar los actos que dieron origen a tal resolución.</p> |
| <p>No se otorgará la suspensión, si es en perjuicio del interés social, o si se contravinieren disposiciones de orden público.</p> | <p>No se otorgará la suspensión, si es en perjuicio del interés social, o si se contravinieren disposiciones de orden público.</p> |
| <p>La suspensión también podrá consistir en la orden de custodia del folio real del predio, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México, cuando se trate de un juicio de nulidad o lesividad, relacionados con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la sentencia que resuelva el fondo del asunto y la protección del patrimonio a terceros.</p> | <p>La suspensión también podrá consistir en la orden de custodia del folio real del predio, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México, cuando se trate de un juicio de nulidad o lesividad, relacionados con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la sentencia que resuelva el fondo del asunto y la protección del patrimonio a terceros.</p> |

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

Si la autoridad se niega a cumplir la suspensión, se le requerirá, por una sola vez, para que lo haga y, si no acata el requerimiento, el Magistrado Instructor comisionará a un Actuario para que restituya al actor en la actividad o acceso de que se trate, siempre que eso sea posible. No procede otorgar la suspensión para la realización de actividades reguladas que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso, si el actor no exhibe dicho documento.

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

Artículo 73. El Magistrado Instructor podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios en cualquiera de las fases del procedimiento, **mientras no se dicte sentencia que cause ejecutoria**, cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes, impidiéndoles el ejercicio de su única actividad o el acceso a su domicilio particular, lo cual deberán acreditar y, en su caso, podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes. La suspensión decretada, surtirá sus efectos desde el momento en que se dicte.

Si la autoridad se niega a cumplir la suspensión, se le requerirá, por una sola vez, para que lo haga y, si no acata el requerimiento, el Magistrado Instructor comisionará a un Actuario para que restituya al actor en la actividad o acceso de que se trate, siempre que eso sea posible. No procede otorgar la suspensión para la realización de actividades reguladas que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso, si el actor no exhibe dicho documento.

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

V. Denominación del proyecto de ley o decreto y texto de la propuesta

Por las consideraciones expuestas, se somete al pleno de este honorable Congreso de la Ciudad de México la presente iniciativa con proyecto de decreto para quedar como sigue:

DECRETO:

Artículo 72. La suspensión podrá solicitarse en cualquier etapa del juicio, **hasta antes del dictado de la sentencia que cause ejecutoria**, y tendrá por efecto evitar que se ejecute el acto impugnado, o que se continúe con la ejecución ya iniciada del mismo.

...
...
...

Artículo 73. El Magistrado Instructor podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios en cualquiera de las fases del procedimiento, **mientras no se dicte sentencia que cause ejecutoria**, cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes, impidiéndoles el ejercicio de su única actividad o el acceso a su domicilio particular, lo cual deberán acreditar y, en su caso, podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes. La suspensión decretada, surtirá sus efectos desde el momento en que se dicte.

...
...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

SEGUNDO.- Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México para su conocimiento y en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

TERCERO.- Los juicios administrativos o contenciosos administrativos iniciados con anterioridad a la presente iniciativa en donde el Tribunal de Justicia Administrativa haya concedido la suspensión del acto reclamado, deberá surtir efectos hasta que se dicte sentencia ejecutoria.

Atentamente



Dip. Yuri Ayala Zúñiga.