

28  
180



# Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

**ALCANCE Y NATURALEZA DE LAS SENTENCIAS 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**

**LUIS HERRERA ARIAS**

**MEXICO, D. F.**

**1983**



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.

ALCANCE Y NATURALEZA DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

	PAGS.
P R O L O G O.	1-11
CAPITULO PRIMERO.	
PRESUPUESTOS PARA LA EXISTENCIA DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	12-13
1.1.- El Estado de derecho y sus principios consubstanciales.	13-16
1.2.- La justicia administrativa.- Su contenido.	17-22
1.3.- Medios de control de los actos de la Administración pública.	22-25
1.4.- El control jurisdiccional de los actos de la Administración pública.	25-27
1.5.- Medios de control de los actos de la Administración pública del Departamento del Distrito Federal.	27-37
1.6.- El contencioso administrativo.	37-42
1.7.- Antecedentes de los tribunales administrativos en México.	42-44
CAPITULO SEGUNDO.	
EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEL DISTRITO FEDERAL.	45-48
2.1.- Los motivos de su creación.	48-49
2.2.- Naturaleza del tribunal.	49-51
2.3.- Autonomía del tribunal.	51-53

	Pags.
2.4.- Competencia del tribunal.	53-59
2.5.- Facultades del tribunal.	59-62
2.6.- Tribunal de anulación.	62-70
2.7.- El procedimiento ante el tribunal.	70-75
 CAPITULO TERCERO.	
ALCANCE Y NATURALEZA DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTEN- CIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	76-77
3.1.- La sentencia.	77-100
a).- Concepto.	
b).- Carácteres.	
c).- Clasificación.	
3.2.- Naturaleza de las sentencias del Tribunal de lo Con- tencioso Administrativo del Distrito Federal.	100-112
3.3.- Recursos contra las sentencias del tribunal de lo Con- tencioso Administrativo del Distrito Federal.	112-129
3.4.- Alcance de las sentencias del Tribunal de lo Contem- cioso Administrativo del Distrito Federal.	129-139
 CAPITULO CUARTO.	
CRITERIOS JURISPRUDENCIALES CON RELACION AL ALCANCE Y NATURALEZA DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- DEL DISTRITO FEDERAL.	140-145
4.1.- De la jurisprudencia del propio tribunal.	145-152
4.2.- De la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justi- cia.	152-163
C O N C L U S I O N E S .	164-167
B I B L I O G R A F I A	168-170

## P R O L O G O .

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970, en su artículo sexto, párrafo primero, establecía:

" La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía, establecido con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 104 de la Constitución y regido por la ley que para el efecto se dicte."

En consecuencia con lo anterior. El 30 de diciembre de 1970 y en uso de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el C. Presidente de la República formuló ante la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de ley que propuso la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 104 Constitucional; con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz.

En la iniciativa de referencia se estableció; que el tribunal estaría dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad, los juicios que los particulares promuevan contra actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

Mediante el sistema de justicia administrativa que se propuso establecer; se permitió al gobernado un acceso directo, sin formulismos, a un sistema en donde, en forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, se encuentran los mejores medios para lograr los fines de la justicia.

En la misma iniciativa se dijo que tendrían acción ante el tribunal, los individuos presuntamente agraviados y que podrían acudir ante él por las siguientes causas: por la incompetencia de la autoridad, por el incumplimiento u omisión de -- las formalidades del procedimiento, por la violación a la ley o no haberse aplicado la debida, entre otras, y por el retraso en la contestación a una pretensión del particular.

Con relación a las sentencias se dijo en la iniciativa presidencial; que éstas no tendrían formalidad alguna, nulificarían los actos o determinaciones impugnados, y en su caso, ordenarían la reposición del procedimiento, indicarían los términos en que debería modificarse el acto impugnado, o decretarían la condena que procediera.

A las Comisiones Unidas Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, fué turnada, para su estudio y dictamen, la iniciativa enviada por el C. Presidente de la República, con proyecto de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En opinión de las mencionadas comisiones, misma que comparto, el proyecto de ley sometido a su estudio y dictamen, iba a satisfacer una necesidad y colmaba un vacío en la legislación del Distrito Federal.

Partiendo del presupuesto de que el Estado de derecho busca, al tiempo que la eficacia en la actividad funcional de la Administración, la garantía auténtica de los derechos del particular; las comisiones del Senado de la República afirmaron en su estudio y dictamen, que: "Si deseamos la vigencia de la estabilidad del orden jurídico y la protección efectiva a los derechos del particular, requerimos la existencia de instituciones jurisdiccionales independientes, autónomas, ajenas a toda influencia proveniente del poder que pueda, mediante contradicción en juicio, resolver de manera decisiva las controversias entre los particulares y la administración pública con motivo de los actos de esta última."

Con relación a la autonomía del tribunal, las comisiones del Senado, en su estudio y dictamen, manifestaron lo siguiente:

"Será un tribunal dotado de plena autonomía, cuyos integrantes serán nombrados por el C. Presidente de la República, pero deberán, además, tener la aprobación de la H. Cámara de Diputados o de la H. Comisión Permanente, si el nombramiento fuese hecho durante el receso; o sea que los magistrados tendrán -

la confianza de no ocupar sus puestos por la sola voluntad del Ejecutivo si no en unión de uno de los cuerpos del Congreso. De esta manera su autonomía será real y se logrará lo que el gran jurista italiano Carnelutti considera distintivo del órgano jurisdiccional: operar por encima de la contienda y realizar un interés social, el de restablecer la paz alterada en las relaciones sociales. Propósito que evidentemente está por encima de los intereses de las partes litigantes o sea de las partes en contienda."

Agotado el proceso legislativo previsto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1971, previendo en su artículo primero transitorio, que: "La presente ley entrará en vigor ciento veinte días después de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación."

En consecuencia con lo anterior, el día 17 de julio de 1971, inició sus labores el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; para el examen jurisdiccional de los actos de la administración pública del Departamento del Distrito Federal, mediante un proceso administrativo promovido por los administrados o por la Administración pública, contra actos de ésta última.



Del examen de la Ley del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal, del 17 de marzo de 1971; y refiriéndome a sus facultades para resolver, mediante sentencia, las controversias de su competencia, tenemos que, con vista en sus ya modificados artículos 1º. y 21, la intención del legislador fué implantar un contencioso incipiente, pero susceptible de desarrollo, pues la fracción II, hoy IV del artículo 21, señala como atribuciones de las salas del tribunal, conocer "De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten", lo que obviamente constituye la primera etapa para ascender a la ejecución contra el Estado administrador, que es donde culmina el desarrollo del Contencioso Administrativo.

Ahora bien; si las sentencias que dictaban las salas del tribunal, podían condenar a las autoridades demandadas, en los términos de lo que disponía la fracción III del artículo 77 de la ley y si las salas del tribunal tenían, como siguen teniendo, la facultad de conocer las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten, se dijo que en sus orígenes el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, era de plena jurisdicción, pues sus fallos no se limitaban a la simple anulación del acto impugnado, sino que además, podía decretar condena en contra de las autoridades demandadas.

Con fecha 13 de diciembre de 1972 y en uso de la facultad que le confiere al artículo 71, fracción I, de la Consti

tución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el C. Presidente de la República formuló ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de adiciones y reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que se fundó en trece motivos; de éstos, voy a ---- transcribir el séptimo, por considerar que en esto se fundan -- las presuntas limitaciones a las facultades del tribunal.

En el motivo séptimo se dijo: "La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo otorgó a éste facultades que desbordan el principio de anulación del acto impugnado, que rige en procedimientos similares. En el procedimiento judicial federal, el efecto de la sentencia se contrae a la restitución de las cosas, por las autoridades responsables, al estado que guardaban antes de la violación. Estos sistemas han dado en la práctica resultados positivos, porque no se substituye el juzgador a la autoridad demandada, de otra forma, se propicia el desbordamiento de las funciones típicamente jurisdiccionales y se impide a la autoridad demandada, como se dijo anteriormente, no sólo corregir por sí misma las violaciones en que hubiere incurrido, sino el ejercicio de sus atribuciones, dentro de la órbita de competencia que le corresponde, de la cual no debe ser -- desplazada, especialmente porque la función gubernamental debe ejercerse, no sólo dentro del cumplimiento estricto de las disposiciones reglamentarias y legales aplicables, sino, además, --

dentro de los programas que fijan las políticas a seguir por la administración. Para este fin, se proponen las reformas a los artículos 77 y 79, sin limitar la competencia que actualmente tiene el tribunal".

En el diario de los debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, consta que fué muy discutida la iniciativa de adiciones y reformas a la ley a que me vengo refiriendo. Basta con leer las intervenciones de los C.C. Diputados Peniche Bolio y Robledo Treviño, que en la sesión del 27 de diciembre de 1972, defendieron con vehemencia la no derogación del artículo 28 de la ley, para darse cuenta cual era el sentir de esa asamblea legislativa.

Lamentablemente los señores diputados sólo supieron defender la existencia del artículo 28, pero votaron a favor de las otras reformas y adiciones que propuso el Ejecutivo; algunas de ellas tendientes a distorsionar la imagen original del tribunal.

Previo estudio y discusión de la iniciativa presidencial, con las proposiciones hechas por la Cámara de Diputados, en sesión pública celebrada el día sábado 30 de diciembre de 1972, la Cámara de Senadores rindió su dictamen, que aprobado en primera lectura, tanto en lo general como en la particular, pasó de inmediato al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales.

Consecuentemente con lo anterior en el Diario Oficial número 3 del día jueves 4 de enero de 1973, fué publicado el decreto del día sábado 30 de diciembre de 1972, que adicionaba y reformaba la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que entró en vigor al tercer día de su publicación.

Fué así como entre otras disposiciones de la ley original, se reformó o se modificó la fracción II del artículo 21, aquella que otorgaba atribuciones a las salas del tribunal para "atender las quejas que se presenten por incumplimiento de las sentencias que dicten" y también se reformó la fracción III del artículo 77, aquella en la que se establecía que en las sentencias podía decretarse condena en contra de las autoridades de--mandadas.

Del análisis en conjunto de los citados antecedentes-legislativos y del texto de la ley vigente puedo señalar que a la fecha, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por cuanto a su estructura y funcionamiento, tie ne las características siguientes:

1.- Es un tribunal autónomo. La autonomía constituye la principal característica de los tribunales administrativos y ésta fué considerada, desde la exposición de motivos del 30 de diciembre de 1970. La autonomía de todo tribunal trae aparejada la garantía de imparcialidad, pues el proceso por antonomasia-

requiere de un órgano imparcial, que por encima de todo interés, resuelva el problema jurídico con estricto apego a la ley.

2.- Es un tribunal que se ubica en el sistema de jurisdicción administrativa, es decir, dentro de la estructura -- del Poder Ejecutivo; pero con absoluta autonomía e independencia de cualquier autoridad administrativa, para dictar sus fallos.

3.- Otra de las características de los tribunales administrativos, es el principio de igualdad procesal de las partes; pues para que exista una real impartición de justicia administrativa, es indispensable que en reconocimiento al principio de legalidad, el Estado se autolimita y se despoje de sus prerrogativas como sujeto de derecho público y tome en el proceso -- un plano de igualdad frente a los administrados. El principio -- de igualdad procesal es una de las características del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues de la ley se desprende que, tanto el particular como las autoridades se encuentran en igualdad de condiciones procesales.

4.- Es un tribunal de simple anulación. Esto se desprende del vigente artículo 79, fracción III, que dice: "Las -- sentencias que dicten las salas del Tribunal no necesitarán formalismo alguno, pero deberán contener... III.- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare;..."

A partir del 8 de enero de 1973 a la fecha el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ya no está facultado para decretar en sus sentencias, condena alguna en contra de las autoridades del Departamento del Distrito Federal. Ahora sólo se limita a reconocer en sus sentencias la validez o a declarar la nulidad del acto impugnado. Pero con facultades legales para conocer de las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicte y para obligar en sus sentencias, a las autoridades responsables, a otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos.

En este trabajo recepcional sólo me concretaré a considerar el alcance y naturaleza de las sentencias, que actualmente dicta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y trataré de responder, entre otras, las interrogantes siguientes:

a).- Las autoridades del Departamento del Distrito Federal acatan las sentencias del tribunal, tan luego como le son notificadas?

b).- Se extingue el acto administrativo declarado nulo por el tribunal?

c).- A quiénes beneficia la sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo del Departamento del Distrito Federal?

d).- El Departamento del Distrito Federal lleva una -

relación, de todos sus actos administrativos declarados nulos - por el tribunal; para no volver a repetirlos?

No obstante mi escasa experiencia en el estudio del - derecho administrativo; en este trabajo he puesto todo mi empeño y esfuerzos, por ello, ruego a ustedes señores del jurado, - sean benevolentes para juzgarlo.

CAPITULO PRIMERO.

PRESUPUESTOS PARA LA EXISTENCIA DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE -  
LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Cuando la sociedad llega a la forma superior de organización, que es el Estado crea todo un sistema de relaciones de poder, que se contienen en la organización político-administrativa del propio Estado. Ningún otro poder es superior al poder del Estado, porque éste es el resultado de una lucha de varios siglos, entre poderes que trataron de reducir el poder del monarca, luego el poder del mismo Estado.

Aún cuando en sus orígenes el poder aparece como una necesidad de asegurar la constantemente amenazada convivencia humana, al constituirse el hombre queda desamparado y a merced de las arbitrariedades o caprichos del gobernante. ¿Quién limitaría a ese poder?.

En las formas políticas primitivas, el poder se ejerció en forma violenta y despiadada contra el hombre. Mas el hombre luchó por su libertad, combatió déspotas y tiranos, formó instituciones y paulatinamente conquistó principios que limitaban la acción del poder público. De este modo se ha llegado a un concepto más desarrollado de poder del Estado, en el que la validez normativa aparece como el poder del Estado.



Es así como el poder del Estado se encuentra limitado por el derecho; pues sin el derecho, el poder del Estado contemporáneo sería como el de la antigüedad, una fuerza ciega incontenible.

Una de las características fundamentales del Estado moderno es la de ser un Estado de derecho, "...sólo en él podemos hablar de justicia administrativa, creada para el control jurisdiccional de la administración pública y la que se puede concebir comprendiendo a su vez el control administrativo de la propia administración".(1)

Para continuar con el tema que me ocupa, considero de suma importancia, explicar qué es un Estado de derecho y sus principios consubstanciales; para posteriormente hablar del contenido de la justicia administrativa.

#### 1.1.- El Estado de derecho y sus principios consubstanciales.

Por principio, es incuestionable, que el nacimiento de un Estado, sólo se concibe en regímenes constitucionales; aparece como una reacción al absolutismo de los gobiernos monárquicos, contra el despotismo de los príncipes, contra las arbitrariedades del Estado absoluto y busca su perfeccionamiento como una edificación jurídica, cuyos órganos que lo integran debían de realizar funciones normadas por el derecho, limitadas por la ley y controladas entre sí por un sistema de legalidad y

(1) NAVA NEGRETE, Alfonso.- Derecho procesal administrativo.- Edit. Porrúa, S.A., 1959.- México.- pág. 10

de justicia.

En consecuencia con lo anterior, el Estado de derecho no es otra cosa que la normación jurídica de la vida y actividad de cualquier Estado; normación jurídica que finca su validez en una ley suprema o Constitución, que consagra en su parte dogmática, los derechos públicos individuales frente al poder del Estado.

Por lo anterior, estoy de acuerdo con el tradista --- Adolfo Posada cuando afirma, que el Estado de derecho, es aquél: "Estado que elabora y realiza un derecho propio, aplicable a todas las manifestaciones de la actividad del Estado mismo como generador de esta actividad."(2)

De los juicios que anteceden, se desprenden los principios consubstanciales de un Estado de derecho, que son:

a).- El de autolimitación del poder o facultades del Estado por el derecho que elabora.

b).- El de autodominación, que como supuesto del primero, significa la capacidad del Estado para crear y cumplir, - así como hacer cumplir un orden normativo de derecho.

A los principios enunciados, están unidos el principio de la legalidad y el principio de la controlabilidad.

El principio de la legalidad consiste en que ningún -

(2) POSADA, Adolfo.- Derecho político.- TI, Edit. Bosch.- Barcelona. 1972.- Pág.205.

Órgano del Estado, sin ser competente, pueda tomar una determinación que no se ajuste a las normas legales preestablecidas; o mejor dicho: "El principio de legalidad o imperio de la ley significa que todo poder en el Estado procede del derecho y se --- ejerce de conformidad con el derecho y se funda en el respeto - de los derechos de la persona humana." (3)

El principio de la controlabilidad, consiste en contener la extralimitación de los órganos del Estado, que en el --- ejercicio de sus atribuciones, no se ajuste a los mandatos de - la ley suprema; controlabilidad que puede ser de carácter legislativo, administrativo o jurisdiccional, según sea el sistema - de control adoptado en cada legislación; pudiendo presentarse - una concurrencia de estos sistemas.

En resumen diremos que los principios de autolimitación o autodominación, el de la legalidad y el de la controlabilidad: son las partes orgánicas que estructuran el ser de un Estado de derecho y, estos principios, tienen su aplicación en cada una de las tres funciones del Estado, que teóricamente se reparten en los clásicos tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y - Judicial.

De lo expuesto en el párrafo anterior tenemos que, -- uno de los supuestos fundamentales para la mejor realización de

(3) SIERRA ROJAS, Andrés.- Derecho administrativo.- TI, Edit. Porrúa, S.A.- México.- 1970. pág. 344.

los principios de legalidad y controlabilidad, es la separación de poderes, que implica circunscripción de competencias, que se complementan para formar la unidad del poder público.

Para no desviarme del tema que me ocupa, aquí sólo veré, cómo se aplican los principios ya mencionados, en la función administrativa que realiza el Poder Ejecutivo.

Si ya dejé explicado que el Estado de derecho es la normación jurídica de la vida y actividad de un Estado y si una de las actividades del Estado, se manifiesta mediante la función administrativa; es lógico que el Estado de derecho es también, la normación jurídica de la Administración pública en la producción de sus actos, es el actuar de la administración en forma autolimitada por los derechos e intereses legítimos de los administrados y debe ser, fundamentalmente, el control de la legalidad de los actos de la Administración pública, con la intervención de órganos jurisdiccionales.

Delineada la idea de lo que es un Estado de derecho y habiendo dicho, que sólo en él se puede hablar de justicia administrativa, ahora pasaré a precisar cuál es el contenido de la justicia administrativa, pues "La introducción de ésta institución ha significado, queriendo o sin querer, un voto de confianza para la Administración, y un voto de confianza para la justicia." (4)

(4) MERKL, Adolfo.- Teoría general del derecho administrativo. Edit. Nacional.- México. 1975.- Pág. 470.

1.2.- La justicia administrativa.- Su contenido.

En lo personal considero que, bajo el rubro de justicia administrativa se comprenden todos los problemas planteados por el actuar de la Administración pública, que integrada por seres humanos con sentimientos, pasiones y emociones, están expuestos a obrar errónea o dolosamente en perjuicio de los administrados; éstos, personas físicas o morales, no deben ni pueden quedar sin defensa, sin medios de protección contra los actos arbitrarios o ilegales del poder público.

Para la protección de sus derechos e intereses legítimos, los administrados han contado y cuentan con diversos medios: Unos, que simplemente se traducen en el control de las autoridades superiores sobre los actos de las autoridades inferiores, o sea, la vigilancia que sobre sí misma tiene la propia administración para el cumplimiento de la ley en la realización de sus actos; esto, que sólo busca la eficiencia interna de la función administrativa, aunque sea de modo indirecto, no deja de ser una garantía de orden y legalidad para los administrados. Otros medios con que cuentan los administrados, para la protección de sus derechos o intereses legítimos, son los recursos administrativos, mediante los cuales, a instancia del particular afectado, la autoridad administrativa queda obligada a examinar sus propios actos, en cuanto a su legalidad y oportunidad. Es--

tos recursos, que presuponen la existencia de una resolución administrativa, contraria a derecho o interés legítimo del particular, pueden interponerse ante la misma autoridad que dictó la resolución, para que reconsidere su actitud, o bien, pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución, pidiendo la revocación del acto, previa revisión que aquél haga de la resolución dictada por el inferior.

Lo afirmado respecto a los recursos administrativos, encuentra su apoyo doctrinario en la opinión del maestro Gabino Fraga, quien dice: "El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo." (5)

Otro medio de protección para los derechos o intereses legítimos de los administrados, que también forman parte del contenido de la justicia administrativa, es lo que los tratadistas han llamado el "procedimiento de oposición", que consiste en la intervención de un tercero, oponiéndose a la realización de un acto administrativo, en forma definitiva, en virtud de que al consumarse se afectarían sus derechos creados.

(5) FRAGA, Gabino.- Derecho administrativo.- Edit. Porrúa, S.A. 1960. México. Pág. 463.

Finalmente, existen otros medios para la defensa de los derechos o intereses legítimos del administrado, que también forman parte del contenido de la justicia administrativa; y son aquellos que se traducen en la intervención jurisdiccional, ya sea por medio del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver las controversias que surgen por el actuar de la Administración pública, ante tribunales creados para ese objeto.

En suma, yo pienso que el contenido de la justicia administrativa, se integra con todos los medios de protección o defensa con que cuentan los administrados, para hacer efectivos los principios de autolimitación o autodominación, partes orgánicas que estructuran el ser de un Estado de derecho, el ser de un Estado que es la normación jurídica de la Administración pública, en la producción de sus actos; pero además de todo lo anterior, es indispensable que el administrado o gobernado se decida a defender sus derechos o intereses legítimos, -- pues sobre este particular, estoy de acuerdo con el maestro -- Andrés Serra Rojas, cuando afirma: "Los gobernados deben reunir también las cualidades necesarias para el mantenimiento -- del orden social. La ignorancia, la enfermedad, la pereza, la carencia de elevados ideales para una vida social elevada, son elementos que perturban, distraen o alteran la acción gubernamental".

mental, que se ve obligada a emplear enormes recursos y atenciones preferentes para contrarrestar estos males sociales." (6)

Parece ser que don Antonio Carrillo Flores, no comparte las ideas que vengo exponiendo, acerca del contenido de la justicia administrativa; pues tan ilustre maestro afirma que: - "La Justicia Administrativa en cambio se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la Administración Pública activa, sino por órganos que frente a la Administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales." (7)

De lo anterior se desprende que el citado autor, piensa que el contenido de la justicia administrativa, se restringe a la intervención jurisdiccional, por órganos autónomos frente a la administración activa.

Lamento no estar de acuerdo con el maestro Carrillo Flores; pues pienso que desde el momento en que la Administración Pública se organiza en forma eficaz o adecuada para su funcionamiento, desde ese preciso instante ya se está pensando en la justicia administrativa, lo mismo se puede decir cuando el particular afectado por una resolución o acto administrativo --

(6) SERRA ROJAS, Andrés.- Opus Cit. T II.- Págs. 479-480.

(7) CARRILLO FLORES, Antonio.- La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México.- Edit. Porrúa, Hnos. y Cia.- México. 1939. Pág. 156



ilegal o inoportuno, promueve ante la propia Administración pública un recurso administrativo, ya sea de reconsideración o de revisión. También se imparte justicia administrativa, cuando en forma preventiva el administrado acude al procedimiento de oposición, para evitar que se dicte un acto en forma definitiva -- que lesionaría sus derechos o intereses legítimos; así mismo, -- se imparte justicia administrativa y con mayor eficacia, como -- ya lo veremos, por la intervención jurisdiccional para resolver las controversias que surgen por el obrar de la Administración-pública.

Por todo lo anterior considero, que no es necesario -- llegar al campo jurisdiccional para impartir justicia administrativa, como lo piensa don Antonio Carrillo Flores; pues los -- otros medios de protección o defensa ya mencionados, tienen efi-- cacia para que los administrados puedan obtener un acto de jus-- ticia en el campo administrativo y por ende, también tienen efi-- cacia para considerarlos como elementos estructurales de la jus-- ticia administrativa lato sensu.

Las ideas que vengo sosteniendo, respecto al conteni-- do de la justicia administrativa, se apoyan en la opinión auto-- rizada del maestro Alfonso Nava Negrete, quien al referirse a -- la justicia administrativa, dice: "...Su estudio puede abarcar-- también los recursos administrativos, no porque éstos sean un -- control jurisdiccional, sino por cuanto que con ellos el admi--

nistrado tiene la oportunidad de obtener un acto de justicia en un campo administrativo, de una autoridad administrativa y con apoyo en el derecho administrativo, sólo por esto y nada más."- (8)

Habiendo explicado el contenido de la justicia administrativa; ahora voy a preparar el camino para llegar a la comprensión y justificación del control jurisdiccional, de los actos de la Administración pública.

### 1.3.- Medios de control de los actos de la Administración pública.

Cuando los tratadistas se refieren a los medios de defensa de los particulares, frente al poder de la Administración pública, éstos hacen un estudio de los medios indirectos y de los medios directos de defensa.

Dentro de los medios indirectos se habla del autocontrol o autotutela, que la propia Administración pública ejerce sobre sus actos, por medio del control que las autoridades superiores tienen sobre los actos de sus inferiores subordinados. - Con estos medios indirectos de control, sólo se busca la eficacia de la función administrativa y no redundan en beneficio directo de los administrados, quienes no tienen acción alguna pa-

(8) Opus Cit. Pág. 111

ra exigir nada de la Administración pública, ni ésta se encuentra obligada a cumplir con alguna indicación del particular --- afectado en sus derechos o intereses legítimos.

Por lo anterior, el sistema de protección de los particulares por medios indirectos, resulta ser incompleto e insuficiente, en virtud de que tal parece que los administrados sólo deben ajustarse a las determinaciones caprichosas del poder público; por tales motivos pienso que tiene razón el tratadista Fernando Garrido Falla, cuando afirma que: "Para que un sistema de derecho público sea completo y suficiente, es necesario que, junto a la garantía de los derechos, se establezca también la garantía de la acción, como medio de hacer valer los derechos." (9)

Por el contrario, en los recursos administrativos o - medios directos para la protección del derecho de los administrados a la legalidad de los actos de la Administración pública, aquí sí encontramos que, la propia Administración está legalmente obligada a resolver la instancia que con derecho le haya promovido el recurrente afectado, con el objeto de legalizar un acto ilegal, creado por la propia autoridad administrativa.

Los recursos administrativos, que se encuentran previstos en la ley, se tramitan y se resuelven dentro del ámbito de acción de la propia autoridad administrativa, que bien puede ser la misma que dictó el acto, la superior jerárquica, o bien,

(9) GARRIDO FALLA, Fernando.- Régimen de impugnación de los actos administrativos.- IEP. Madrid. 1956. pág. 190.

un órgano especial distinto de las dos anteriores, pero pertenecientes a la propia Administración, esto es, que no puede intervenir en el procedimiento correspondiente, una autoridad distinta o ajena a la Administración activa. En éste caso es fácil advertir que la Administración pública es juez y parte.

Considero que el sistema de los medios directos de control, a través de los recursos administrativos, también resulta incompleto e ineficaz para la protección o defensa de los derechos del administrado; porque si bien es cierto que en éste sistema, el particular cuenta con el derecho o garantía de acción, para exigir de la Administración pública que resuelva su instancia. Es evidente que no es posible la existencia de la imparcialidad necesaria dentro de la Administración, para considerar sus propios actos o los actos del inferior como ilegales, toda vez que la llamada a resolver el recurso que se hace valer, es la propia autoridad administrativa que lo creó, o bien, su superior jerárquico.

El control de la legalidad de los actos de la Administración pública, no puede ni debe quedar subordinada, en última instancia, a la propia administración, sino que es muy necesario que esa última instancia, dentro del ámbito de la Administración activa, pueda ser revisada por una autoridad autónoma e independiente de toda influencia por parte de alguno de los con--

tendientes en la controversia administrativa, pues bien dice Manuel J. Argañarás, cuando afirma que: "... la pretensión del -- particular no es una gracia que se impetra sino un derecho que se exige o un amparo que la ley le acuerda; no siendo por ello concebible que pueda ser juez de la contienda quien ha sido parte activa en provocarla." (10)

Como consecuencia de la insuficiencia e ineficacia de los medios indirectos y directos ya mencionados; como un medio más eficaz aparece el control jurisdiccional de los actos de la Administración pública.

#### 1.4.- El control jurisdiccional de los actos de la Administración pública.

El control jurisdiccional de los actos de la Administración pública, consiste en crear órganos diferentes e independientes de la administración activa; los que dentro de las formas tutelares de un procedimiento especializado, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración pública, con motivo de los actos de ésta.

Por cuanto a los órganos que deben de intervenir para el control jurisdiccional de la actividad administrativa, las diversas legislaciones no se han puesto de acuerdo; pues en al-

(10) ARGÑARAS, Manuel J.- Tratado de lo contencioso administrativo. Bs. As. 1955.- Edit. Tipográfica Argentina.- Pág. 123.

gunas se ha encargado ese control a los tribunales ordinarios - que integran el Poder Judicial y, en otras, ese control pertenece a tribunales independientes del Poder Judicial y desvinculados de la Administración pública activa, o sean, los tribunales administrativos.

Nos hemos venido refiriendo a los medios de protección o defensa de los particulares frente a la Administración pública, en el ejercicio de sus funciones; que en un Estado de derecho, son las funciones que se deben realizar bajo un orden jurídico, que funda su validez en la Constitución, como ley suprema. La idea expuesta con antelación se traduce con un carácter de mayor generalidad, en el principio de legalidad, que ubicado en la esfera jurídica de los particulares, es el derecho - que éstos tienen de poder exigir a la Administración pública, - que ajuste sus actos a las disposiciones legales establecidas - con relación a la competencia, a la forma, al motivo, al objeto y al fin previsto por la ley en la realización de sus actos.

De lo anteriormente asentado, se desprende que el autocontrol y el control jurisdiccional de los actos de la Administración pública, son medios de control de la legalidad, cuya finalidad es respetar y hacer respetar las disposiciones legales, que fundan su validez en una ley suprema o Constitución.

Si ya hemos dicho que la Constitución consagra en su parte dogmática, los derechos públicos individuales frente al -

poder del Estado y, si la Constitución está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades; en atención a los derechos públicos individuales o garantías que consagra nuestra Constitución en sus artículos 14 y 16, también aplicables en materia administrativa, pienso que el derecho de los administrados a la legalidad de los actos de la Administración pública, debe ser plenamente garantizado, con cuantos medios sean necesarios, sin necesidad de llegar al juicio de amparo.

Expuestas las ideas que vengo manejando, desde el inicio de este trabajo; ya es oportuno concretarlas al Distrito Federal, como parte integrante del territorio que ocupa el Estado Mexicano.

1.5.- Medios de control de los actos de la administración pública del Departamento del Distrito Federal.

Por principio de cuentas y sin reparar en las excepciones, que justifican la regla; yo pienso que el Estado mexicano no es un Estado de derecho, porque se encuentra sujeto a un régimen constitucional, porque la soberanía popular se expresa y se personifica en la Constitución, porque la Constitución es la fuente de los poderes que ella misma crea y organiza; y porque la Constitución, como ley suprema, es la que está por encima de todos los poderes y su defensa, en última instancia, le incume-

a la Suprema Corte de Justicia, nulificando todos los actos dictados en contra de ella. Nuestra Constitución es la que nos revela si somos una República o una monarquía, un régimen centralizado o un régimen federal; por eso me adhiero a la opinión de don Andrés Serra Rojas, cuando dice: "El Estado mexicano actual está constituido por el orden jurídico vigente en todas sus formas. No hay más Estado que el que estudiamos y conocemos en la Constitución,..."(11)

Como consecuencia de lo expuesto con antelación, el Distrito Federal es una entidad que forma parte del Estado mexicano, mismo que a su vez es un Estado de derecho; por lo tanto, los actos que realizan las autoridades del Departamento del Distrito Federal, en el ejercicio de sus funciones, deben estar normados por el derecho, limitados por la ley y controlados entre sí por un sistema de legalidad y de justicia.

Hemos dicho con Alfonso Nava Negrete, que sólo en un Estado de derecho podemos hablar de justicia administrativa; pero la forma tan olvidada que estaba nuestra justicia administrativa, había sido tan evidente en el Distrito Federal, que tal vez por eso don Gabino Fraga se lamentaba diciendo, que: "Nuestro régimen administrativo, es por lo tanto un régimen administrativo imperfecto y aunque nos halaguemos pensando que en Méxi

(11) SERRA ROJAS, Andrés. Teoría general del Estado.- Librería de Manuel Porrúa, S.A.- México.- 1964.- pág. 63;



co existe un régimen de derecho y legalidad, ningún valor debemos atribuirle en tanto que no se establezca por medio de la -- justicia administrativa o por la intervención reglamentada del Poder Judicial, una protección jurídica eficaz para los derechos e intereses de los administrados." (12)

Definitivamente no estoy de acuerdo con el maestro Gabino Fraga; pues el régimen de derecho y legalidad, no finca su valor en la eficiencia o ineficacia de los medios de protección para los derechos e intereses de los administrados, sino -- que el valor de nuestro régimen de derecho y legalidad, se funda en la Constitución como ley suprema, que en su parte dogmática-- consagra los derechos públicos individuales que el administrado puede hacer valer frente al poder de la administración pública; pues no hay que olvidar, que el gobernado siempre ha tenido y tiene, la vía judicial para la defensa de sus derechos, en la -- institución del amparo, como última instancia.

Nuestra afirmación se funda en el hecho innegable de-- que en México, el Poder Judicial es el que ha venido monopoli-- zando la justicia administrativa, por la vía del amparo; institución que en nuestro sistema jurídico, no sólo es un medio de-- preservación de las garantías individuales o garantías del go-- bernado como las llama el maestro Ignacio Burgoa, sino que tam-- bién es un medio de preservación de todo el orden jurídico mexi-- cano, a través de la garantía de legalidad.

(12) Opus Cit..- Pág. 364.

En efecto, desde la segunda mitad del siglo XIX, la justicia administrativa había sido impartida en México, por los tribunales del Poder Judicial; coadyuvando a esta situación el juicio de amparo, el que por interpretación de la Suprema Corte de Justicia del artículo 14 de la Constitución de 1857, se convirtió en un medio de control de la legalidad en todo el país, de todas las materias y por ende, de la administrativa, federal y local.

Continuando con el desarrollo de nuestro tema y, tomando en cuenta el derecho a la legalidad del que disfrutaban los particulares frente al poder de la Administración pública; derecho que se descompone en una serie de derechos como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley. A continuación voy a referirme a los medios jurídicos de que pueden valerse los habitantes del Distrito Federal, para hacer valer los derechos mencionados, con el objeto de obtener la reparación debida en caso de violación, es decir, para lograr el retiro, la reforma o anulación del acto lesivo, emanado de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, en el ejercicio de sus funciones.

Por principio, debemos de considerar que en el Distrito Federal, como parte integrante de un Estado de derecho, se manejan los medios indirectos de control de la Administración

pública, que aunque no se establecen pensando en la protección directa de los derechos o intereses legítimos del administrado, éste sí se beneficia, aunque sea de un modo indirecto.

Como habitante del Distrito Federal, soy testigo de cómo las autoridades del Departamento del Distrito Federal, se esfuerzan por pretender la existencia y el mantenimiento de un buen régimen administrativo, el que por la regularidad en su funcionamiento, por la eficacia que se busca y por el control que las autoridades superiores ejercen sobre las que les están subordinadas, no deja de ser un medio, que de modo indirecto, constituye, indudablemente, garantías de orden y de legalidad para los administrados. Con relación al autocontrol que la propia Administración pública ejerce y sus consecuencias a favor de los gobernados, el maestro Andrés Serra Rojas nos dice: "Uno de los deberes esenciales de la función pública es la obediencia a los superiores. Este poder de dar órdenes es lo que se llama poder jerárquico, que comprende también el poder de anular o reformar los actos del inferior, aún por simple oportunidad; es a la vez el poder de reformar o mandar." (13)

Es fácil advertir que los medios indirectos, están destinados a garantizar la eficiencia o eficacia de la Administración pública del Departamento del Distrito Federal; sin em--

(13) Opus Cit. Tomo I, pág. 391.

bargo, por efecto reflejo representan una precaria garantía para el administrado y digo precaria, pues el gobernado o administrado no tiene acción alguna para poder exigir su uso a la administración pública, la que tampoco está obligada a emplear los ni a revisar, en cuanto al fondo, el acto presuntamente lesivo a los derechos o intereses legítimos de los administrados.

Por todas las razones apuntadas con anterioridad, los medios indirectos ya mencionados, no son suficientes para la protección de los derechos del administrado a la legalidad administrativa.

Además de los medios indirectos, que no se encuentran previstos en la ley; de la legislación vigente en el Distrito Federal, se desprende la existencia de otros medios para proteger el derecho de los administrados a la legalidad administrativa, medios directos que sí obligan a la administración pública a examinar la decisión tomada, a instancia del particular afectado por un acto ilegal o inoportuno, emanado de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

Los medios directos que son los llamados recursos administrativos, nos obligan a recordar lo que ya dije en otro lugar de este trabajo; esto es, que lo singular de los recursos administrativos, es que son resueltos por la misma autoridad que dictó el acto lesivo, o bien, por la autoridad superior jerár-

quica, pero siempre dentro del ámbito de la Administración pública activa. El maestro Serra Rojas nos precisa la idea sobre el particular, diciendo: " El recurso administrativo es un medio en la propia administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos." (14)

Por lo anterior, tampoco considero a estos medios directos, que son los recursos administrativos, como suficientes y eficaces para la protección de los derechos del administrado a la legalidad, de los actos administrativos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Para mayor abundamiento y con el objeto de justificar en nuestro medio, la existencia de órganos para el control jurisdiccional de los actos de la Administración pública; a las consideraciones que ya hice acerca de los recursos administrativos, se impone la necesidad de hablar algo más de los citados recursos. Antes de continuar diremos con el maestro Antonio Carrillo Flores, que: "El problema de los recursos administrativos tiene interés sobre todo a partir de mil novecientos veintinueve, en que la Suprema Corte sustenta la tesis de que la procedencia del amparo en materia administrativa está condicionada al agotamiento de los recursos o medios de defensa con que el particular cuenta para impugnar una resolución que lo agravie." (15)

(14) Opus Cit. Tomo II, pág. 478.

(15) Opus Cit. Pág. 107-8

Ahora bien, tomando en cuenta el efecto del recurso, - la autoridad que lo resuelve y la acción que realiza esa autoridad; la doctrina administrativa imperante suele clasificar a los recursos administrativos, en dos grandes grupos que son: la reconsideración administrativa o reposición y el recurso de alzada o revisión jerárquica, que se distingue uno del otro, porque del primero conoce y lo resuelve la autoridad creadora del acto impugnado y del segundo, conoce y lo resuelve una autoridad diversa, que generalmente es la autoridad jerárquica de la que creo el acto lesivo, o un órgano administrativo especial, que forma parte de la Administración pública activa.

De lo anterior tenemos que, lo común de ambos recursos es que concluyen en revocar, anular o reformar el acto impugnado. Esto se apoya en la opinión del maestro Serra Rojas, cuando afirma: "Específicamente hablando el recurso administrativo no es -- otra cosa más que la impugnación de un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, ante el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme." (16)

La legislación mexicana y por ende, la del Distrito Federal, reglamenta los dos tipos de recursos administrativos ya mencionados; pero lo hace con tan mala fortuna, que normalmente-

(16) Opus Cit.- Tomo II, pág. 481.

las leyes de la materia no precisan con claridad, si hablan de reconsideraciones administrativas o de revisiones jerárquicas. Si además de lo anterior, se tiene en cuenta que por lo general, existen muy pocos recursos administrativos reglamentados en nuestras leyes; se puede concluir que los defectos o lagunas de la misma legislación, son los que han creado una serie de confusiones que motivan serios trastornos para el administrado, pues cuando éste se ve afectado por una resolución administrativa, no sabe a quién recurrir, si ante la propia autoridad que dictó el acto lesivo a sus derechos, ante el superior jerárquico de esa autoridad o de plano recurre al amparo y protección de la justicia federal, que al final de cuentas no lo amparará, por no haber agotado los recursos o medios ordinarios de defensa.

Esa situación de incertidumbre e inseguridad jurídica del administrado, frente a los actos de la Administración pública del Departamento del Distrito Federal, fué la que prevaleció durante muchos años; en efecto, ya he dicho que desde la segunda mitad del siglo XIX, fueron los tribunales del Poder Judicial, los que habían venido impartiendo una justicia administrativa deficiente y retardada, no por causas imputables a los juzgadores, sino más bien, por el gran número de juicios a resolver y porque falta especialización en materias administrativas.

Esa forma tan olvidada en que había sido colocada nuestra justicia administrativa, tanto a nivel nacional como a nivel

Distrito Federal; debe ser el punto de partida, para precisar -- con claridad y exactitud el contenido de la justicia administrativa y con base en ello, tratar de encontrar fórmulas y procedimientos acordes a nuestra realidad, con el objeto de que las controversias jurídicas que se plantean por el actuar de la Administración pública del Departamento del Distrito Federal, se resuelvan en forma más satisfactoria, rápida y eficaz en favor de los administrados, para que no se tenga que llegar al juicio de amparo; cuyo mecanismo, en nuestra época, constituye un serio problema, puesto que todos los conflictos planteados por el actuar de la Administración pública, se pretende que sean resueltos por medio del juicio de amparo.

Por todo lo anteriormente asentado, en el Distrito Federal ya era muy necesario que se estableciera un control jurisdiccional de los actos de la Administración pública, con el objeto de vigilar con una mayor eficacia la actuación administrativa de las autoridades del Departamento del Distrito Federal; pues -- bien dice don Manuel J. Argañarás, cuando afirma: "No es ya admisible que el poder público pueda gozar de la enorme prerrogativa de escapar al régimen de las leyes que gobiernan la comunidad política a que pertenece; por lo que si en el ejercicio de su actividad administrativa falta a las observancias de las leyes y --- afecta un derecho o un legítimo interés de los administrados, de



be haber un tribunal que dirima el conflicto con el particular afectado e imponga el respeto a la norma violada." (17)

#### 1.6.- El contencioso administrativo.

Don Gabino Fraga nos dice, que: "El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la Administración, ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia: la del contencioso administrativo." (18)

Sobre las ideas de tan ilustre maestro habré de volver más adelante.

Por ahora hay que recordar lo que ya dije en otro lugar de este trabajo, respecto del control jurisdiccional de los actos de la Administración pública: Agregando que, la eficacia de este sistema para la defensa de los derechos del administrado a la legalidad administrativa, se funda en lo siguiente:

Por la existencia de un Tribunal independiente y autónomo de la Administración activa, quien tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten, entre la autoridad administrativa y los particulares afectados en sus derechos o intereses legítimos.

De lo anterior se desprende la existencia de las partes contendientes, que son: La Administración pública y los administrados, que contienden ante un órgano jurisdiccional, el que se encuentra por encima de los contendientes, dotado de plena --

(17) Opus Cit. - pág. 30

(18) Opus Cit. - pág. 360

autonomía e independencia, para resolver el conflicto planteado por las partes.

Habiendo dicho con el maestro Gabino Fraga, que el establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la Administración pública, ha dado lugar al nacimiento del contencioso administrativo; se impone la necesidad de hacer algunas consideraciones al respecto.

De la referencia que ya se hizo acerca de los recursos administrativos, como medios directos para la protección de los derechos del administrado a la legalidad, se puede inferir que la interposición del recurso, no es más que una prolongación de la resolución dictada inicialmente por la autoridad administrativa, cuya finalidad es fiscalizar, dentro del propio ámbito administrativo, la legalidad del acto impugnado.

Por el contrario, el contencioso administrativo, según Nava Negrete: "...representa el ámbito jurisdiccional de impugnación de los actos administrativos y su antecedente inmediato es el ámbito administrativo de impugnación ultimado por el recurso administrativo, del cual no puede considerarse como continuación ni menos parte integrante por tratarse de un procedimiento administrativo." (19)

En consecuencia, el contencioso administrativo implica un proceso llevado al ámbito jurisdiccional, para que sea un tribunal el que resuelva las controversias originadas por el ac

(19) Opus Cit.- Pág. 205

tuar de la Administración pública, cuando de sus actos se crean situaciones de conflicto para el particular y la propia Administración pública.

Según el maestro Fraga, el contencioso administrativo puede definirse, desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material.

Formalmente, el contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer de las controversias que provoca la Administración pública; cuando dichos órganos son tribunales especializados, también llamados tribunales administrativos.

Desde el punto de vista material, existe contencioso-administrativo, cuando hay controversia entre un particular --- afectado en sus derechos o intereses legítimos y la Administración pública, con motivo de los actos dictados por esta última.

Sin mayor esfuerzo mental, consideramos que en México y por ende, en el Distrito Federal, desde siempre ha existido - el contencioso administrativo material.

Habiendo dicho que el contencioso administrativo material, existe, cuando hay controversia entre un particular afectado en sus derechos o intereses legítimos y la Administración pública, con motivo de los actos dictados por esta última; considero de importancia examinar las características del acto que

provoca la contienda y de las partes que en ella intervienen.

Según la doctrina especializada imperante, los caracteres especiales que debe reunir el acto de la Administración pública, para ser la base del contencioso administrativo, son:

a).- Que el acto tenga, respecto de la Administración pública, el carácter de definitivo, es decir, que ya se haya agotado la vía administrativa y, que la última autoridad de ese orden, haya dictado su resolución definitiva.

b).- Que el acto sea dictado por la Administración pública en uso de una facultad ligada por disposición de la ley, o bien, en uso de facultades discrecionales, que también se encuentren limitadas por el sistema jurídico en general vigente.

Sobre el contenido y aplicación de los caracteres especiales del acto administrativo, habré de volver cuando trate lo relacionado al funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Considerando que la Administración pública puede realizar sus actos, bien con carácter de poder público, o bien sujeta a la legislación común o a la legislación civil especial; los tratadistas afirman, que sólo forman parte de la contención administrativa, los actos dictados por la Administración pública, cuando actúa con el carácter de poder público.

Siendo la otra parte de la contienda administrativa, el particular que resulta afectado por el acto de la Administrara

ción pública; se dice que existe el contencioso administrativo, cuando el acto de la autoridad administrativa lesiona un derecho del particular y, en atención a nuestro régimen de legalidad, cuando se le haya violado un interés legítimo, que sea personal y directo.

Entendido que el contencioso administrativo, desde un punto de vista formal, se define en razón de los órganos competentes para conocer de las controversias que provoca la Administración pública, cuando dichos órganos son tribunales especializados, llamados también tribunales administrativos; voy a referirme a los sistemas que sobre el particular existen.

El sistema judicial angloamericano, en el que las controversias del orden administrativo, son resueltas por el Poder Judicial, considerando que éste es el que constitucionalmente debe de intervenir, para resolver en el ámbito jurisdiccional las controversias administrativas, en atención al principio de la separación de poderes.

El sistema francés o de tribunales administrativos, en el que la actividad jurisdiccional para el control de los actos de la Administración pública, es realizada por órganos especializados, desligados de la Administración activa, llamados también tribunales administrativos.

Considero oportuno citar solamente, a los tribunales que en México, les ha sido encomendado conocer en alguna forma, de las controversias administrativas, según la doctrina anglo-

americana y los tribunales que se han creado, de acuerdo a la doctrina francesa.

Los tribunales del Poder Judicial que en México han conocido de las controversias del orden administrativo, son: los juzgados de distrito, los tribunales colegiados de circuito y la Suprema Corte de Justicia.

#### 1.7.- Antecedentes de los tribunales administrativos en México.

Los tribunales administrativos de competencia federal, que en México han sido creados, según la doctrina francesa, son: El Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado.

Como dato histórico diremos que los primeros intentos de crear tribunales administrativos de tipo francés, en nuestro país, datan del año de 1853, año de la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, de la que fué autor el señor licenciado don Teodosio Lares, quien también hizo el Reglamento de la citada ley. Orientada por la justicia administrativa francesa, la Ley Lares, creó un Tribunal Administrativo Nacional de Justicia Retenida, que llamó Consejo de Estado, tal y como se denominaba en Francia.

En efecto, el Consejo de Estado francés era en 1853, un Tribunal Administrativo de Justicia Retenida, como en la época

ca se extendió ese concepto, o sea, un órgano jurisdiccional cuyas sentencias eran más bien proyectos, pues estaban sujetas a la posterior revisión del Ministro encargado del ramo administrativo al que se refiriera el asunto debatido.

En el año de 1936 nace en México el Tribunal Fiscal de la Federación, como consecuencia de la Ley de Justicia Fiscal, publicada el día 31 de agosto de 1936 en el Diario Oficial de la Federación. Este órgano surgió como un Tribunal Administrativo de justicia delegada, pues era el modelo que existía en Francia y que sirvió de inspiración a los autores de la exposición de motivos y de la ley, toda vez que desde la ley de 24 de mayo de 1872, el Consejo de Estado francés había dejado de ser un tribunal de justicia retenida, para serlo de justicia delegada.

El cambio operado en el Consejo de Estado francés y que había repercutido en México cuando nació el Tribunal Fiscal de la Federación, quería decir, que el Consejo de Estado francés y nuestro Tribunal Fiscal dictarían sus sentencias, sin estar sujetas a posteriores revisiones, por ningún órgano ministerial.

Para concluir este primer capítulo de mi trabajo, sólo me resta señalar las consecuencias que pueden producir la aplicación del contencioso administrativo, a saber:

a).- Es de simple anulación, cuando el tribunal limita el alcance de sus sentencias a la anulación del acto impugnado, o sea, que no condena a su autor.

b).- Será de plena jurisdicción, cuando el tribunal -  
no sólo limita el alcance de sus fallos a la simple anulación -  
del acto administrativo impugnado; sino que además, condena a -  
su autor y lo obliga a que respete lato sensu, el derecho subje-  
tivo reclamado e inclusive, puede reformar o substituir el acto  
impugnado.



## CAPITULO SEGUNDO.

### EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 6º, párrafo primero, establecía:

"La función jurisdiccional en el orden administrativo-estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo,--dotado de plena autonomía, establecido con fundamento en lo dis-puesto por la fracción I, del artículo 104 de la Constitución y--regido por la ley que para el efecto se dicte."

En consecuencia con lo anterior, el 30 de diciembre de 1970, el C. Presidente de la República envió a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de ley que pro-puso la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Por su sencillez y claridad excepcionales, por los per-files de carácter humano y jurídico con que fue diseñada y por --ser la exégesis de la ley que creó el tribunal a cuyas senten---cias me referiré en este trabajo; a continuación voy a transcribir de esa iniciativa de ley, algunos párrafos que se relacionan con el tema del presente trabajo recepcional.

En dicha iniciativa de ley se dijo:

"Con el fin de establecer la justicia administrativa --en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz, se propone la --creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de ---

acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; la justicia que se imparta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá ser expedita, pronta y pública. Además, siempre será carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtúe, el Tribunal, en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desválida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia.

"El sistema de justicia administrativa que se establece, permite al pueblo un acceso directo, sin formalismos, a un sistema en donde, en forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, se encuentran los mejores medios para lograr los fines de la justicia.

"Tendrán acción ante el tribunal los individuos presuntamente agraviados y serán causas para ocurrir ante él la incompetencia de la autoridad; el incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento; la violación de la ley o el no haberse aplicado la debida; la arbitrariedad, desproporción, --

desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar tratándose de actos discrecionales y el retraso en la contestación a una pretensión del particular.

"En el orden administrativo existen varias leyes y reglamentos que prevén recursos contra su aplicación. Será optativo para el particular agotarlos previamente o interponer desd luego el juicio ante el Tribunal; pero si prefiere lo segundo, - no podrá hacer valer después los recursos, para no duplicar los medios de defensa, el procedimiento, ni las resoluciones.

"De nada serviría el juicio ante el Tribunal ni la re solución favorable al demandante si durante la tramitación de -- aquél se consumaran irreparablemente los actos o determinacio nes impugnados, por lo cual se prevé la suspensión de éstos, de tal forma que en ningún caso se exijan mayores requisitos que -- los previstos por la Ley de Amparo y aún se dispensarán los de - carácter económico a las partes que notoriamente no puedan satis facerlos por insolvencia. Sólo se podrá negar la suspensión cuand o de modo evidente se perjudique con ella el interés general, - en los casos que se señalan.

"El procedimiento consistirá simplemente en la demanda, la contestación y la audiencia, en la que se desahogarán las prue bas y se dictará la sentencia, salvo que deban examinarse numero sas constancias, en cuyo caso se dictará en un plazo máximo de - diez días."

"Las sentencias, que no tendrán formalidad alguna, nulificarán los actos o determinaciones impugnados, y en su caso, ordenarán la reposición del procedimiento, indicarán los términos en que debe modificarse el acto impugnado, o decretarán la condena que proceda."

Discutida y aprobada por la Cámara de Órigen, así como por la Cámara revisora, la iniciativa presidencial fué aprobada casi en su totalidad y la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fué publicada en el "Diario Oficial" de la Federación, el día 17 de marzo de 1971, previendo en su artículo 1º. transitorio, que: "La presente Ley entrará en vigor ciento veinte días después de su publicación en el "Diario-Oficial" de la Federación."

En consecuencia, el día 17 de julio de 1971 inició sus labores el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ya en otro lugar de este trabajo me he referido a las adiciones y reformas a la ley original, a ellas me remito; ahora me voy a referir al tribunal, al tenor de su ley vigente, publicada en el Diario Oficial del 3 de enero de 1979.

#### 2.1.- Los motivos de su creación.

Establecer en el Distrito Federal una justicia administrativa carente de formalidades, expedita, pronta y pública fué-

uno de los motivos, a mi juicio el más importante, para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Dotado de plena autonomía y ubicado "... en el sistema de jurisdicción administrativa, esto es dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, pero con absoluta autonomía e independencia de cualquier autoridad administrativa para dictar sus fallos..." (20); al tribunal en cuestión se le encomendó dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal, como autoridad local, y los particulares.

Fué así como se estableció en el Distrito Federal el control jurisdiccional de los actos de la administración pública del Departamento del Distrito Federal; mediante la creación de un órgano diferente e independiente de la administración activa el que dentro de las formas tutelares de un procedimiento especializado, está facultado para juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, los actos ilegales de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

## 2.2.- Naturaleza del tribunal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un órgano de control jurisdiccional de los ac-

(20) VAZQUEZ GALVAN, Armando y GARCIA SILVA, Agustín. El tribunal de lo contencioso administrativo en el Distrito Federal. Ediciones Orto, S.A. México. 1977. Pág. 32.

tos de la administración pública del Departamento del Distrito Federal.

Es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa; tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo, que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares.

Lo anterior se desprende del artículo 1º. de la ley; - en la inteligencia que, no encontramos precepto alguno que diga, que las sentencias del tribunal son dictadas en nombre de alguna autoridad administrativa.

En consecuencia con lo anterior yo pienso que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como tribunal administrativo, es un tribunal cuya situación es casi similar a la del Tribunal Fiscal de la Federación, con excepción de su competencia, y similar a la del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con excepción de las controversias que dirime; toda vez que está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, por tener base constitucional en el artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y porque fué creado por una ley que le señala su respectiva competencia.

Todo lo anteriormente afirmado encuentra su apoyo en lo que ha sostenido el jurista mexicano Jorge Carpizo, quien al

hacer un estudio de los tribunales de lo contencioso administrativo y al referirse al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, nos dice: "...esos tribunales son iguales que los otros, con la particularidad que van a examinar un sector de controversias, las que nacen entre los particulares y la Administración en razón de un acto administrativo realizado por esta última, y por tanto en razón de la materia, poseen ciertas particularidades, mismas que justifican su existencia.

"Es decir, son tribunales de jurisdicción especializada, únicamente en cuanto especializado es el objetivo, los casos, los supuestos, de su competencia." (21)

### 2.3.- Autonomía del tribunal.

Esencial del concepto de tribunal, es su autonomía e independencia. Por eso pudiera parecer ocioso que en el artículo 1º. de la ley se diga, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, "está dotado de plena autonomía"; pero en nuestro medio, que se caracteriza por un predominio del Poder Ejecutivo, era muy necesario, que públicamente se acentuara la autonomía e independencia del tribunal, por los motivos siguientes:

a).- Porque al ser nombrados los Magistrados que lo integran por el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, aún con todo y la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanen-

te, se podría tener la idea de que era una institución en la -- que se reunían las calidades de juez y parte, lo que obviamente no era una garantía de imparcialidad en la justicia administrativa que se buscaba impartir.

b).- Porque pudiera parecer inconcebible que la administración pública del Departamento del Distrito Federal, que goza de un gran poderío en nuestro medio político, respetara la independencia de los fallos o sentencias que dictara tan singular tribunal.

A pesar de lo expuesto, comparto la idea de que la autonomía del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no sólo depende de lo que dispone la ley que lo creó, sino que es algo que día con día deberán de conquistar -- los hombres que lo integran, a través de la respetabilidad de sus sentencias, pues bien dice el maestro Nava Negrete cuando afirma, que: "Ningún medio que se invente será garantía suficiente de esa autonomía ni siquiera dotando al Tribunal de plena autonomía económica." (22)

Dejé dicho en otro lugar de este trabajo, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se ubica dentro de la estructura del Poder Ejecutivo; como esto pudiera parecer contradictorio con las ideas que vengo pregonando, respecto de la autonomía del Tribunal, quiero dejar bien esta--

(22) Opus Cit. Pág. 286.



blecido que los tribunales administrativos y por ende, el tribunal al que me vengo refiriendo, es autónomo porque puede decidir en forma imparcial y supra partes las controversias de su competencia y entonces, como dice Fix Zamudio, es poco trascendente - "... que se encuentre dentro o fuera de la propia administración y que pertenezca o no al departamento judicial." (23)

#### 2.4.- Competencia del tribunal.

Por cuanto a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es curioso advertir - que, todo lo que se dijo sobre el particular en la exposición de motivos de la ley que lo creo, y en el dictamen de las Comisiones del Senado de la República, no quedó plasmado en la ley del 17 - de marzo de 1971.

En la exposición de motivos de la iniciativa de ley se dijo, que se proponía la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, "... para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal."

Por su parte, las Comisiones del Senado de la República, en su estudio y dictamen, dijeron: "Así el Tribunal propuesto habrá de dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y el Departamento del Distrito Federal por actos --

(23) FIX ZAMUDIO, Héctor. "Organización de los tribunales administrativos". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. México. Cuarto núm. extraordinario. 1971.

administrativos de éste, con excepción de los asuntos, también administrativos, que son de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, así como las surgidas de las relaciones de trabajo y las que surjan de problemas de propiedad y posesión."

Revisando los artículos 1º. y 21 de la ley del 17 de marzo de 1971, nos encontramos que:

"Artículo 1º.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ... Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación."

Nótese que en el artículo primero de la ley sólo se excluyeron de la competencia del tribunal, los asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, omitiendo excluir las controversias surgidas de las relaciones de trabajo y las que surjan de problemas de propiedad y posesión, como lo habían propuesto las Comisiones del Senado de la República, en su estudio y dictamen.

Por su parte el artículo 21 de la ley que se comenta, expresaba:

"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 administrati

vo 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..."

Visto lo conducente del citado artículo 21 de la Ley del 17 de marzo de 1971, podemos advertir que dicho precepto -- tampoco excluyó de la competencia del tribunal, las controversias surgidas de las relaciones de trabajo y las que surjan de problemas de propiedad y posesión.

¿Que pasó con la competencia del tribunal con las reformas y adiciones que se le hicieron a la ley original el 30 de diciembre de 1972?

Muchos pensaron que con esas reformas y adiciones, la competencia del Tribunal se limitó. En mi concepto esa competencia se modificó, se cambió en su ubicación dentro del contexto de la ley y en cuanto a su redacción gramatical; pues si leemos los artículos 1º. y 21 de la ley vigente, sin tomar en cuenta -- la competencia actual del tribunal en cuestiones fiscales, tenemos que su competencia en materia administrativa, sigue siendo tan amplia, que bien puede extenderse a juicios que se promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal. Tan -- amplia puede ser la competencia del tribunal, que bien puede -- abarcar todas las funciones de carácter administrativo, de las

autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Aquí cabría la pregunta: ¿Como cuáles funciones?

Ernesto Flores Zavala afirma, que el Senador Vicente - Fuentes Díaz, en la sesión celebrada en la Cámara de Senadores - el día 28 de enero de 1971, en segunda lectura expuso entre ---- otros, los siguientes casos:

"I.- Otorgamiento o negativa de licencia para el ejercicio de actividades económicas reglamentadas como panaderías, - carnicerías, tortillerías, molinos de nixtamal, peluquerías, salones de belleza, tintorerías y planchadurías; expendios de cerveza, pulque, bebidas alcohólicas, hoteles, restaurantes con ser vicio de cantina, albercas, billares, boliches, salones de clu-- bes o casinos, casas de venta en almoneda, etc.

"II.- Otorgamiento o negativa de licencias o autorizaciones para espectáculos públicos como boxeo profesional, lucha libre, carreras de automóviles, motocicletas o bicicletas, juego de frontón, espectáculos taurinos, etc.

"III.- Determinación o modificación de horarios de comercio.

"IV.- Otorgamiento o negativa de licencia o autoriza-- ción para el comercio ambulante, establecimiento de puestos fi-- jos o semifijos, para actividades de trabajadores no asalariados como aseadores de clazado, músicos, fotógrafos, cargadores de nú mero, artesanos, pintores, plomeros, afiladores, ayateros o com-

pradores de objetos usados, vendedores de billetes de lotería, -  
etc.

"V.- Medidas contra el ruido como impedimento de uso o  
reducción de volúmenes de aparatos sonoros, uso de cohetes, etc.

"VI.- Otorgamiento o negativa de alineamientos, núme--  
ros oficiales, licencias de construcción de casas o edificios, -  
colocación de anuncios, explotación de minas de arena, excavaciones, etc.

"VII.- Ordenes de demolición, reparación o modifica--  
ción de construcciones ruinosas o peligrosas, o construídas fue-  
ra de alineamiento, o en forma contraria a los planos, proyectos  
o cálculos aprobados.

"VIII.- Negativas de autorización de uso, órdenes de -  
traslado o de cierre de fábricas que causen molestias como emanaciones  
de polvos, humos, malos olores, o que constituyan peligro  
de explosión, incendio, insalubridad, etc.

"IX.-Otorgamiento o negativa de concesiones para uso -  
de locales de los mercados o de expedición de cédulas de empadro  
namiento de puestos en los mismos, así como autorizaciones o ne-  
gativas de cambio de nombre, cambio de giro, de autorización de  
traslado o cancelación de las cédulas o concesiones, u otorga--  
miento de las mismas a otra persona con menos derecho, o resolu-  
ciones que se dicten con motivo de las controversias que por ello  
se susciten.

"X.- Cancelación de las licencias o autorizaciones que

se hubiesen concedido en cualquiera de los casos citados en los párrafos anteriores.

"XI.- Ordenes de clausura de los negocios o locales - en los que se explote alguna de las actividades mencionadas en los párrafos anteriores.

"XII.- Ordenes de arresto, como sanción por violación a los Reglamentos Gubernativos o Administrativos.

"XVIII.- Otorgamiento o negativa de concesiones para la explotación de un servicio público, como los de mercados, pan--teones, etc.

"XIV.- Otorgamiento o negativa de concesiones o permisos para el establecimiento o explotación del servicio público de transportes de pasajeros o de carga, ya sea en autobuses, camiones, camionetas o en automóviles de alquiler.

"XV.- Negativa de autorización para la renta de automóviles de pasajeros o camiones de carga por días, semanas o meses.

"XVI.- Determinaciones o resoluciones que declaren o decreten la caducidad, revocación o rescisión de concesiones -- otorgadas para la explotación de servicios públicos.

"XVII.- Resoluciones que se dicten cancelando la patente para el ejercicio del notariado o suspendiendo a un notario.

"XVIII.- Otorgamiento o negativa de licencia para la apertura de una oficina de investigadores, detectives o poli---

cías privados.

"XIX.- Autorización o negativa para la perforación de pozos artesianos o clausuras o cegamiento de los existentes.

"XX.- Otorgamiento o negativa de permisos para fraccionamiento de terrenos para división o subdivisión de predios.

"XXI.- Negativas de autorización de construcción de edificios sujetos al régimen de propiedad en condominio.

"XXII.- Ordenes para la construcción de estacionamientos en edificios de más de cinco pisos o centros de reunión.

"XXIII.- Negativa de concesiones para el establecimiento, construcción o explotación de estacionamientos para vehículos, etc."

Hasta aquí la intervención del C. Senador Vicente Fuentes Díaz, según el maestro Ernesto Flores Zavala. (24)

## 2.5.- Facultades del Tribunal.

Además de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal puede nulificar una resolución o acto administrativo; por las causas siguientes:

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

(24) FLORES ZAVALA, Ernesto.- "El tribunal de lo contencioso administrativo".- Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.- Núm. 1 del 17 de julio de 1972.-México Págs. 73 a la 75

IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar". (25)

También tiene la facultad de conocer de los juicios que se funden en: "La falta de contestación de las mismas autoridades dentro de un término de quince días, 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; ..." (26)

De la transcripción anterior se advierte que el legislador como que quiso reglamentar, a nivel Distrito Federal, el derecho de petición que consagra el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pero en honor a la verdad no comprendo cómo o en qué sentido podría resolver el tribunal una controversia de tal naturaleza, toda vez que las sentencias que dicta el tribunal deberán contener, entre otras cosas, los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare.

¿El silencio de la autoridad podrá declararse nulo? Y con esto, ¿Que ganaría el administrado o gobernado que obtuvo sentencia favorable?

Estas interrogantes han sido respondidas, en parte, por la jurisprudencia del Tribunal; en efecto, el plazo prudente para contestar una petición que por escrito haya hecho el --

(25) Art. 22 de la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

(26) Art. 21. Fracción III de la misma ley.



particular a la autoridad, quedará a criterio de las salas fijarlo, y la contestación que se dicte deberá definir o aclarar la situación planteada, sin eludir ni aplazar su solución.

Otra de las facultades que se desprenden de la ley, concretamente del artículo 21, fracción IV, está la de conocer: "De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten" las salas del Tribunal.

Otra de las facultades del Tribunal, a mi juicio muy importante, es la contenida en el artículo 81 de la Ley, que dice: "De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, EN LOS TERMINOS QUE ESTABLEZCA LA SENTENCIA."

¿Las autoridades responsables quedarán obligadas? Si. A otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos.

Las autoridades responsables quedarán obligadas. ¿Por quién? Por el tribunal, en los términos que establezca la sentencia.

Para el caso de que las autoridades responsables no cumplan con la sentencia del Tribunal; en los términos del artículo 82, el actor podrá acudir en queja ante la Sala que dictó la sentencia, con ésto se le dará vista a la responsable por un término de tres días, para que manifieste lo que a su derecho -

convenga. Las Salas resolverán si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario la requerirá para que cumpla, amonestándola y previniéndola de que en caso de re-nuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad de dos-mil pesos. Si la autoridad persiste en su actitud de no cumplir con la sentencia, en sus términos, a instancias de la Sala, el Pleno del Tribunal resolverá solicitar del Jefe del Departamen-to del Distrito Federal, como superior jerárquico, que conmine-al funcionario responsable para que dé cumplimiento a la senten-cia del Tribunal; en la inteligencia que también el Pleno, a --proposición de su Presidente o de las Salas, hará del conocimien-to del Presidente de la República, en su calidad de titular del Gobierno del Distrito Federal, aquellos casos en los que el pro-pio Jefe del Departamento del Distrito Federal no dé cumplimien-to a las sentencias del Tribunal.

#### 2.6.- Tribunal de anulación.

El subtítulo que antecede no es una afirmación, sólo-un señalamiento.

Fundándose en lo que originalmente establecían los ar-tículos 77 fracción III y 79 de la Ley del Tribunal de lo Con-tencioso Administrativo del Distrito Federal, que a continua-ción transcribo:

"Artículo 77.- Las sentencias que dicten las Salas --del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán con

tener: ... III.- Los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso la condena que se decrete."

"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."

Algunos autores como Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva, afirmaron que: "Inicialmente los artículos 77 --- fracción III y 79, principalmente, configuraban al tribunal como un contencioso de plena jurisdicción,..." (27)

Al ser reformados en el año de 1973 esos mismos artículos, en los términos que a continuación se transcriben:

"Artículo 73.- Las sentencias que dicten las Salas -- del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán con tener: ...III.- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; 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. Las Salas deberán al pronunciar sen- tencia, suplir las deficiencias de la demanda, pero, en todo ca

so, se contraerán a los puntos de la litis planteada." (28)

"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". (29)

Los mismos autores Armando Vázquez Galván y Agustín - García Silva, afirmaron: "III.- Atendiendo al objeto de la acción que puede deducirse ante el Tribunal, la ley vigente lo estructuró, a semejanza del Tribunal Fiscal de la Federación, - como un contencioso objetivo o de anulación..." (30)

Pero los mismos autores llegaron a más y también afirmaron: "Así se transformó la naturaleza jurídica del tribunal, - cuando, con las facultades que originalmente le habían sido conferidas y que deben ser reincorporadas, era modelo en la jurisdicción contencioso administrativa nacional." (31)

Afirmar que las facultades del Tribunal se limitaron por las reformas a los preceptos legales citados y que con ello se transformó su naturaleza jurídica; a mi juicio es atentar en contra de la existencia misma del Tribunal, que quiérase o no, - es hijo legítimo de la familia de los tribunales administrativos

(28) Dice casi lo mismo el Art. 79, frac. III, de la Ley del Tribunal vigente publicada en el "Diario Oficial" del 3 de enero de 1979.

(29) Dice casi lo mismo el Art. 81 de la Ley del Tribunal vigente publicada en el "Diario Oficial" del 3 de enero de 1979; en la inteligencia que se agregó esto: "..., en los términos que establezca la sentencia."

(30) Opus Cit. Pág. 33.

(31) Opus Cit. Pág. 34.

que han existido y que existen en México.

En otro lugar de este trabajo ya quedó precisada la naturaleza y facultades del Tribunal, que nada tiene que ver con la posibilidad de que el Tribunal pueda o no, decretar condena alguna en contra de las autoridades demandadas.

Para determinar si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es de anulación o de plena jurisdicción, en los términos de la ley vigente; yo voy a partir de los presupuestos siguientes:

a).-De lo que la doctrina entiende como contencioso de anulación y de plena jurisdicción.

b).- De que nuestro Tribunal es un órgano jurisdiccional independiente, autónomo y ajeno a toda influencia proveniente del poder que mediante contradicción en juicio, resuelve de manera decisiva y con autoridad de cosa juzgada, las controversias entre los particulares y la Administración pública del Departamento del Distrito Federal.

Por su estructura procesal -dice Rafael Bielsa- el contencioso administrativo de plena jurisdicción resulta ser un verdadero juicio ordinario o común en lo administrativo. El juicio formalmente debe tener una estructura análoga al ordinario del procedimiento civil y es por ello que la demanda correspondiente debe estar fundada en hechos y derecho, y tener un

petitorio expreso; como requisito esencial se debe acreditar que ha mediado reclamación administrativa denegada, expresa o tácitamente y por último, que la desición impugnada sea de las que causan estado. las partes están en situación de igualdad. El Tribunal debe decidir en relación a la causa petendi y no sólo al petitum. La prueba es principalmente instrumental y pericial, no es admisible la confesional de la Administración pública. Esta es parte en el mismo plano que el recurrente y es citada a juicio en forma ordinaria en la persona física de su representante legal. La sentencia sólo tiene efectos respecto de las partes y no erga omnes. El recurrente debe ser patrocinado por un abogado.-

(32)

Por cuanto a las características del contencioso de anulación; el mismo Rafael Bielsa nos dice que éste tiene por objeto extinguir el acto erga omnes. Lo que se reclama en él no es el reconocimiento de un derecho subjetivo, sino la declaración de nulidad del acto administrativo cuando éste acto lesiona un interés legítimo del recurrente. El procedimiento en el contencioso de anulación es en cierto modo de instrucción. La Administración pública no es propiamente parte. Ella debe informar, defenderse y aprobar sus acertos en alegaciones o documentos. Son causas de anulación la incompetencia de la autoridad de la cual emana el acto, la violación de forma en el acto,

(32) Cfr. BIELSA, Rafael. Sobre lo contencioso administrativo. Buenos Aires, 1955, Ed. Tipográfica Editora Argentina. Pág. 120.

el vicio de ilegalidad y la aplicación inficua o parcial de la ley. El Tribunal suple las deficiencias de la queja expuesta en la demanda. No hay necesidad del patrocinio de un abogado. (33)

Desde otro punto de vista observada la distinción entre el contencioso de plena jurisdicción y el contencioso de anulación, el maestro Humberto Briseño Sierra nos informa que el francés Roger Bonnard, dice: "desde el punto de vista de la decisión contenida en el acto jurisdiccional se obtiene esta otra distinción material que consiste en dividir el contencioso administrativo, en contencioso de anulación, que culmina en la anulación del acto administrativo, y en contencioso de plena jurisdicción, que además del poder de anulación supone un poder de reforma o de sustitución del acto." (34)

Independientemente de las diferencias en sus formas, en la estructura de sus procedimientos y en el alcance de sus decisiones, en los términos de las doctrinas expuestas; el contencioso de plena jurisdicción y el de anulación se orientan hacia un mismo fin: El imperio de la legalidad y la defensa del administrado.

Quienes piensan que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tenía facultades de un tribunal de plena jurisdicción, en los términos de lo que disponían los artículos 77, fracción III, y 79 de su Ley original y que -

(33) Opus Cit. Págs. 47, 48, 122 y 123.

(34) BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho procesal fiscal. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México. 1975. Pág. 276.

ahora es un tribunal de anulación, a semejanza del Tribunal Fiscal de la Federación, parten de apreciaciones parciales del contenido de la ley y confunden el concepto "De plena jurisdicción" derivado de la doctrina francesa del contencioso administrativo, con el proveniente del derecho procesal.

Ya hemos visto que para la doctrina francesa del contencioso administrativo, el concepto "De plena jurisdicción", es además del poder de anulación, un poder de reforma o de sustitución del acto.

Ahora bien, aún cuando en el artículo 77, fracción III, de la Ley original, se decía que las sentencias debían de contener, además de la expresión del acto cuya nulidad o validez se declarara, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la --  
condena que se decrete; ésto no suponía de ninguna manera poderes de reforma o de sustitución del acto, pero suponiendo, sin conceder, que así se hubiesen entendido esos poderes o facultades, en la ley original no había un procedimiento previsto para hacer afectivas esas facultades o poderes, pues aún cuando existía el artículo 21, fracción I, que señalaba como atribuciones de las salas del tribunal, conocer de las quejas que se le presentaran por incumplimiento de las sentencias que dictarían, en ningún precepto de la ley anterior se regulaba el procedimiento conforme al cual se desahogaría dichas quejas y el tipo de respon-



salibilidad en el que incurrirían las autoridades, si ventilada una queja, a pesar de ello siguiera sin cumplirse la sentencia.

Si revisamos la ley vigente del Tribunal, publicada en el "Diario Oficial" del día 3 de enero de 1979; nos encontramos que, en los términos del artículo 79, fracción III, las sentencias que dictan las salas del tribunal deberán contener, además de la expresión de los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; la orden de reponer el procedimiento, y el artículo 81 establece que las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir el actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que se establezca en la sentencia. Y por si las sentencias no fueran cumplidas; el artículo 21, fracción IV, señala como atribuciones de las salas conocer, de las quejas por incumplimiento de las sentencias que se dicten. Pero a diferencia de la ley anterior, que no reglamentaba el procedimiento conforme al cual se desahogarían dichas quejas, la ley vigente en su artículo 82 señala todo un procedimiento, a instancia de parte y aún de oficio, para hacer cumplir las sentencias que se dicten, con todo y la facultad de imponer multas a las autoridades responsables que se opongan al cumplimiento de la sentencia, y hasta para acudir al titular del Gobierno del Distrito Federal que es el Presidente de la República. Todo esto hizo decir al -

maestro Gabino Fraga, que: "Es de llamar especialmente la atención a la disposición de la ley que establece que el actor puede ocurrir en queja en caso de incumplimiento de la sentencia, estableciéndose sanciones y la intervención de las autoridades jerárquicamente superiores para hacer cumplir a la renuente (art. 82). En este particular existe una diferencia importante con lo que ocurre respecto del incumplimiento de los fallos del Tribunal - Fiscal en donde ya éste no interviene y sólo puede ser reclamado en la vía del amparo." (35)

Se ha dicho también que el Tribunal es de anulación - porque ahora ya no tiene la facultad de condenar. Yo sostengo - que si se condena, más que a la autoridad, se condena al acto - ilegítimo y ésta condena conlleva la obligación para la autoridad de dictar un nuevo acto y extinguir el acto declarado nulo por el tribunal.

Pero no por lo anterior podemos concluir que nuestro Tribunal sea de plena jurisdicción, tal y como lo entiende la doctrina francesa, sino que bien podemos sostener que participa de características del contencioso de plena jurisdicción y del de anulación, fundamentalmente.

## 2.7.- El procedimiento ante el tribunal.

En éste apartado de mi trabajo considero oportuno precisar que: "Lo contencioso administrativo no es pleito contra -

(35) FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. 21ª. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México. 1981. Pág.- 469.

particulares; es pleito contra el poder público, lucha contra la arbitrariedad del gobernante, es pleito en defensa del derecho - subjetivo o del interés legítimo del recurrente, pero lo es además en defensa de la legalidad, de la moralidad administrativa y por influencia refleja, también resulta ser un pleito en defensa de la moralidad política, lo que es muy distinto de las contiendas civiles en las que se deciden cuestiones entre particulares."

(36)

En los términos del artículo 24 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal: "Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y al Código Fiscal de la Federación, en lo que resulten aplicables."

El procedimiento ante el tribunal es bastante sencillo y carente de formalidades innecesarias.

Las partes contendientes, son:

El actor. Que considero puede ser toda persona física o moral, siempre que tenga un interés para impugnar la resolución o acto administrativo de la Administración pública del De--

partamento del Distrito Federal.

El demandado. Conforme al artículo 32, fracción II, --  
tendrán éste carácter:

a).- El Departamento del Distrito Federal, representa-  
do por el Jefe del mismo.

b).- Los delegados del Departamento del Distrito Fede--  
ral; así como los Directores Generales del mismo a cuya área de-  
competencia corresponda la resolución o acto administrativo im--  
pugnado o su ejecución; quienes al contestar la demanda lo harán  
por sí y en representación del Jefe del Departamento del Distri-  
to Federal.

c).- Las autoridades del Departamento del Distrito Fe-  
deral, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se im-  
pugnen.

d).- El particular a quien favorezca la resolución cu-  
ya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dis-  
puesto en el artículo 21 de la ley. Frente a este demandado la -  
autoridad administrativa es parte actora.

El tercero perjudicado, o sea cualquier persona, físi-  
ca o moral digo yo, cuyos intereses puedan verse afectados por -  
las resoluciones del tribunal.

El actor y el tercero perjudicado podrán autorizar pa-  
ra oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capa-  
cidad legal. La facultad para oír notificaciones autoriza a la -  
persona designada para interponer recursos, ofrecer y rendir ---

pruebas y alegar en la audiencia. De esta disposición contenida en el artículo 34 de la ley se desprende, que ante el tribunal no es necesario el patrocinio de un licenciado en derecho.

El término para interponer la demanda en contra de las resoluciones de las autoridades administrativas del Distrito Federal, es de QUINCE DIAS HABILES, contados desde el día siguiente al en que se haya notificado al afectado la resolución o --- acuerdo que reclame o al día en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o el en que se hubiere ostentado sabedor de los mismos. (Art. 43)

La demanda que podrá interponerse en la forma impresa que proporciona el tribunal, según el artículo 50 de la ley, deberá contener los siguientes requisitos:

I.- Nombre y domicilio del actor, y, en su caso de quien promueva en su nombre.

II.- La resolución o acto administrativo impugnado.

III.-La autoridad, autoridades o partes demandadas.

IV.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere.

V.- La pretensión que se deduce.

VI.-La fecha en la que se tuvo conocimiento del acto impugnado.

VII.-La descripción de los hechos, y, de ser posible, los fundamentos de derecho.

VIII.- La firma del actor. Si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero la huella digital.

IX.- Las pruebas que el actor ofrezca.

Es de llamar la atención el contenido del artículo 51 de la ley, que faculta al tribunal para llenar las formas impresas de demanda, no sólo con los datos que proporcionen los interesados, sino "... con los que obtengan al informarse, aún telefónicamente con las autoridades del Departamento del Distrito Federal a cuya área de atribuciones corresponda la materia del acto impugnado". Esto me recuerda a Rafael Bielsa, cuando al referirse a las garantías de las partes en el contencioso de plena jurisdicción, afirma: "Pero el tribunal tiene atribuciones fundadas en un principio incuestionable: determinar la verdad real y en contra de esto ningún argumento pueden oponer las partes.(37)

Dentro del término de veinticuatro horas de haber recibido la demanda, el Presidente del Tribunal la turnará a la Sala que corresponda. Al recibir la demanda el Presidente de la Sala la admitirá o desechará, en los casos que menciona el artículo 53 de la ley.

Admitida la demanda el Presidente de la Sala mandará emplazar a las demás partes, para que contesten la demanda, dentro de un término de DIEZ DIAS. En el mismo acuerdo o auto admi-

(37) Opus cit. - Pág 159

sorio citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de quince días y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a la ley.

El término para contestar la demanda correrá a la partes individualmente.

Al contestar la demanda las partes demandadas se referirán a cada uno de los hechos o puntos contenidos en el escrito de demanda, citarán los fundamentos legales que consideren aplicables al caso y ofrecerán las pruebas que estimen pertinentes.

Se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional y las que fueran contrarias a la moral. (Art. 64)

Si la parte demandada no contesta la demanda, dentro del término de diez días, el Tribunal declarará la preclusión correspondiente considerando confesados los hechos, salvo prueba en contrario, en los términos de lo que dispone el artículo 55 de la ley.

Conforme al artículo 73 de la ley. La audiencia tendrá por objeto:

- I.- Desahogar en los términos de esta Ley las pruebas debidamente ofrecidas.
- II.- Oír los alegatos; y
- III.- Dictar sentencia en el negocio.

### CAPITULO TERCERO.

#### ALCANCE Y NATURALEZA DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Se ha dicho y con razón que: "El juicio contencioso administrativo se distingue por la sentencia." (37)

Pero ¿Qué es el contencioso administrativo?. Jorge -- Carpizo nos dice que; "En una forma general se puede decir que el contencioso administrativo es el examen jurisdiccional de los actos administrativos. En esta corta oración están incluidos sus elementos, al hablar de jurisdicción se está excluyendo la revisión vertical de los actos por la propia administración, y se está implicando una relación angular en que se encuentra un juez independiente sin importar que pertenezca desde el aspecto formal al poder judicial o al ejecutivo". (38)

Si autores como Jesús Gonzalez Pérez sostienen que para que una resolución tenga el carácter de sentencia, es necesario que el órgano del que emane sea jurisdiccional (39)

Y si la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su artículo Séptimo establece que:

"La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo ..."

Resulta evidente y fuera de toda duda, que los fallos dictados por el tribunal de lo Contencioso Administrativo del -- Distrito Federal, son verdaderas sentencias.

(37) Vázquez GALVÁN, Amancio y GARCÍA SILVA, Agustín. Opus Cit. pág. 203.

(38) Opus Cit. pág. 179

(39) CIF. Derecho procesal administrativo, Madrid. 1966. Tomo II, pág. 797



Sentencias que en los términos del artículo 81 de la Ley vigente, dejan sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

Para precisar después la naturaleza y alcance de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; además de lo anterior, hay que tomar en cuenta la clase de pretensión que se hace valer ante el tribunal y de que el contencioso administrativo no es pleito entre particulares. Pero también es necesario hacer algunas referencias acerca de la sentencia en general, pues tan importante es la sentencia, que Alfredo Rocco dejó dicho: "... la doctrina de la sentencia comprendía en sí la doctrina de todo procedimiento, y un trato de tal naturaleza será, en último término, el tratado de Derecho procesal." (40)

### 3.1.- La sentencia.

El hombre es un ente social, no es posible concebirlo aislado, porque sus necesidades, tanto materiales como espirituales, sólo puede satisfacerlas viviendo con sus semejantes; esta agrupación tan necesaria para la vida y el progreso del hombre, presupone el cumplimiento de una condición imprescindible, que consiste en limitar el libre albedrío de cada uno de los individuos en beneficio del ente colectivo; porque si cada hombre tu--

(40) Rocco, Alfredo. La sentencia civil. Trad. de Mariano Ovejero. México. 1944. Pág. 13  
Edit. Stylo

viera todo lo que por su voluntad quisiera, viviría en una lucha constante que lo llevaría a su propia destrucción, por motivo y deseo de supervivencia. Esas limitaciones a la libertad que hacen posible la vida gregaria y que contribuyen al bienestar colectivo, se manifiestan como mandatos generales, abstractos, bilaterales y heterónomos; es decir, como un conjunto de normas jurídicas, que al disponer derechos y obligaciones recíprocos para todos los individuos integrantes de la sociedad, regulan su actividad dentro de esa misma sociedad y establecen un orden, un estado de seguridad fundado en la justicia, ambiente adecuado para el desarrollo y evolución del ser humano.

Pero no basta crear un orden jurídico, no es suficiente con determinar deberes y derechos recíprocos en las normas jurídicas, porque a diferencia de las leyes naturales en las que existe una relación de causalidad forzosa, en las normas jurídicas una vez que se realiza la hipótesis puede no generarse la consecuencia apropiada, es decir, los obligados a cumplir con el mandato contenido en el precepto jurídico, por estar dotados de libre albedrío, pueden cumplir o violar dicho precepto al ejercitar su libertad; por lo tanto, es necesario que se suministre algún medio para asegurar la observancia de la ley, el cumplimiento de sus disposiciones, la actuación de la norma jurídica.

El Estado como único titular del poder político dentro de la sociedad, es el directamente responsable de satisfacer esa

necesidad y para tal propósito, desarrolla la función jurisdiccional, que junto con la legislativa y la administrativa, absorben casi la totalidad de su actividad como entidad pública; dicha función jurisdiccional se ha definido como: "... la actividad con que el Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, interviniendo a petición de los particulares, sujetos de intereses jurídicamente protegidos, se sustituye a los mismos en la actuación de la norma que tales intereses ampara, declarando, en vez de dichos sujetos, qué tutela concede una norma a un interés determinado, imponiendo al obligado, en lugar del titular del derecho, la observancia de la norma y realizando, mediante el uso de su fuerza colectiva, en vez del titular del derecho, directamente aquellos intereses cuya protección está legalmente declarada." (41). O bien, como la entiende el maestro Cipriano-Gómez Lara: "Una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo." (42)

Es así como la función jurisdiccional constituye uno de los múltiples servicios públicos, que el Estado proporciona a los individuos que lo integran; éste servicio público respon

(41) Hocco, Ugo. Teoría general del proceso civil. Trad. de Felipe de Tera. México 1959. Pág. 46 Editorial.

(42) GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría general del proceso. UNAm. México. 1960 Pág. 111.

de a la necesidad de justicia, resolviendo conflictos de trascendencia jurídica originados en situaciones de incertidumbre o de incumplimiento del mandato legal por parte del o de los destinatarios del mismo, mediante la aplicación de la ley al caso concreto controvertido. Esta actividad se realiza esencial y primordialmente en el proceso jurisdiccional, o sea: "...el conjunto de actos dirigidos al fin de la actuación de la ley mediante los órganos de la jurisdicción ordinaria." (43)

En nuestro sistema jurídico el proceso común ordinario se inicia con una demanda, que debe satisfacer los requisitos -- que fija la ley y que en términos generales, son: el tribunal ante quien se promueve; el nombre y domicilio del actor; el nombre y el domicilio del demandado; la especificación del objeto que se reclama; la narración de los hechos que motiven la petición; los fundamentos jurídicos y la mención de la pretensión que se deduce.

Esta demanda la presenta el actor ante el órgano jurisdiccional competente, para solicitarle la aplicación de la ley, -- más concretamente, la tutela legal a sus intereses que constituyen el núcleo de las pretensiones que hace valer y para las cuales reclama satisfacción, fundándose en preceptos legales conducentes y aún en principios generales de derecho. El juez al recibir la demanda la analiza y determina si se ajusta o no a derecho; en caso de que cumpla los requisitos legales, el juzgador -

(43) CHIOVENDA, José. Principios de derecho procesal. Trad. de José Casals y Santaló. Madrid. Tomo I. Pág. 99

pronuncia un acuerdo a través del cual admite la demanda, ordena que se registre y le da curso legal, procediéndose a notificar al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro del término de ley y esté a sus resultados o se defienda; el demandado, si decide contestar lo debe hacer en términos similares a los de la demanda, es decir, controvierte los hechos de la misma, alegando otros distintos que sirven de base a las pretensiones y resistencias que hace valer, fundadas en preceptos jurídicos aplicables a esos casos; el juez analiza las peticiones que le hace el demandado y si llenan los requisitos legales, emite una providencia por medio de la cual, tiene por contestada la demanda entablada en contra del promovente y manda recibir el pleito a prueba, concediendo un período determinado de tiempo para que las partes ofrezcan las pruebas, que cada una considere iróneas para llevar al juez al convencimiento de la certeza de los hechos controvertidos, que determina el contenido del litigio; ofrecidas las pruebas por las partes en pugna, el juez resuelve qué medios de convencimiento admite y ordena que se proceda al desahogo de los mismos; una vez que se han desahogado todas las pruebas y no quedando ninguna pendiente, el órgano jurisdiccional debe resolver la controversia puesta a su consideración. Para tal fin, el juez estudiará todos los actos del proceso necesarios para fijar los hechos debatidos; inmediatamente después, hará una valoración de las pruebas rendidas durante el proceso, --

hasta llegar al convencimiento de la certeza o falsedad de los hechos alegados por cada parte; en seguida, determinará las normas jurídicas, los preceptos legales que deben regular los hechos que se consideran ciertos y finalmente resolverá que pretensiones son válidas y jurídicamente procedentes, satisfaciéndolas mediante la aplicación de la ley al caso concreto controvertido; esta resolución se denomina sentencia y según la generalidad de la doctrina: "... es una operación mental o juicio lógico formado por los componentes del órgano jurisdiccional, comparando la pretensión de la parte y el derecho objetivo."(44)

El proceso antes esbozado se puede llamar típico, --- pues contiene los elementos esenciales y comunes a todo proceso jurisdiccional; sin embargo, si se atiende a una serie de caracteres variables como son: la naturaleza del ordenamiento legal que rige al proceso, la clase de interés cuya tutela se pretende alcanzar a través de él, la calidad de los individuos que participan en su desarrollo, etc., se observará que existe una cantidad bastante amplia de peculiaridades, detalles y cualidades que configuran de manera particular, cada uno de los procesos que se consideran incluidos en el campo jurisdiccional; entre ellos, el proceso administrativo.

Con todos los antecedentes enunciados tenemos que la importancia de la sentencia es enorme, no sólo por ser el acto de terminación normal del proceso, sino porque a través de ella,

(44) GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho procesal administrativo. Tomo II. IEP. Madrid. 1966. Pág. 798.

el Estado cumple el deber de administrar justicia. Pero de todo lo anterior también se desprende que la sentencia está constituida por un silogismo, por un juicio lógico, que a su vez, está formado por una cadena de silogismos, de razonamientos jurídicos que se enlazan para producir una premisa mayor (consistente en la norma jurídica, que el juez considera aplicable al caso concreto controvertido), una premisa menor (formada por los hechos alegados y probados por las partes y los cuales el juzgador considera formalmente ciertos, es decir, la verdad formal obtenida por el juez mediante los elementos de convicción existentes en el proceso y no la verdad histórica), y una síntesis (que es la aplicación de la ley al caso concreto controvertido, hecha por el órgano jurisdiccional).

De este modo tenemos que la sentencia es además un acto de voluntad del juzgador, es un acto de autoridad, es un mandato con fuerza obligatoria que la parte vencida debe cumplir espontáneamente; es así como con la sentencia se logra la aplicación de la ley al caso concreto controvertido, fin esencial del proceso jurisdiccional. En el mismo sentido se pronuncia Jesús González Pérez, quien apoyándose en Guasp y Carnelutti, considera que la sentencia es un acto de voluntad del juez y por ende del Estado, actuando o negándose a actuar la pretensión. (45)

a).- Concepto.

Al definir la sentencia la mayoría de los autores enu-

(45) Opus Cit. Cfr. Págs. 799-180.

meran elementos similares a los que se han descrito con antelación; así tenemos que, por ejemplo, desde el derecho español medieval, "Las Siete Partidas", según el maestro Eduardo Pallares, definían la sentencia como: "La decisión legítima del juez sobre la causa controvertida en su tribunal." (46)

Nótese como se considera a la sentencia como una decisión, esto es, como un acto que resuelve un conflicto cualificado de intereses y que emite el juez ante quien se planteo la controversia, satisfaciendo los requisitos que para tal efecto establece la ley, pues sólo así puede calificarse de legítima esa decisión judicial.

Alfredo Rocco nos proporciona una definición en la que pone de manifiesto una situación de incertidumbre, que la sentencia va a eliminar, mediante la atribución de certeza a una relación jurídica concreta y así dice que la sentencia es: "... el acto del juez encaminado a eliminar la incertidumbre sobre la norma aplicable al caso concreto, acreditando una relación jurídica incierta concreta." (47)

Por su parte Jaime Guasp nos dice, que: "La sentencia es, pues, aquel acto del órgano jurisdiccional en que éste emite su juicio sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión de la parte con el derecho objetivo y, en consecuencia, actúa o-

(46) PALLARES, Eduardo. Diccionario de derecho procesal civil. Edit. Porrúa, S.A., 6ª. Edic. — México. 1970. Pág. 720.

(47) Opus Cit. Pág. 105.



se niega a actuar dicha pretensión, satisfaciéndola en todo caso." (48)

De las definiciones anteriormente citadas, que en términos generales coinciden con la mayoría de las definiciones que se han elaborado de la sentencia; se desprende que la sentencia es un acto jurisdiccional típico, por el que normalmente se pone fin a la contienda. Partiendo de su concepto de jurisdicción: "... como el acto de dirección del proceso,..."; - tal parece que el maestro Humberto Briseño Sierra se aparta de la doctrina tradicional, cuando al referirse a la sentencia dice: "Pero es necesario advertir que este acto, conclusivo del litigio, que alcanza un valor de cosa juzgada, no es propiamente jurisdiccional en el sentido de dirección procesal, por el contrario, cuando se emite, es precisamente porque ya ha terminado lo netamente procesal;..." (49)

Independientemente de que la sentencia sea considerada o no como acto propiamente jurisdiccional; yo creo que nadie puede negar, que la sentencia es dictada por el mismo órgano jurisdiccional ante quien se planteo el litigio y que las atribuciones o facultades jurisdiccionales del órgano no se consumen en un sólo acto.

Desde otro punto de vista y a diferencia del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en vigor, -

(48) GUASP, Jaime. Derecho procesal civil. Edit. IEP. Madrid. 1961. Pág. 527.

(49) Opus Cit. Pág. 84

que no da ni siquiera una idea de lo que es la sentencia; el --  
Código Federal de Procedimientos Civiles vigente, dice en su: --  
"Art. 220.- Las resoluciones judiciales son decretos, autos o --  
sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones--  
de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del --  
negocio, y sentencia, cuando decidan el fondo del negocio."

De lo anterior puede deducirse que la sentencia es --  
esencialmente una resolución judicial, emitida por el órgano ju--  
risdiccional en el ejercicio de sus funciones; pero, la senten--  
cia no es la única resolución que puede emitir el juez, pues, --  
ya hemos visto al describir en términos generales el desarrollo  
del proceso jurisdiccional, que el juez al resolver si acepta o  
no la demanda, al decidir que pruebas admite, al ordenar que se  
entregue copia de alguna constancia procesal, lo hace a través--  
de una resolución, que por supuesto, no es la sentencia propia--  
mente dicha; por lo tanto, se puede afirmar que la sentencia es  
tan sólo una de las varias resoluciones del órgano jurisdiccio--  
nal y, en consecuencia, existe, como dice Alfredo Rocco: "...la  
necesidad para el que quiera determinar cumplidamente el concep--  
to de sentencia de distinguir la sentencia de los demás actos --  
de los órganos jurisdiccionales del Estado." (50)

La respuesta a esta necesidad que menciona Rocco, muy  
oportunamente nos la da el maestro Briseño Sierra, cuando nos --  
dice: "Una fórmula segura para distinguir la sentencia sobre el

litigio y cualquier acto que aparentemente tenga la consistencia de ella, está constituida por el sentido favorable o desafavorable sobre la pretensión inicial." (51)

Los demás actos que puede realizar el órgano jurisdiccional, con motivo del proceso, han sido clasificados de muy diversas formas, tanto legales como doctrinales; sin embargo, todas ellas se pueden sintetizar en tres categorías esenciales que son: los decretos, los autos y las sentencias.

En vista de que los decretos, los autos y las sentencias son resoluciones judiciales; es necesario hacer una comparación de ellas, a fin de obtener los caracteres propios que distinguen a la sentencia de las otras resoluciones provenientes del órgano jurisdiccional, en otras palabras, teniendo ya determinado el género próximo de la sentencia, consistente en ser una resolución del juez, debemos descubrir su diferencia específica para poder identificar a la sentencia y definirla.

El auto es una decisión a través de la cual, el juez atiende al cabal desenvolvimiento del proceso y sus efectos inciden notablemente en las relaciones procesales de las partes en pugna. Al igual que la sentencia, el auto es una resolución judicial por medio de la cual se decide una controversia jurídica, pero el auto no resuelve la controversia de fondo, el conflicto principal, más bien decide una pugna parcial que se genera durante el desarrollo del procedimiento, es decir, el auto decide una

(51) Opus Cit. Pág. 247

controversia procesal y, en ocasiones, sustantiva; en consecuencia, los efectos de la sentencia son más importantes, pues su trascendencia es mayor en las relaciones jurídicas de las partes. Para llegar a tal decisión fraccionaria en el auto, el juez realiza un silogismo semejante al que contiene la sentencia, sobretudo cuando el auto va a hacer cesar una situación de incertidumbre generada durante el desarrollo del proceso, pues el órgano jurisdiccional debe determinar, en forma más o menos precisa, la norma aplicable al caso concreto. También presenta el auto un acto de voluntad que, contrariamente a lo que sucede en la sentencia, es su componente principal, quedando el silogismo en un segundo término; para que pueda surtir válidamente sus efectos, el auto debe ser motivado y fundado, al menos en una forma genérica, es decir, no requiere de la precisión de la sentencia; por consiguiente, el auto es una resolución menos formal que la sentencia.

El decreto se define, en los términos de la fracción I del artículo 79 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, como "...una simple determinación de trámite"; ésta es la resolución judicial más intrascendente y menos formal que se da en el proceso, de tal manera que se dice que el decreto no es producto de una actividad propiamente jurisdiccional, sino más bien administrativa, es decir, el juez al emitir el decreto está cumpliendo con las funciones administrativas que de él se reclaman, durante la tramitación del proceso.

De todo lo anterior es posible llegar a un concepto de sentencia, diciendo que: Es un acto jurisdiccional típico, por el que un tribunal o juez decide si es fundada o no la pretensión del actor, promovida para que se declare un derecho que se alega tener, o se condene a dar, o hacer o a un no hacer o se imponga una obligación de hacer o dar.

b).- Carácteres.

Se ha venido afirmando que la sentencia es, si no la única, si la más importante de las resoluciones provenientes del órgano jurisdiccional, con la que se termina una situación de incertidumbre, motivadora de un conflicto de trascendencia jurídica, controversia que resuelve la sentencia mediante el otorgamiento de la tutela jurídica al caso concreto.

También hemos visto que en esencia, la sentencia contiene un conjunto de razonamientos lógico-jurídicos, que se pueden sintetizar en un silogismo fundamental cuya premisa mayor es una norma o varias normas generales y abstractas que se pretenden aplicar, la premisa menor está constituida por los hechos controvertidos manifestados por las partes a través de las pretensiones alegadas y vistas por el juez mediante las pruebas aportadas por cada una de las partes, la síntesis o conclusión es la aplicación de la norma general y abstracta al caso concreto controvertido y esa conclusión no es otra cosa que los llamados puntos resolutivos de la sentencia.

De lo anterior resulta que la sentencia es un acto de inteligencia del juez y esto se apoya en lo que afirma Ugo Rocco, cuando dice: "... la sentencia, como mejor lo veremos adelante, es sobre todo un acto de inteligencia del juez, y aún cuando a él se acompaña un acto de voluntad (condena), esta aparece como el posterius frente al prius que es el acto de la inteligencia (declaración)" (52)

La verdad que se declara en la sentencia es una verdad formal, esto es, la verdad que el juez estima según lo alegado y probado por las partes durante la secuela del proceso, - verdad que aún cuando en muchas ocasiones no coincida con la - verdad histórica, la verdad formal que se alcanza en el proceso es jurídicamente más importante que la verdad histórica.

La sentencia es también un acto de voluntad, un mandato legítimo del órgano jurisdiccional que debe cumplirse y puede ser cumplimentado en forma coactiva, cuando el o los obligados no la cumplan voluntariamente; a este respecto dice bien el maestro Briseño Sierra, cuando al hablar del objeto propio y peculiar de la sentencia, afirma: "Se trata de un acto imperativo, no obstante que signifique imperio sobre otra autoridad, porque la sentencia no puede quedar a la voluntad de cualquiera de las partes. Si ello no aconteciera, el tercero imparcial que es el juez, se convertiría en simple mediador, en amigable componedor, en perito o asesor, pero dejaría de ser una autoridad también,-

(52) Opus Cit. Pág. 480.

cuya competencia específica es imponer el derecho sobre partes - en contienda." (53)

Además de que la sentencia es un acto de inteligencia- del juez que se manifiesta en un silogismo jurídico, es también un mandato; la sentencia para configurarse requiere de ambos elementos, porque el puro silogismo sin el mandato sería una simple opinión o consejo y no una resolución al conflicto planteado, -- por el contrario, el simple mandato sin el complejo silogismo -- desarrollado por el juez, sería más bien una medida administrativa y no un acto jurisdiccional. Por lo anterior tenemos que la - sentencia es también, un acto de autoridad, es decir, un acto -- que reúne: "... en su ser jurídico mismo las siguientes notas o atributos esenciales: la unilateralidad, la imperatividad y la - coercitividad". (54)

Es unilateral la sentencia porque para existir y para- producir sus efectos, no requiere el consentimiento de quien o - de quienes va dirigida; es imperativa porque obliga a ser cumplida, independientemente de que pueda ser impugnada o recurrida; y es coercitiva porque en caso de no ser voluntariamente cumplida, cabe la posibilidad de hacerse cumplir por la fuerza de sus efectos.

Al ser elaborada por el órgano jurisdiccional, en ejer

(53) Opus Cit. Pág. 248.

(54) BURGOA, Ignacio. El juicio de amparo. 16ª. Edic. Edit. Porrúa, S.A. México. 1981. Pág. 190.

cicio de sus funciones, que son públicas, al tenor de lo que disponen los artículos 49 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la sentencia tiene el carácter de acto público; razón por la cual, el documento que la contiene es un instrumento público, que como tal, tiene fuerza probatoria plena.

La sentencia es también un acto formal, es decir, un acto que debe revestir determinada forma al externarse, para tener plena validez. No obstante de que nuestras leyes procesales han suprimido las antiguas fórmulas en las sentencias. Actualmente las sentencias aún contemplan una parte llamada resultandos, consistente en una síntesis de los puntos controvertidos a través de los distintos actos del proceso; los denominados considerandos, que no son más que la enumeración de los motivos o razones jurídicas que determinan y fundan la decisión del juez y los puntos resolutivos, que al decir del maestro Gómez Lara: "... son la parte final de la misma, en donde se precisa en forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al reo..." (55)

Por último, la sentencia es el acto con el que termina normalmente el proceso judicial, pues con ella se resuelve la controversia jurídica planteada al órgano jurisdiccional; esa controversia podrá volver a estudiarse, pero ya no por el mismo juez, sino por otro distinto, como consecuencia de la interposi-

(55) Opus Cit. Pág. 320



ción de algún recurso legal en contra de la sentencia, pero en el caso de que se declare infundado ese recurso, la resolución seguirá siendo la misma que originalmente se dictó y sólo que prospere la impugnación habrá la posibilidad de que se modifique la decisión del primer juez.

c).- Clasificación.

Las sentencias en general han sido clasificadas en diversos modos, atendiendo a muy variados criterios de distinción y según el saber y entender de cada autor.

Si nosotros hemos adoptado como noción general de la sentencia, aquella que la considera como una decisión del tribunal que admite o rechaza la demanda del actor, promovida para que se declare un derecho que se alega tener, o se condene a dar, o hacer o a no hacer o se imponga una obligación de hacer o dar. Junto con Rafael Bielsa (56) vamos a derivar de la noción anterior, una de las clasificaciones más conocidas de las sentencias y es las que las divide en:

- 1.- Sentencias Condenatorias.
- 2.- Sentencias Constitutivas.
- 3.- Sentencias Declarativas.

La clasificación de las sentencias se relaciona con la naturaleza, función y efectos de la sentencia como resolución que emite el órgano jurisdiccional, para decidir el conflicto cualificado de intereses, que le ha sido planteado para su consideración.

(56) Opus Cit. Cfr. 266 a 270.

Durante muchos años y hasta antes del último cuarto del siglo XIX, la doctrina procesal no se preocupó por elaborar ningún análisis de importancia acerca de la naturaleza de la sentencia, es decir, en cuanto al examen de su esencia; lo anterior quizás fué motivado por la actitud generalizada de considerar a las llamadas sentencias de condena, como las únicas sentencias merecedoras de un estudio reflexivo y cuidadoso, pues ni en la realidad ni en la legislación se habían manifestado otras categorías de sentencias, lo bastante relevantes como para suscitar serias interrogantes a los juristas.

En el año de 1877 apareció en Alemania una ordenanza que contenía la existencia de acciones encaminadas a obtener una mera declaración por parte de los órganos jurisdiccionales, lo que provocó entre los estudiosos de las cuestiones procesales la inquietud para analizar ese nuevo tipo de sentencias, por las cuales, el juez resolvía acerca de la procedencia o improcedencia de esas acciones declarativas, limitándose a emitir su juicio sobre la existencia o inexistencia de una relación o de un hecho dotados de trascendencia jurídica, sin ordenar la satisfacción de una prestación por parte del vencido, ni mucho menos imponerle al demandado el cumplimiento de una obligación.

Al comparar las sentencias de condena, con las recientes sentencias declarativas, los estudios de las cuestiones procesales tuvieron que reflexionar, muy detenidamente, acerca de-

la naturaleza jurídica de la sentencia en general y especialmente, sobre la naturaleza jurídica específica de cada una de las categorías de sentencias, para poder llegar a un concepto o definición válida, tanto para la sentencia de condena, como para la sentencia declarativa; así también como para deslizar con mayor o menor precisión los caracteres y los efectos de ambas.

Es justamente en este análisis, donde se encuentra el primer planteamiento sistemático, con relación al problema de la naturaleza jurídica de la sentencia, pues con anterioridad la cuestión no había provocado polémica significativa ni técnicamente formulada. (56 bis)

Ante problema tan complicado, la primera reacción de los estudiosos fué la de tratar de asimilar las sentencias declarativas a las de condena, actitud muy simplista, pues pretendieron establecer una estrecha relación entre la sentencia de condena y la sentencia declarativa, como para estimar que no se diferenciaban substancialmente y llegar a la conclusión, que si no eran análogas, si eran muy semejantes. Orientados por esta dirección, hubo autores que sostuvieron que la sentencia declarativa contenía los mismos elementos que ya se habían encontrado en la condena, o sea, una declaración y una "inyucción" o ejecución; esta postura fué llevada al extremo por Degenkolb, para quien de plano no había ninguna diferenciación entre la sentencia declarativa y la sentencia de condena, porque tanto

en una como en otra se encontraban los mismos elementos esenciales, es decir, tanto el de declaración como el de ejecución.

Schultze, citado por Alfredo Rocco, aunque por camino diferente, concluye al igual que Degenkolb, en el sentido de -- que no hay diferencia entre las sentencias de condena y las sentencias declarativas, pues considera que la sentencia de condena es también una mera declaración y así manifiesta que: "El carácter esencial de la sentencia está en la declaración incontestable del derecho privado concreto. Todas las sentencias civiles son sentencias declarativas, aún la sentencia condenatoria lo es substancialmente. La sentencia condenatoria y aquella que hoy se llama sentencia declarativa se distingue no por su esencia, no por la diversidad de función jurisdiccional ejercitada en los dos casos, sino por la diversidad del objeto de la declaración, circunstancia accidental y, por consiguiente, indiferente para la naturaleza de la sentencia." (57) Rocco nos informa que a esta postura se adhieren Wach, Weismann, Kohler y Kisch.

La corriente contraria considera que si es posible diferenciar la sentencia condenatoria de la sentencia declarativa; pero, en cuanto al criterio de distinción la doctrina se divide, pues algunos autores estiman que la distinción entre ambas categorías de sentencias, se basa en la posibilidad de una ejecución forzosa en la sentencia de condena, posibilidad que no ---

(57) Opus Cit. Pág. 207

existe en la sentencia declarativa. Sin embargo de lo anterior, la mayoría de los autores arriban a la conclusión que se puede establecer una separación entre la sentencia declarativa y la sentencia de condena, fundándose en la existencia de la "inyección" o ejecución en ésta última, mientras que en la primera sólo existe la declaración, la cual, después de todo es un elemento común a ambas, pues siguen sosteniendo que la función típica y característica de la sentencia consiste en declarar el derecho aplicable al caso concreto controvertido. Entre los autores que siguieron esta última corriente se encuentran Stein, Langheineken y Hellwig.

A Hellwig, según Alfredo Rocco, se debe la elaboración técnica y sistemática de una nueva categoría de sentencias. En efecto, Hellwig sostiene que se puede entender en varias formas el derecho que tiene una persona para lograr la transformación de una determinada relación jurídica, siendo la más sobresaliente e interesante aquella forma que consiste en una petición del derecho-habiente, presentada por vía de acción para obtener el correspondiente cambio mediante la sentencia que recae a dicha petición; en este caso, la sólo manifestación de voluntad del interesado no es suficiente para que se produzca el cambio en la relación jurídica, por el contrario, es requisito indispensable para que así se origine ese cambio en la relación jurídica, que haya una sentencia que así lo disponga, pues únicamente de-

esa manera se creará un nuevo estado jurídico, como consecuencia de la alteración de la relación jurídica preexistente; por lo tanto, a esa acción a través de la cual se pretende alcanzar el cambio de la relación jurídica, corresponde una sentencia -- que al estimarla procedente, va a constituir una nueva relación jurídica, la que lógicamente existirá después de emitida la sentencia y no antes. De este modo se presenta una nueva categoría de sentencias, las denominadas constitutivas, que junto con las de condena y las declarativas constituyen la ya clásica tricotomía.

De todo lo anterior se desprende, que durante mucho tiempo, las sentencias declarativas estuvieron sin la debida -- atención por parte de los autores interesados en las cuestiones procesales, y no es sino hasta el último cuarto del siglo pasado, cuando las sentencias de condena dejan de ser las únicas -- que se estudian, pues con motivo del análisis de las acciones -- puramente declarativas, se suscitó la polémica en torno a la -- existencia de sentencias distintas a las de condena, concretamente las sentencias declarativas, es decir, como lo expresa -- Alfredo Rocco: "Aquellas que fallando sobre acción simplemente declarativa, se limitan a declarar la existencia o no existencia de una relación o de un hecho jurídico, y ni contienen orden de prestación ni implican de modo alguno la obligación de -- una prestación por parte del demandado." (58)

(58) Opus Cit. Pág. 205.

Actualmente es difícil comprender que las sentencias declarativas hayan sido ignoradas durante tantos años, ya que, en el peor de los casos, una sentencia que rechazara las pretensiones o pretensión del actor sería una sentencia declarativa y no de condena; no obstante, es posible encontrar infinidad de sentencias de naturaleza declarativa, no sólo cuando el juez desestima la demanda, sino también cuando la considera procedente, es decir, hay sentencias que aceptan las pretensiones sostenidas y no son de condena, sino tan sólo declarativas.

A su vez, la sentencia de condena es aquella que contiene un elemento peculiar, que es, según Ugo Rocco: "... la orden de prestación dirigida al obligado individualmente por el órgano principal de la jurisdicción, bajo expresa conminatoria en caso de incumplimiento, de ejecución forzosa." (59)

Esa orden de prestación a la que Rocco se refiere, es precisamente lo que distingue a la sentencia de condena de la declarativa, aunque ambas contengan los mismos elementos restantes, porque dicha orden constituye un deber de dar, de hacer o de no hacer alguna cosa cierta y determinada que se le impone a la parte vencida en juicio y, en consecuencia, sancionada en la sentencia. Por el contrario, la sentencia declarativa no genera un deber de dar, de hacer o de no hacer a cargo de la parte cuyos intereses no merecieron la tutela legal. Por

(59) Ques Cit. Pág. 490 y 491.

lo tanto, es válido concluir que ambas clases de sentencias se distinguen, no por su función sino por la diversidad de su objeto. Huelga decir, que la sentencia de condena es la que se pretende alcanzar, con mayor frecuencia, en el proceso jurisdiccional.

Tradicionalmente se han venido agregando a las dos anteriores clases de sentencias, la llamada sentencia constitutiva, que al decir de Chiovenda es aquella en que: "... de la declaración judicial de un derecho se derivan ciertos efectos jurídicos, de los cuales la sentencia aparece como título o causa." (60)

En realidad, las sentencias constitutivas son un tercer género, pues tales sentencias crean derechos y deberes sustantivos que antes no existían.

Una vez que nos hemos referido a la sentencia en general, en lo que respecta a su concepto, sus caracteres y su clasificación; ya es tiempo de aplicar en lo conducente todas esas ideas a la sentencia que dicta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues para determinar sus alcances, es necesario su análisis por cuanto a su contenido y esencia.

### 3.2.- Naturaleza de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Desde la iniciativa de ley del 30 de diciembre de 1970,

(60) Opus Cit. Pág. 228.



por la que se propuso la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; con relación a las sentencias se dijo: "Las sentencias, que no tendrán formalidad alguna, nulificarán los actos o determinaciones impugnadas,..." (61)

En la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del 17 de marzo de 1971, que entró en vigor el día 17 de julio del mismo año, se dijo que las sentencias deberían de contener: "Los puntos resolutiveos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare,..." (62)

En la ley vigente del tribunal se dice que las sentencias deberán de contener, los puntos resolutiveos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare. (63)

En consecuencia, el tribunal expresa en sus sentencias lo siguiente:

"PRIMERO.- La parte actora acreditó los extremos de la acción intentada y las demandas no lo hicieron con los de sus excepciones, en consecuencia, -----

"SEGUNDO.- Se declara la nulidad con todas sus consecuencias legales de la resolución contenida en el oficio 2933 de fecha veintinueve de octubre de mil novecientos ochenta. -----

"TERCERO.- NOTIFIQUESE PERSONALMENTE, y en su oportunidad, archívese como asunto concluido. -----" (64)

(61) Diario de los debates de la Cámara de Senadores de los días 26 y 28 de enero de 1971.

(62) Art. 77, fracción III, ya modificado en la ley vigente.

(63) Cfr. Art. 79, fracción III.

(64) Sentencia de fecha 29 de enero de 1981, correspondiente al juicio contencioso administrativo promovido por Aurora Hernández de González V.S. de los C.C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, Delegado del D.D.F. en Azcapotzalco y Jefe de la Unidad de Mercados y Reglamentos de la misma delegación. Expediente No. 1-10213/80

De lo anterior se deduce, en términos mucho muy generales, que las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, son declarativas de la validez o de la nulidad de las decisiones o actos de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

Si el Tribunal declara la nulidad de las decisiones o actos administrativos de la administración pública del Departamento del Distrito Federal; es necesario referirse a las causas de nulidad que la ley de la materia señala, pues: "Conviene recordar que no hay nulidad sin texto legal..." (65)

El artículo 22 de la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en vigor, dice: "Serán causas de nulidad de los actos impugnados:

I.- Incompetencia de la autoridad.

II.- Incumplimiento u omisión de las formalidades legales.

III.- Violación de la ley o no haberse aplicado la debida; y

IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar."

Los actos de la administración pública se presumen legítimos; sin embargo, cuando el particular o gobernado estime que el acto emitido por la administración pública local, fué --

(65) BRISEÑO SIERRA, Humberto.- Opus Cit.- Pág. 258.

dictado por autoridad incompetente, o al emitirse hubo incumplimiento u omisión de las formalidades legales, o al dictarse se violó la ley o no se aplicó la debida, o bien, en la emisión del acto hubo arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia-manifiesta o cualquiera otra causa similar puede acudir al tribunal, para que éste, previo el juicio correspondiente, declare la nulidad del acto viciado por cualquiera de las causas mencionadas.

Aún cuando el maestro Andrés Serra Rojas nos diga que: "... un acto administrativo es válido o nulo según la ley." (66); es necesario determinar a qué clase de nulidad se refieren las sentencias del tribunal, por las siguientes razones:

1.- Porque en nuestra legislación administrativa se habla de nulidades absolutas y de nulidades relativas.

2.- Porque es lógico que no todas las causas producen los mismos efectos o consecuencias.

El propio Serra Rojas nos da la pauta para pensar en categorías de nulidades, al decir: "El acto es válido y produce sus efectos y es nulo porque existe un vicio que lo destruye definitivamente o es susceptible de perfeccionarse." (67)

O sea, que hay nulidades por vicios que destruyen definitivamente el acto y nulidades por vicios que son susceptibles de perfeccionarse; así de simple, sin necesidad de hundirse en las confusiones que en el derecho civil ha provocado el hablar de nulidades absolutas y de nulidades relativas.

(66) Opus Cit. Tomo I. Pág. 324

(67) Opus Cit. Tomo I. Pág. 324

El tribunal, en sus sentencias, sólo se concreta a declarar la validez o la nulidad del acto impugnado y como no se substituye a la autoridad demandada, por no estar dentro de sus funciones típicamente jurisdiccionales; una vez declarada la nulidad del acto impugnado, la propia autoridad demandada es o será la que por sí misma corrija las violencias en que hubiere incurrido al emitir el acto y es aquí cuando se verá si el vicio destruye definitivamente al acto, o es susceptible de perfeccionarse.

Lo anterior nos lleva a examinar las cuatro causas de nulidad que señala el artículo 22 de la ley; precisamente para saber, cuáles de ellas destruyen definitivamente el acto y cuáles son susceptibles de perfeccionarse.

Primera causa de nulidad.- Incompetencia de la autoridad.

Todo acto administrativo debe ser emitido por la autoridad legalmente facultada para hacerlo o bien, ejecutado en -- ejercicio de sus propias atribuciones jurídicas. En consecuencia, si alguna autoridad no está legalmente facultada para dictar o emitir el acto, o bien, trata de ejecutarlo sin tener las atribuciones para ello, se incurre en esta primera causa de nulidad.

Las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter administrativo vigentes en el Distrito Federal, fi-

jan la competencia de las autoridades que conforman la estructura orgánica de la propia entidad, en atención, fundamentalmente:

A la materia, en razón de las diversas ramas que conciernen al despacho de los asuntos administrativos y a la atención de los servicios públicos.

Al territorio, en función de los perímetros en que se encuentran delimitadas las dieciséis delegaciones políticas y administrativas del Distrito Federal; y

Al grado, que comprende el orden jerárquico establecido entre las autoridades para el ejercicio de sus atribuciones que la ley les confiere.

La competencia que establecen las leyes para el ejercicio de las atribuciones administrativas, es de orden público; en consecuencia, las Salas del tribunal la pueden examinar oficiosamente, no sólo porque así lo establece la fracción III del artículo 79 de la ley, que impone el deber a las Salas de cumplir las deficiencias de la demanda al pronunciar la sentencia, sino también porque así lo establece el artículo 8º del Código Civil para el Distrito Federal, que aquí debe considerarse como un principio general de derecho.

Ante la competencia de la autoridad; ya sea por razón de la materia, del territorio o del grado opera la nulidad del acto o resolución impugnada. Esta nulidad será de las que, una-

vez declarada por el tribunal, provoca la destrucción definitiva del acto por parte de la autoridad demandada, quien al percatarse del vicio, no sería posible que sostuviera la vigencia del acto o resolución administrativa dictada por autoridad incompetente.

No obstante lo anterior, de esta nulidad no puede prevalecerse cualquier persona, puesto que en los términos del artículo 33 de la ley del tribunal: "Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés que funde su pretensión."

Segunda causa de nulidad.- Incumplimiento u omisión de las formalidades legales.

Esta causa de nulidad se presenta cuando las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, al dictar sus actos o resoluciones, omiten las formalidades legales del procedimiento a las que debe someterse el acto o resolución emitido, de acuerdo con la ley o reglamento que lo rige; o bien, cuando el procedimiento no se ajusta a las disposiciones legales que lo instrumentan, pues bien dice el maestro Serra Rojas, cuando afirma que: "Violar el procedimiento equivale a --- crear un acto administrativo imperfecto." (68)

Dentro de las formalidades legales y con el objeto de apreciar el grado de nulidad que puede provocar este vicio genérico, hay que distinguir las formalidades esenciales de las no-esenciales o secundarias.

Si partimos de lo expresamente ordenado en el artículo 14 Constitucional, párrafo segundo, que expresa: "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."

Tenemos que la ley suprema se refiere a las formalidades esenciales del procedimiento y por lo tanto, toda clase de autoridad debe de observarlas; pero, ¿Qué debe entenderse por formalidades esenciales del procedimiento?

Andrés Serra Rojas, citando a don Narciso Basols, explica que como formalidades esenciales del procedimiento debe entenderse:

1.- Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las condiciones que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le dé oportunidad de presentar sus defensas.

2.- Que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien sostenga lo contrario pueda también comprobar su veracidad.

3.- Que cuando se agote la tramitación, se dé oportu-

nidad a los interesados para presentar alegaciones.

4.- Que el procedimiento concluya con una resolución - que decida las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse. (69)

El incumplimiento total o el cumplimiento parcial de - las formalidades esenciales del procedimiento, desde luego que - provoca la nulidad del acto o resolución impugnada, nulidad que - una vez declarada por el tribunal, la autoridad demandada debe - considerarlo destruido definitivamente.

Por otra parte tenemos las formalidades no esenciales - o secundarias del procedimiento, que al decir de Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva, "...son las que no tienen influen - cia decisiva en la producción del acto administrativo; su omisión o incumplimiento, en muchos casos, no amerita la nulidad;..." (70)

De todo lo anterior se desprende, que al proceder la - causa de nulidad que se analiza, la sentencia del tribunal podrá declarar la nulidad genérica de la resolución o acto impugnado, - sin ningún efecto, o bien, ordenar la reposición del procedi- - miento, en los términos de lo que dispone la fracción III del -- artículo 79 de la ley del tribunal.

Tercera causa de nulidad.- Violación de la ley o no haberse apli - cado la debida.

Para su plena validez, el acto o resolución administra

(69) Cfr. Opus Cit. Tomo I. Págs 282 y 283.

(70) Opus Cit. Pág. 214.



tiva requiere, además de ser emitida por autoridad competente y conforme a las formalidades legales del procedimiento, -----  
----- que su contenido guarde concordancia con la norma substancial que regula las facultades de la autoridad emisora.

Al producir un acto o resolución administrativa, la autoridad debe expresar las normas aplicables y los hechos que la justifican. Pero para que el acto sea legítimo, no basta la simple enunciación de los citados requisitos, sino que es indispensable expresar el razonamiento mediante el cual se llegó a la -- conclusión de que la situación de hecho actualiza la hipótesis -- normativa.

De lo anterior se desprende que, la causa de nulidad - en estudio, se presenta cuando la autoridad administrativa no se ajusta a la norma legal que rige el acto, incurre en interpretaciones equivocadas de la norma, o en incorrecta apreciación de - las circunstancias de hecho que, de acuerdo con la norma legal, - debían originar la producción del acto.

La causa de nulidad que se analiza ha sido tan invocada por los gobernados, que el tribunal ha establecido, según Vázquez Galván y García Silva, el criterio siguiente:

"Las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, para ser válidas deben citar las disposiciones de carácter general en que se apo-

yen y expresar la situación concreta que se contemple, de acuerdo con la hipótesis prevista en la norma invocada. (juicios ---- 296/71, 252/71, 639/73, 1679/73 y 1629/76)" (71)

La nulidad por este vicio es de las que son susceptibles de perfeccionarse, o sea, que no destruyen definitivamente el acto impugnado; pues aún cuando el tribunal declare nulo ese acto, la autoridad demandada puede en un momento dado perfeccionarlo.

Cuarta causa de nulidad.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

Los supuestos que se contemplan en ésta causa, por subjetivos, atienden a la intención ilegítima de la autoridad emisora del acto, oculta bajo la apariencia de una legalidad.

Estas causas constituyen lo que la doctrina francesa denomina vicio de desviación o exceso de poder, que en términos generales, es el que se presenta cuando la autoridad emisora del acto persigue una finalidad distinta de la que expresamente se deriva de la ley, excediéndose así, en el ejercicio de las potestades que le han sido conferidas.

Para nulificar el acto por las causas que se comentan, el tribunal verificará la materialidad de los hechos y calificará el acto como arbitrario, desproporcionado, desigual o injusto.

Esta apreciación sólo puede resultar de los elementos de juicio que proporcionen las constancias del expediente, conjuntadas -- con presunciones precisas y concordantes que produzcan en el -- ánimo de los magistrados del tribunal, la convicción de que se produjo el vicio.

Estas causas de nulidad son frecuentemente invocadas por los administrados y el tribunal, invariablemente, ha resuelto en el sentido de que tales actos deben anularse; prueba de esto es la jurisprudencia de la Sala número 9, publicada en la Gaceta Oficial del día 1º de noviembre de 1976, que dice:

"ARBITRARIOS, LOS ACTOS EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS QUE CAREZCAN DE FUNDAMENTACION SON.- Si las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal dictan una orden o resolución que cause molestias a los administrados, sin citar las disposiciones de carácter general que lesirvan de fundamento, el acto de autoridad es arbitrario y debe anularse."

Por cuanto al grado de esta nulidad que declare el -- tribunal, debe considerarse como de aquellas que destruyen el -- acto definitivamente; porque toda arbitrariedad, desproporción, desigualdad o injusticia manifiesta es contraria a la ley y si el contencioso administrativo es un medio de control de la legalidad, el acto ilegal debe ser retirado definitivamente.

### 3.3.- Recursos contra las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Si partimos de la base que: "Los recursos, en síntesis, son medios de impugnación de las resoluciones judiciales; pero no todos los medios de impugnación son recursos." (72)

Antes de referirme a los recursos contra las sentencias del tribunal; es necesario hablar de los medios de impugnación.

El profesor Cipriano Gómez Lara dice: "... en todo proceso existe un principio general de impugnación, o sea, que las partes deben tener los medios para combatir las resoluciones de los tribunales cuando éstas sean incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares, o no apegadas a derecho." (73)

Con apoyo en lo anterior tenemos que, en todo proceso, incluso en el contencioso administrativo; las partes tienen a su alcance medios de impugnación, para combatir las resoluciones de los tribunales, que no se apegan a derecho.

Ahora bien, si los recursos son en síntesis medios de impugnación; para no confundirlos, hay que establecer las distinciones entre el recurso y el medio de impugnación.

En nuestro derecho, "...los medios de impugnación a las resoluciones judiciales abundan, ya sea en forma de incidentes, ya como procedimientos autónomos, ora como recursos --

(72) BAÑUELOS SANCHEZ, Froylán.- Práctica civil forense.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- México 1970.- Pag. 869

(73) Opus Cit. Pág. 325.

propiamente dichos, o en última instancia, como recursos extraordinarios." (74)

Por lo que se refiere a los recursos, el maestro Gómez Lara nos enseña que: "En el sistema procesal mexicano podrían -- considerarse como recursos, la apelación, la revocación y la queja,..." (75)

De lo anterior se desprende, que los medios de impugnación, son muchos más que los recursos.

Que los medios de impugnación son el género y los recursos la especie, pues todo recurso es un medio de impugnación, pero no todos los medios de impugnación pueden considerarse como recursos.

Que en todo proceso, aún en aquellos que no tengan reglamentados recursos, siempre existirá un medio de impugnación.

Entendido el recurso como un medio de impugnación; válidamente puede afirmarse que existen recursos ordinarios y extraordinarios.

Los recursos ordinarios, que se dan dentro del mismo proceso, ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones o como una segunda instancia del mismo proceso; son la revocación, la apelación y la reposición en los términos de los artículos -- 683, 684 y 686 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal vigente. Todos éstos recursos dan lugar a una nueva instancia que se ventila, en unos casos, ante el superior del

(74) PEREZ PALMA, Rafael.- Guía de derecho procesal civil.- Cárdenas Edit. y Dist.- México 1970.- Pág. 617

(75) Qui Cit. Pág. 327

juez que la pronunció y en otros, ante la misma autoridad.

Por el contrario, los recursos extraordinarios, que no están dentro del proceso primario, ni forman parte de él y que frecuentemente dan lugar a nuevos o ulteriores procesos; en nuestro sistema jurídico son la apelación extraordinaria y el juicio de amparo directo, por medio del cual se combate una resolución definitiva dictada en un anterior y distinto proceso.

En atención a lo que ha de ser la materia del recurso, genéricamente hablando; en los recursos ordinarios (revocación, reposición y apelación) se busca la revocación o la modificación de la resolución impugnada, por los agravios que en lo personal se causen al recurrente. Por el contrario, en los recursos extraordinarios (apelación extraordinaria y juicio de amparo directo) lo que se persigue es la anulación del juicio, por haberse conculcado derechos de orden público tales como la falta de emplazamiento, la deficiente representación de alguna de las partes o la incompetencia del juez ante quien se ventiló el juicio.

Para complementar lo anterior, recorro al señor licenciado don Rafael Pérez Palma, quien afirma: "Los recursos de revocación, de apelación y de reposición son franca e incuestionablemente, recursos ordinarios, porque están instituidos para la salvaguarda de los derechos privados derivados de la controversia y discutidos dentro del juicio; la apelación extraordinaria

y el juicio de amparo en el derecho positivo nacional, son recursos extraordinarios por cuanto que buscan la preservación de los derechos de orden político,..." (76)

Todo esto resulta de que el Estado, el Estado de derecho, es el primer interesado en que las sentencias se dicten -- con estricto apego a la ley y que en todo juicio se respeten -- las formalidades esenciales del procedimiento. En efecto, la so ciedad y el Estado no pueden ni deben permitir que se dicten o que se ejecuten, sentencias contrarias al orden constitucional, porque ello resultaría contrario a la finalidad del propio Esta do, que es la de conservar la tranquilidad social, mediante la preservación de las garantías constitucionales.

Establecidas las distinciones entre los medios de impugnación y los recursos; ahora voy a referirme a los recursos ordinarios en particular, concretamente al recurso de apelación, por ser el más importante de los recursos que se reglamentan en nuestro Código de Procedimientos Civiles.

Del recurso de apelación puede afirmarse, que es un medio de impugnación del que se valen las partes o los terceros perjudicados en un juicio, para que un tribunal jerárquicamente superior, revoque o modifique la resolución del inferior.

Gracias al recurso de apelación, la parte perdedora -- en primera instancia, consigue que un órgano jurisdiccional je-

(76) Que Cit. Pág. 619

rárquicamente superior, examine de nueva cuenta, pero dentro de ciertas limitaciones, la sentencia o el auto recurrido, puesto que el recurso de apelación ha de limitarse o de concretarse, a lo que sea la materia de los agravios que el recurrente haga valer.

Aún cuando el empleo de los recursos, entre éstos el de apelación, sólo concierne a las partes y nunca, en principio, al órgano jurisdiccional; dentro de nuestro sistema jurídico, el artículo 716 del Código de Procedimientos Civiles contiene una excepción a la regla general, pues establece la revisión de oficio, para las sentencias recaídas en los juicios sobre rectificación de actas del estado civil, y sobre nulidad de matrimonio por las causas que se expresan en dicho precepto.

De lo que se lleva dicho se desprende, que lo más importante y característico de la apelación, es que un tribunal de jerarquía superior y por lo general colegiado, conoce del recurso. El fundamento de lo anterior se encuentra, en la parte final del primer párrafo de la fracción I, del artículo 104 Constitucional, que dice: "Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado."

El hecho de que para la substanciación del recurso de apelación, intervenga un tribunal de jerarquía superior o tribunal de alzada; esto no quiere decir que el tribunal de apelación



sea un órgano de revisión, que tenga facultades para examinar todo el proceso y decidir sobre su legalidad, puesto que su intervención se ha de ceñir a lo que sea la materia de los agravios. Mi afirmación se apoya en la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que cita el señor licenciado don Froylán Bañuelos Sánchez:

"AGRAVIOS EN LA APELACION. SISTEMAS.- En el sistema legal que rige la apelación, llamado mixto, que consiste en seguir un término medio entre los sistemas abstracto o libre, en el que se reconoce una renovación de la instancia, y el cerrado o estricto, que limita la apelación a la revisión de la sentencia a través de los agravios, se admite la posibilidad en la alzada, de examinar acciones o excepciones sobre las cuales no se hizo ninguna declaración, deducidas u opuestas por la parte apelada; pero fuera de estas situaciones el tribunal de alzada únicamente puede resolver las precisas cuestiones sometidas a su decisión, en el escrito de expresión de agravios, que proporcionan al superior la materia y la medida en que ejerce con plenitud su jurisdicción. JURISPRUDENCIA 26 (Sexta Epoca), página 90, Sección Primera, Volúmen 3º. Sala.- Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965." (77)

Precisada la naturaleza jurídica de la apelación, así como lo hace la citada jurisprudencia de la H. Suprema Corte de

(77) Que Cit. Pág. 876.

Justicia de la Nación; cabe la posibilidad de entender, como una especie de apelación, la revisión de oficio a la que se refiere el artículo 716 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal en vigor.

Concibo la revisión de oficio, como una especie de apelación; por las razones siguientes:

1.- Porque se encuentra reglamentada en el capítulo correspondiente a las: "Revocaciones y apelaciones" del Código de Procedimientos Civiles.

2.- Porque con ella se abre una segunda instancia, con la intervención del Ministerio Público, como representante social.

3.- Porque la segunda instancia se tramita ante el superior inmediato del juez que conoció del asunto en primer grado.

4.- Porque su objeto de examinar la legalidad de la sentencia dictada en la primera instancia, viene siendo el mismo que el de la apelación.

Si bien es cierto, que por regla general, el empleo de los recursos sólo conviene a las partes, y no a los órganos jurisdiccionales; es justificada la excepción contenida en el artículo 716 de nuestro Código Procesal Civil, porque no hay que olvidar, que en toda sentencia hay dos intereses: "el particular o privado de los litigantes, en lo que hace a la materia-

de la controversia y el público o político del Estado, que no puede consentir en que se dicten o ejecuten sentencias contrarias a sus propias leyes o a su constitución;..." (78)

La situación jurídica de una sentencia recurrida o apelada, es un tema que mucho se ha discutido.

Para el maestro Humberto Briseño Sierra, la sentencia que ha sido apelada: "...no produce desde luego la certeza del derecho decidido, pues pesa desde ese instante la amenaza de un fallo ulterior, frente al cual, puede perder toda su eficacia." (79)

Esto quiere decir que la sentencia apelada, no es una verdadera sentencia, aunque podría llegar a serlo, en caso de ser confirmada, pero mientras esto no suceda, la sentencia no es nada, si acaso es un proyecto.

Para otros tratadistas, según Rafael Pérez Palma: --- "...es una verdadera sentencia, aunque sujeta a la condición de que sea confirmada; ésta condición, para unos es suspensiva, para otros resolutoria." (80)

A mi juicio, la sentencia apelada es una verdadera sentencia, aún cuando pese sobre ella un medio de gravámen, como diría Briseño Sierra.

Fundó mi afirmación en las razones siguientes:

a).- Porque con dicha resolución; el juez pone fin al proceso, entra al estudio del fondo del asunto y resuelve la --

(78) PEREZ PALMA, Rafael.- Opus Cit. Pág. 618

(79) Opus Cit.- Pág. 659.

(80) Opus Cit.- Pág. 631.

controversia, mediante la aplicación de la ley general al caso concreto planteado por las partes.

b).- Porque por eso es apelable o recurrible, porque su contenido no es broma del cual pueda reírse el perdedor.

c).- Porque de no ser apelada dentro del término legal, el derecho del presunto agraviado precluye y la sentencia queda firme.

d).- Porque aún siendo apelada en tiempo, si el apelante no expresa sus agravios, dentro del término de ley, el recurso se declara desierto y la sentencia queda firme.

e).- Porque es indudable que el tribunal de alzada, para resolver el recurso, toma muy en cuenta el contenido de la sentencia de primer grado, para tener por fundados o infundados los agravios del apelante.

Respecto a los recursos que reglamenta la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito federal; para los fines de éste apartado de mi trabajo, sólo voy a referirme al recurso previsto por el artículo 86 de la ley, por ser el único que procede, contra las resoluciones de las salas del tribunal que pongan fin al juicio, o sea, las sentencias.

El citado precepto legal dice: "ARTICULO 86.- Las resoluciones de las salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimientos, y las que pongan fin al juicio, serán recurribles

por las autoridades ante el tribunal en pleno cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

"El recurso deberá ser interpuesto en escrito firmado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal o por quien legalmente deba representarlo, dirigido al presidente del Tribunal, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna.

"Al admitirse a trámite el recurso, se designará a un magistrado ponente y se mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a sus derechos convenga.

"Vencido dicho término, el magistrado ponente, dentro del plazo de quince días, formulará el proyecto de resolución que se someterá al Tribunal en pleno."

Nótese que el precepto legal transcrito, no precisa el objeto del recurso al que se refiere y tampoco lo denomina; aún cuando Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva, sin explicar porqué, lo llaman "3.- RECURSO DE REVISION." (81)

A mi juicio, el único objeto precisado del recurso en cuestión, es prolongar por treinta días más la resolución del asunto; lo que obviamente resulta contrario, a la celeridad que debe ser característica de los procedimientos contencioso-admi-

(81) Opus Cit. Pág. 232.

nistrativos.

Pero veamos de donde le salió el nombre a ese recurso y para que objeto se estableció.

Con fecha 13 de diciembre de 1972, en uso de sus facultades Constitucionales, el C. Presidente de la República formuló ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de adiciones y reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que se fundó, entre otros, en los motivos siguientes:

"I.- La parte actora y el tercero perjudicado en los juicios contencioso-administrativos tienen vías disponibles para impugnar las sentencias que dicten las salas, lo que les permite, en caso de que se hubiere sustentado algún criterio equivocado o cometido algún error, que éste sea corregido, en tanto que la parte demandada carece de toda posibilidad para lograr el mismo propósito.

"En sentencias que no afecten el interés social, resulta explicable y conveniente que, en beneficio de la pronta terminación de los asuntos, no exista ulterior recurso para la autoridad demandada, pero en los casos en que el interés público se ve lesionado, el equilibrio procesal de las partes debe prevalecer sobre la celeridad característica de los procedimientos contencioso-administrativos.

"Por tal motivo, se propone un recurso para que el pleno del Tribunal pueda revisar las resoluciones de las salas, --- cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio -- del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

"Este recurso confía al mismo Tribunal la decisión final de los asuntos: otorga al pleno funciones de mayor jerarquía que las que actualmente le encomienda la Ley, ya que, con excepción del conocimiento de los recursos de reclamación y de las -- contradicciones entre las sentencias de las salas, sus atribuciones son principalmente de naturaleza administrativa. El recurso -- que se propone dará oportunidad a todos los Magistrados de intervenir en los juicios de más importancia y revisar las resoluciones que por naturaleza requieran el mayor cuidado y respaldo jurídico, evitando así el error en aquellos casos que, a criterio del Jefe del Departamento del Distrito Federal, sean los de mayor interés y trascendencia." (82)

Me llamó mucho la atención el contenido del primer párrafo de los motivos transcritos, pues no concebí la existencia de ese desequilibrio procesal, en perjuicio de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; por tal motivo acudí a la ley del tribunal del 17 de marzo de 1971, obviamente ya muy reformada y adicionada, para comprobar si era -- cierta la existencia de dicho desequilibrio procesal. Revisando la ley mencionada, desde el artículo 1º al 89, no encontré nin--

(82) Diario de los debates de la Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 1972.- Págs. 12 y siguientes.

gún precepto que señalara o reglamentara alguna vía disponible, para que el actor y el tercero perjudicado pudieran impugnar las sentencias que dictaban las salas del Tribunal; lo único que se reglamentaba en los artículos 80, 81 y 82 era el recurso de reclamación, que sólo procedía contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualquiera de las salas o por los Magistrados, pero no contra las sentencias.

Según la exposición de motivos, el objeto del recurso es revisar las resoluciones de las salas del tribunal; y en el término revisar se encuentra el porqué de llamar a ese recurso, recurso de revisión. Siento que todo esto no tiene sentido; pero ni modo, es lo que se desprende de los motivos que se tuvieron en cuenta, para establecer el recurso al que se refiere el artículo 86 de la ley, definitivamente mal redactado.

Que diferente sería si se dijera: El recurso tiene por objeto, que el pleno del Tribunal examine la legalidad de las sentencias que emitan las salas; o bien, que el pleno del Tribunal revoque o modifique las sentencias que dicten las salas.

Ese recurso de revisión, que por cierto, sólo puede interponerlo una de las partes, cuando a su juicio el asunto sea de importancia y trascendencia; de plano rompe con el principio del equilibrio procesal de las partes, independientemente de que Rafael Bielsa diga. "En el juicio contencioso-administrativo de-



anulación ni la administración pública ni el recurrente son partes, al menos con los mismos atributos que las 'partes' tienen en el proceso civil y en el contencioso administrativo de plena jurisdicción." (83)

Pues los principios rectores del procedimiento, principios estructurales del proceso o principios procesales como los llama la doctrina y entre a los que se alude al equilibrio procesal o igualdad de las partes; son, en opinión del maestro Gómez-Lara: "... aplicables a cualquier clase o tipo de procesos, ya sea civil, mercantil, penal, administrativo, de amparo, etcétera". (84)

Por otra parte y si Pérez Palma afirma, que: "El recurso propiamente dicho, ha sido definido como el medio que otorga la ley a las partes o a los terceros, para conseguir la revocación, modificación, y, excepcionalmente, la nulidad de las resoluciones judiciales, sean sentencias, autos o decretos". (85)

En principio, no es posible considerar como un verdadero recurso, al recurso de revisión; por las razones siguientes:

- a).- Porque sólo se otorga a una de las partes.
- b).- Porque no se precisa su objeto.
- c).- Porque puede ser interpuesto por la autoridad administrativa, se le causen o no agravios en la resolución; y esto, que se desprende de la simple lectura del artículo 86 de la-

(83) Opus Cit. Págs. 165-166

(84) Opus Cit. Págs. 219-220.

(85) Opus Cit. Pág. 617.

ley, esto es lo que de plano desnaturaliza al mencionado recurso.

Refiriéndose a la justificación y objeto de los recursos, Vásquez Galván y García Silva dicen: "Para remediar el error, la ley del Tribunal prevé diversos recursos, a fin de que las Salas o el Pleno pronuncien una nueva resolución en la que se haga una correcta aplicación del derecho y se reparen los agravios -- causados". (86)

En términos generales, todos los tratadistas, como los autores citados, manejan la idea de los agravios cuando hablan de los recursos; y ésto no puede ser de otra manera, pues en --- atención al principio de que si no hay agravios, no hay recurso, se ha dicho que no basta para que haya agravios que el juez viole la ley, sino que será necesario además, que esa violación implique un daño o un perjuicio, a los intereses o en los derechos de las partes.

En los términos de lo que dispone el artículo 86 de la ley del Tribunal, el recurso de revisión, que sólo puede interponerlo la autoridad, ante el pleno del Tribunal; procede:

a).- Contra las resoluciones de las salas, que decreten el sobreseimiento del juicio.

Aquí encuentro la razón para dudar, de que el recurso de revisión, sea un verdadero recurso; pues no concibo como, una

resolución que decreta el sobresimiento del juicio, pueda causar agravio alguno a la autoridad, y, si no hay posibilidad de agravio, no puede haber recurso.

b).- Contra las resoluciones de las salas del Tribunal, que pongan fin al juicio o nieguen el sobresimiento...-- "obviamente adverso a los intereses de las propias autoridades, ..." dicen Vázquez Galván y García Silva. (87)

Por más que los autores citados señalen lo que para ellos es obvio; del artículo 86 de la ley no se desprende, que esas resoluciones sean adversas para que la autoridad las recurra, sino que las impugna cuando el asunto es de importancia y trascendencia, a juicio del Jefe del departamento del Distrito Federal. Esto quiere decir, que si el asunto resuelto no es de las características que señala la ley, aunque la resolución sea adversa a los intereses de la autoridad, el recurso no se hace valer.

Francamente no entiendo la razón, esa de condicionar la procedencia del recurso, al juicio de un individuo que se llama Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Interpuesto el recurso de revisión y tramitado conforme a la ley, el pleno del Tribunal puede llegar a resolverlo siguiente:

1o.- Desestima los agravios que hizo valer la autoridad recurrente y confirma la sentencia de la sala, que desde luego causa ejecutoria por ministerio de ley. Como no existe -

ningún otro medio de impugnación a favor de la autoridad, ésta debe proceder al cumplimiento inmediato de la sentencia.

2o.- Declara fundados los agravios de la autoridad recurrente y revoca la sentencia, a efecto de que la sala pronuncie una nueva, conforme a los términos de la resolución plenaria. En este caso, el particular puede promover juicio de amparo, contra la resolución revocatoria. La nueva resolución -- que pronuncie la sala, otra vez puede ser recurrida por la autoridad; y si el particular resulta agraviado, puede promover el juicio de amparo.

3o.- Declara fundados los agravios de la autoridad y revoca la sentencia de la sala, sin ningún efecto. En este caso, el juicio de amparo queda expedito para el particular.

4o.- Desestima parte de los agravios de la autoridad y declara fundados otros, confirmando y revocando parcialmente la sentencia de la sala. En estos casos, el actor o tercero -- perjudicado, en su caso, puede promover el juicio de amparo, -- contra la resolución plenaria que los agravie. La autoridad de -- be dar inmediato cumplimiento a la parte de la sentencia con -- firmada, puesto que ya no dispone de ningún otro medio de im -- pugnación.

De todo lo expuesto se arriba a la conclusión, que -- los recursos contra las sentencias del Tribunal de lo Contem --

cioso Administrativo del Distrito Federal, son:

El ordinario recurso de revisión, que se da dentro del seno del mismo proceso, como un reexamen de la sentencia que hace el pleno del Tribunal, a petición de la autoridad.

El juicio de amparo, que sólo el particular puede -- llegar a promover, ya sea contra las sentencias de las salas o del Tribunal en pleno, que le causen agravios.

#### 3.4.- Alcance de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Se ha dicho que el Tribunal declara, en cuanto el -- fondo de los negocios de su competencia, la nulidad o la legalidad del acto administrativo impugnado; es decir, que sus sen tencias son declarativas de nulidad o legalidad.

Si la sentencia declara la nulidad o la legalidad -- del acto administrativo; impugnado habría que indagar cuál es el alcance de la sentencia respecto del acto administrativo im pugnado, respecto del particular que ejerció la acción adminis trativa, respecto de todos los demás administrados y por último, respecto de la administración pública del Departamento del Distrito Federal.

a).- Alcance de la sentencia, respecto del acto ad--

ministrativo impugnado.

Si por un lado ha dicho la doctrina: "...que el juicio contencioso administrativo es por naturaleza un instrumento para controlar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas". (88)

Y si por otro, la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dice: "Son atribuciones de las salas conocer de los juicios que se promuevan contra;-- I.- Los actos administrativos". (89)

Fácilmente se advierte, que en el juicio contencioso-administrativo, más que a la administración pública del Departamento del Distrito Federal, se enjuicia al acto que se considera ilegítimo.

Enjuiciado el acto y declarado nulo por el Tribunal, por cualquiera de las causas que señala el artículo 22 de la ley; ese acto debe quedar eliminado de la vida jurídica y lo ideal sería, que la propia administración pública del Departamento del Distrito Federal, llevara una memoria o registro de todos esos actos, con el sano propósito de instruir a sus agentes o funcionarios, para que no se vuelvan a repetir.

El alcance de las sentencias, con relación al acto -

(88) NAVA NEGRETE, Alfonso.- Opus Cit.- Pág. 285

(89) Art. 21 de la Ley del tribunal

administrativo impugnado, es tan importante; que ese acto no sólo es eliminado de la vida jurídica, sino que por esa decisión del Tribunal, el acto queda extinguido, sin posibilidad de volver al tráfico jurídico.

Sobre este particular, el maestro Serra Rojas ha dicho: "Son formas de extinción de los actos administrativos: la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término y condición, la nulidad o por decisiones administrativas y jurisdiccionales". (90)

Pero sobre el tema, la doctrina va más lejos y en opinión de don Rafael Bielsa: "La autoridad o tribunal que ejerce una función jurisdiccional, después de comprobar que el acto administrativo no ha sido producido según derecho, lo extingue por la anulación juzgando que el acto no ha existido".(91)

El acto administrativo declarado nulo, no sólo se extingue, sino que no ha existido; y esto, necesariamente nos hace pensar con el maestro Briseño Sierra: "La pretensión, nada más ella, es de sentencia de nulidad, como la solicitud de licencia de funcionamiento es exclusivamente de licencia; pero la sentencia, anulando algo, puede declarar, constituir y condenar; como la licencia, concediendo algo, puede reglamentar el funcionamiento e imponer cargas al beneficiario". (92)

(90) Opus Cit.- Tomo I.- Pág. 318

(91) Opus Cit.- Pág. 48.

(92) Opus Cit.- Pág. 280

La ley del Tribunal adopta la postura de Bielsa y -- Briseño Sierra, en el sentido de que la sentencia no sólo de-- clara nulo el acto administrativo impugnado, sino que lo extin-- gue y sus efectos se consideran como los de un acto que nunca-- existió; lo anterior se desprende del artículo 81, que dice:-- "De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto-- el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obli-- gadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los dere-- chos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconoci-- dos, en los términos que establezca la sentencia".

b).- Alcance de la sentencia, respecto del particu-- lar que ejerció la acción administrativa.

Es obvio, que quien ejercita la acción administrati-- va, es parte en el juicio contencioso-administrativo; en éste-- mismo sentido se pronuncia don Eduardo Pallares, cuando afirma: "En general, las partes que intervienen en un juicio son dos:-- actor que presenta la demanda ejercitando la acción, y reo que es a quien se exige el cumplimiento de la obligación que se -- persigue mediante la acción". (93)

Ante el Tribunal, por conducto de sus salas, el par-- ticular intenta una demanda en la que se pretende una senten-- cia de nulidad; sentencia, que en términos muy generales, se --

(93) PALLARES, Eduardo.- Diccionario de derecho Procesal civil.- 13ª Edic.- Edit. Porrúa.- México.- 1981.- Pág. 588



dice que sólo: "...afecta a las partes litigantes, para quienes tiene eficacia de cosa juzgada: no se declara erga omnes sino inter partes". (94)

Dictada la sentencia se le notifica a la administración pública, para que tenga su acto por anulado, o lo reforme subsanando los vicios que determinaron su anulación.

Independientemente de que, por regla general, la autoridad demandada se somete el resultado de las sentencias.- "Las leyes, en previsión de desobediencia, han debido establecer sanciones represivas y también ejecutorias para asegurar el cumplimiento de los fallos, pues si no fuese así las sentencias dictarían reparaciones ilusionarias." (95)

Para asegurar el cumplimiento de sus sentencias, la ley del Tribunal contiene una serie de disposiciones, por las cuales, el actor puede ocurrir en queja en caso de incumplimiento de la sentencia, estableciéndose una serie de sanciones, entre ellas, la intervención de las autoridades jerárquicamente superiores, para hacer cumplir a la renuente.

Esta posibilidad legal de exigir que se cumpla la sentencia, dentro del ámbito del propio Tribunal, es lo que le da una fisonomía especial a nuestro Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

(94) BRISEÑO SIERRA, Humberto.- Opus Cit.- Pág. 261.

(95) BIELSA, Rafael.- Opus Cit.- Pág. 290

Lo anterior se apoya en la opinión autorizada del maestro Gabino Fraga, quien afirma: "En este particular existe una diferencia importante con lo que ocurre respecto del incumplimiento de los fallos del Tribunal Fiscal en donde ya éste no interviene y sólo puede ser reclamado en la vía del amparo". (96)

c).- Alcance de la sentencia, respecto de todos los demás administrados.

Al hablar del contencioso de anulación, se ha dicho, que su objeto principal es hacer imperar la legalidad en la actividad administrativa, pero no mediante el contralor del superior jerárquico, ni de los órganos especiales de contralor normal, sino mediante la intervención de un órgano jurisdiccional, independiente y autónomo, como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En ejercicio de la acción administrativa, el particular demanda la nulidad del acto, que además de violar el derecho a la legalidad de todos los administrados, es también lesivo del interés legítimo del actor.

El interés que tiene un particular para demandar la nulidad de un acto ilegítimo, necesariamente debe de fundarse en la ley, pues "Conviene recordar que no hay nulidad sin texto legal..." (97) como bien dice Briseño Sierra.

(96) FRAGA, Gabino.- Derecho administrativo.- 21 Edic.- Edit. Porrúa. México. 1981.- Pág. 469.

(97) Opus Cit.- Pág. 258

La ley del Tribunal, en su artículo 22 expresamente señala las causas de nulidad de los actos de la administración pública del Departamento del Distrito Federal.

En consecuencia con lo anterior, tenemos que, para impugnar un acto ilegítimo, además del interés legítimo de un particular, que puede ser el mismo de cualquier otro particular, se requiere que esa impugnación se funde en cualquiera de las causas de nulidad, establecidas para la protección o defensa del derecho a la legalidad de todos los administrados.

Entonces cabe afirmar que, aún cuando se diga, que la sentencia sólo produce efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por el mismo acto; la sentencia trasciende y en un momento dado puede beneficiar a todos los demás administrados que tengan intereses iguales a los del recurrente.

Las ideas que vengo manejando se apoyan en la opinión de don Rafael Bielsa, quien sobre el particular nos dice: "El contencioso de anulación por ilegitimidad tiene por objeto, respecto del recurrente, hacer declarar la nulidad del acto administrativo y con ello asegurar la observancia de las normas jurídicas violadas por ese acto. Para promover el contencioso de anulación es necesario que esa violación de normas implique la lesión de un interés legítimo del recurrente. Se insiste que el objeto del contencioso de anulación por ilegitimidad es siempre el mismo, es anular totalmente un acto respecto de todos (erga omnes). Se trata de una sanción contra la violación de normas positivas, obligatorias para la Administración pública.

El fin último del contencioso de anulación por ilegitimidad -- es siempre asegurar la legalidad para todos los administra-- dos". (98)

Tan trasciende la sentencia y en un momento dado -- puede llegar a beneficiar a todos los demás administrados, -- que la Ley del Tribunal, en su artículo 88 dice: "Las senten-- cias de las salas del tribunal constituirán jurisprudencia, -- que será obligatoria para éstas, siempre que lo resuelto en -- ellas se sustente en cinco ejecutorias, no interrumpidas por -- otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad -- de votos de los magistrados que las componen".

Lo anterior quiere decir, que si un mismo acto ha -- sido declarado nulo en cinco sentencias consecutivas, es obli-- gatorio que se declare la nulidad de ese mismo acto en el --- sexto y subsecuentes casos.

Pero esa declaración debe hacerse de plano y sin -- más trámite. Así como en los términos del artículo 53 de la -- misma ley, el Presidente de la sala desecha la demanda, en la -- que se impugna un acto que se dictó de acuerdo con la jurispru-- dencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Na-- ción o del propio Tribunal.

(98) Opus Cit. - Pág. 48

Lamentablemente ésto no sucede así, puesto que conforme al artículo 91 de la ley: "Cuando las partes invoquen en el juicio contencioso administrativo la jurisprudencia del Tribunal lo harán por escrito, expresando el sentido de aquella y designando con precisión las sentencias que las sustentan".

Si ya hemos dicho con la doctrina más autorizada, que un acto administrativo declarado nulo se extingue; esa sentencia declarativa debe tener alcances o efectos erga omnes, "...pues si no se aceptase esto de los alcances erga omnes, habría que reproducir el proceso una y otra vez, tantas como fueran las personas afectadas, con un riesgo: el de fallos contradictorios para situaciones iguales". (99)

A esas contradicciones se refiere el artículo 93 de la ley del Tribunal, que en lo conducente dice: "Los magistrados, las autoridades o cualquier particular, podrán dirigirse al Tribunal en pleno denunciando las contradicciones entre las resoluciones sustentadas por las salas".

d).- Alcance de la sentencia, respecto de la Administración pública del Departamento del Distrito Federal.

Es impresionante el alcance de las sentencias del Tribunal, respecto de las autoridades del Departamento del Distrito Federal; pues no sólo dejan sin efecto el acto impug

nado, sino que, en los términos de lo que dispone el artículo 81 de la ley, las autoridades quedan obligadas a otorgar o -- restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

El Tribunal no sólo se concreta a declarar la nulidad del acto impugnado, sino que por ley, extiende el alcance de sus sentencias y según el caso concreto que resuelva, puede obligar a las autoridades demandadas, a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido afectados o desconocidos.

El poder obligar a las autoridades demandadas, en los términos de sus sentencias, rebasa de por sí y según se lo propongan los Magistrados que lo integran, la jurisdicción del Tribunal, que no se limita a la simple anulación del acto impugnado.

En esta facultad legal, de poder obligar a las autoridades demandadas, es donde se pone a prueba la respetabilidad del Tribunal, que día con día conquistan los hombres que lo integran, a través de sus sentencias.

Se dice que en otros países, concretamente en Francia, existe realmente una jurisdicción contencioso-administrativa, porque el Consejo de Estado francés, a través de sus resoluciones, es un verdadero creador del Derecho Administrativo.

vo de aquél país.

Por la naturaleza y el alcance de sus sentencias, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no está lejos de compararse con el Consejo de Estado francés; puesto que en su función jurisdiccional ha obrado, en cierto modo, como un superior jerárquico de la Administración pública del Departamento del Distrito Federal.

Con sus sentencias, en las que no sólo se declara la nulidad del acto impugnado, sino que también se obliga a las autoridades demandadas; el Tribunal como que educa y orienta a la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal, para "...que se sujete en su funcionamiento a las normas 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". (100)

CAPITULO CUARTO.

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES CON RELACION AL ALCANCE Y NATURALEZA DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Desde el antiguo derecho romano, la interpretación de las normas contenidas en las XII Tablas, fué una labor de los jurisconsultos que influyó directamente en la creación del derecho positivo. Uno de tantos ejemplos de esta actividad interpretativa, nos lo proporciona Floris Margadant diciendo: -- "Las XII Tablas disponían que un padre perdía la patria potestad por tres 'ventas' sucesivas de un hijo (se trataba de ventas con efectos temporales, seguidas de retrocompras; mientras tanto el hijo tenía que trabajar para el 'comprador'). Los sacerdotes permitieron luego que se utilizara esta sanción para realizar, con tres ventas ficticias, una emancipación, figura desconocida en el derecho arcaico". (101)

Con relación al alcance de las sentencias, hay que recordar, que diversos autores, entre ellos el ya citado Floris Margadant y Eduardo Pallares, enseñan que: Las sentencias fueron una fuente del derecho en el antiguo derecho romano y éste .."influyó en el derecho mexicano por cuatro conductos princi-

(101) FLORIS MARGADANT S., Guillermo.- El derecho Privado romano.- Novena Edición.- Edit. Esfinge, S.A.- México 1979.- Pág. 55



pales:

"1.- El derecho español; por ejemplo, las Siete Partidas, que en parte tenían carácter de derecho vigente en México hasta la expedición del Código Civil de 1870.

"2.- El derecho napoleónico y los otros grandes códigos europeos, todos los cuales contienen mucho derecho romano y sirvieron de inspiración a las codificaciones mexicanas.

"3.- El estudio intensivo del Corpus iuris que realizaron generaciones anteriores de juristas mexicanos.

"4.- El influjo de la dogmática pandectística y la gran autoridad científica de los grandes romanistas alemanes del siglo pasado, como con Savigny, von Jhering, Windscheid, Dernburg y otros". (102)

Sobre la importancia de la sentencia en el antiguo derecho romano, Eduardo Pallares nos informa que: "La ley 38, tit. 3, lib. 1, del Digesto, dice: Pues el Emperador Severo bajo el cual hemos vivido, ha ordenado que en las dudas que nacen de las leyes, es necesario referirse a la costumbre o a la autoridad de las sentencias que hayan sido siempre las mismas en la cuestión de que se trate". (103)

La ley por impersonal y abstracta, al ser aplicada a los casos concretos planteados, es necesario que sea interpretada y de esta actividad, contenida en la sentencia, surge la jurisprudencia.

(102) FLORIS MARGADANT S., Guillermo.- Opus cit.- Pág. 12

(103) Opus Cit.- Pág. 517.

En nuestro sistema jurídico; el silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley, no autoriza a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia, pues por mandato expreso del artículo 14 Constitucional: La sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

En consecuencia con lo anterior la jurisprudencia puede ser confirmatoria, supletoria o interpretativa de la ley; nunca podrá ser derogatoria de la ley, puesto que en los términos del artículo 10 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal: "Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario".

Con relación al mismo tema de la jurisprudencia, Trueba Urbina y Trueba Barrera afirman que: "En nuestro país, los tribunales de justicia, con excepción de los penales, ejercen el poder creador para suplir las deficiencias del derecho legislado o consuetudinario, por mandato expreso del artículo 14 de la Constitución Política de la República".

(104)

(104) TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge.- Nueva legislación de amparo.- (Doctrina, textos y jurisprudencia).- 39 Edic. Edit. Porrúa, S.A.- México 1980.- Pág. 428.

La ley de Amparo, reglamentaria de los artículos - 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 192, 193 y 193 bis establece, - entre cosas, que tanto la Suprema Corte de Justicia como los Tribunales Colegiados de Circuito, pueden establecer jurisprudencia.

La jurisprudencia que establecen los Tribunales Colegiados de Circuito, en las materias de su competencia, es obligatoria para los mismos tribunales, así como para los -- jueces de distrito, tribunales judiciales del fuero común, - tribunales administrativos y del trabajo que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.

Desde que se propuso la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la -- iniciativa de ley correspondiente se dijo: "Se considera importante que se vaya formando la jurisprudencia referente a los asuntos de que conozca el Tribunal, la cual servirá de -- regla uniforme y constante para su aplicación por las salas del propio Tribunal y en su caso podrá servir de base para -- reformar las normas jurídicas a que ésta se refiera. Por --- ello se prevé que las sentencias de las salas constituirán -- jurisprudencia siempre que lo resuelto por una cuestión determinada se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas -- por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimi

dad". (105)

El espíritu del legislador quedó plasmado en la ley y la vigente se refiere a la jurisprudencia, concretamente en sus artículos siguientes:

ARTICULO 88.- Las sentencias de las salas del Tribunal constituirán jurisprudencia, que será obligatoria para éstas, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobados por unanimidad de votos de los magistrados que las componen.

ARTICULO 89.- Las resoluciones del Tribunal, funcionando en pleno, constituirán jurisprudencia obligatoria para éste y para las Salas que lo integran, cuando lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario que hayan sido aprobadas cuando menos por siete magistrados.

La potestad que tiene el Tribunal, de establecer jurisprudencia con carácter obligatorio, es muy importante y comparto la opinión de Vázquez Galván y García Silva, cuando al referirse sobre el particular, expresan: "...tal potestad tiene trascendental significación para la interpretación e integración del derecho, más aún, si se toma en cuenta que, en su función propia de resolver sobre cuestiones de legali-

dad contempladas a la luz de disposiciones normativas secundarias, distintas a las cuestiones de constitucionalidad encomendadas al Poder Judicial Federal, el Tribunal se encuentra --- frente a ordenamientos administrativos en cierta medida obsoletos o inadecuados al estado de cosas que presenta la Ciudad de México, por lo que, con su jurisprudencia, va sentando criterios uniformes que tienden un puente entre la abstracción --- distante de la norma y la realidad que vive el Distrito Federal". (106)

Sobre el alcance y naturaleza de sus sentencias, --- las salas y el pleno del Tribunal han producido algunos criterios jurisprudenciales; a continuación me referiré a ellos.

#### 4.1.- De la jurisprudencia del propio Tribunal.

Las sentencias que dictan las salas del Tribunal, --- contienen, entre otras cosas, los puntos resolutivos, en los que se expresan los actos cuya validez se reconoce o cuya nulidad se declare; 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.

Relacionado con lo anterior, el Tribunal ha sustentado, con carácter de jurisprudencia, lo siguiente:

(106) Opus Cit. -- Pág. 224.

"MULTAS EXCESIVAS, NULIDAD DE LAS.- Si el monto de las multas impuestas por las autoridades del Departamento del Distrito Federal excede del máximo establecido en las disposiciones legales aplicables, se está en el caso de ilegalidad - previsto por el artículo 21 fracción I, inciso c)\* de la Ley de este Tribunal, por lo que procede declarar su nulidad.

"Juicio 137/72.- Israel Ruiz Molina.- 10- de marzo de 1972.- Unanimidad de votos.--  
Ponente: Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria.

"Juicio 169/72.- Francisco Alonso Salcedo.  
28 de marzo de 1972.- Unanimidad de votos.  
Ponente: Magistrado Armando Vázquez Galván.

"Juicio 209/72.- Manuel Fontanillo N. y -  
Martha Higareda V.- 6 de abril de 1972.--  
Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrado  
Armando Vázquez Galván.

"Juicio 321/72.- Aurelio Vázquez Raña.- -  
27 de abril de 1972.- Unanimidad de votos.  
Ponente: Magistrado Juan Diaz Romero.

"Juicio 695/72.- Adolfo Treviño Martínez.  
30 de septiembre de 1972.- Unanimidad de vo-  
tos.- Ponente: Magistrado Moisés Martínez  
y Alonso". (107)

\* En la ley vigente se habla de causas de nulidad, en vez de ilegalidad  
(107) Jurisprudencia No. 2- Salas.- Publicada en la gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal del 1º de noviembre de 1972.

**"ACTAS DE VISITAS DOMICILIARIAS SIN TESTIGOS, PRODUCEN ANULACION DE LA SANCION.**— Las actas de visitas domiciliarias formuladas por las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal para hacer constar hechos u omisiones que constituyan violaciones a las leyes, reglamentos o acuerdos generales de carácter administrativo de dicha dependencia, deben levantarse con intervención de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado, o por la autoridad visitante en ausencia o negativa de aquel. De no cumplirse con tal requisito, el acta carece de eficacia y valor probatorio en el juicio contencioso-administrativo y produce la nulidad de la infracción o sanción que sólo en ella pretenda fundarse.

"Juicio 387/71.— Genaro Aguilar Reséndiz.—  
9 de noviembre de 1971.— Unanimidad de votos.

Ponente: Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre -  
Soria.

"Juicio 296/71.— Marcial Rodríguez Graña. -  
15 de diciembre de 1971.— Unanimidad de votos.

Ponente: Magistrado Jorge Pulido Aguilar.

"Juicio 391/71.— Celedonio Espejel Pérez. -  
18 de enero de 1972.— Unanimidad de votos.—

Ponente: Magistrado Juan Díaz Romero.

"Juicio 115/72.— José Diego Cárdenas Fernández.— 29  
de marzo de 1972.— Unanimidad de votos.— Ponente.—  
Magistrado Cuauhtémoc. López Sanchez.

"Juicio 288/72.— Martha Pérez de Viramontes 18 de abril  
de 1972.— Unanimidad de votos.— Ponente: Magistrado Ma  
nuel Pedroza Cummings". (108)

"ARBITRARIOS, LOS ACTOS EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS QUE CAREZCAN DE FUNDAMENTACION SON.- Si las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal dictan una orden o resolución que cause molestias a los administrados, sin citar las disposiciones de carácter general que le sirvan de fundamento, el acto de autoridad es arbitrario y debe anularse.

"Juicio 437/72.- Servicios Automovilísticos, S.A.- 21 de junio de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente; Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria.

"Juicio 527/72.- Engracia Doniz Vda. de Piñon.- 21 de junio de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria.

"Juicio 465/71.- Benjamín Morales Portugués y otros.- 28 de junio de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrado Juan Díaz Romero.

"Juicio 629/72.- Engracia Doniz Vda. de piñon.- 28 de junio de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrado Armando Vázquez Galván.

"Juicio 559/72.- Cía. Operadora de Teatros, S.A.- 31 de agosto de 1972.- Unanimidad de votos. ponente: Magistrado Armando Vázquez Galván".

(109)



"SUSTITUCION DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, NO EXISTE SI SE CONDENA A CONTESTAR.- No existe sustitución en las facultades que corresponden a las autoridades administrativas, cuando las Salas ajustándose a los preceptos legales que señalan la forma de pronunciar sus resoluciones, condenan a contestar congruentemente en un plazo determinado una petición de los particulares, a fin de que se defina y resuelva la situación jurídica planteada, pues ello no implica fijar el sentido de la contestación.

"Recurso de Revisión No. 67/74, en relación con el juicio 1248/74.- Ma. Guadalupe Noguerón Pérez.- 4 de febrero de 1975.- Unanimidad de 8 votos.- Ponente: Magistrado Armando Vázquez Galván.

"Recurso de revisión No. 70/74, en relación con el juicio 1327/74.- Juan Reyes Camacho.- 8 de abril de 1975.- Unanimidad de 10 votos.- Ponente: Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria.

"Recurso de Revisión No. 69/74, en relación con el juicio 1378/74.- Mauro Mancera Roblez y Josefina Arreola de Mancera.- 29 de abril de 1975.- Unanimidad de 10 votos. Ponente: Magistrado Saturnino Agüero Aguirre.

"Recurso de Revisión No. 3/75, en relación con el juicio 1647/74.- Manuel Velio Mejía Landecho.- 22 de julio de 1975.- Unanimidad de 8 votos.- Ponente: Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria.

"Recurso de Revisión No. 12/75, en relación con el juicio No. 99/75.- Joaquín Villa Corral.- 5 de agosto de 1975.- Unanimidad de 10 votos.- Ponente: Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria". (110)

"PLAZO PARA CONTESTAR.- ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ASUNTO,---  
LAS SALAS LO FIJARAN.- Cuando las autoridades deban llevar a cabo  
trabajos especiales para poder dar respuesta a las peticiones que  
por escrito les hayan formulado los particulares y así lo exija la  
naturaleza del asunto de que se trate, quedará a criterio de las Sa-  
las del Tribunal fijar a dichas autoridades el plazo prudente para  
contestar.

"Juicio 477/72.- Ricardo Sosa Torres y/o José Díaz  
Calderilla.- 12 de mayo de 1972.- Unanimidad de votos.

Ponente: Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria.

"Juicio 478/72.- Pedro Villaseñor Zepeda.- 12 de  
mayo de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magis-  
trado Manuel Pedroza Cummings.

"Juicio 479/72.- Octavio Malvido Valverde y Marce-  
lia Alvarez de Malvido.- 12 de mayo de 1972.- Unanimi-  
dad de votos.- Ponente: Magistrado Armando Vázquez  
Galván.

"Juicio 487/72.- Librado Mendoza Montiel.- 12 de  
mayo de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magis-  
trada Ma. Guadalupe Aguirre Soria.

"juicio 488/72.- Edgardo González Orive.- 12 de ma-  
yo de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magis-  
trado Manuel Pedroza Cummings". (111)

(111) Jurisprudencia No. 4 -Salas- publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Dis-  
trito Federal, el día 15 de noviembre de 1972.

**\*PETICIONES DE LOS PARTICULARES, CUANDO SE CONSIDERAN SATISFECHAS.-**  
Las peticiones que formulan los particulares por escrito ante las -  
Autoridades Administrativas, se consideran satisfechas cuando és-  
tas las contestan de acuerdo con los planteamientos que se contengan  
en ellas. La contestación que se dicte deberá definir o aclarar la -  
situación planteada, sin eludir ni aplazar su resolución.

\*Juicio 88/71.- Luis López Mancilla.- 31 de agos-  
to de 1971.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magis-  
trado Manuel Pedroza Cummings.

\*Juicio 27/72.- Miguel Molina Muñoz.- 31 de enero  
de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistra-  
da Ma. Guadalupe Aguirre Soria.

\*Juicio 61/72.- Ma. León de Del Río.- 24 de febrero  
de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrado  
Juan Díaz Romero.

\*Juicio 141/72.- Manuel Alvarado Guinchard.- 4 de -  
marzo de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Ma--  
gistrado Juan Díaz Romero.

\*Juicio 514/71.- Javier Zamora Santos.- 24 de -  
marzo de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente:-  
Magistrado Saturnino Agüero Aguirre". (112)

(112) Jurisprudencia No. 5 -Salas- publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Dis-  
trito Federal, el día 1º de febrero de 1973.

4.2.- De la jurisprudencia de la Suprema Corte.

Con relación al alcance y naturaleza de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de los H.H. Tribunales Colegiados de Circuito, ha sostenido los criterios jurisprudenciales que a continuación transcribiré, mismos que fueron consultados en la oficina del Semanario Judicial, puerta 4080 del edificio de la Suprema Corte, concretamente en una carpeta negra que se identifica con la letra No. 38.

\*TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. COMPETENCIA EN AMPARO DIRECTO.- Conforme a los artículos 44 y 45 de la Ley de Amparo y 25, fracción III, y 7o. bis, fracción I, inciso b) del Capítulo III bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el conocimiento del amparo directo contra sentencias definitivas de tribunales administrativos que no sean federales, sino locales, corresponde en todo caso a los tribunales colegiados. Y como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un Tribunal de carácter local y no federal, conforme a los artículos 73, fracción VI, y 94 de la Constitución Federal, ya que no pertenece al Poder Judicial de la Federación y su competencia se limita al conocimiento de asuntos locales del Distrito Federal, sin jurisdicción sobre el resto del territorio de la Repú

blica, la competencia para conocer de los amparos directos- que se pronuncien contra sus sentencias corresponderá a los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer- Circuito, cual quiera que sea la cuantía del negocio.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATI  
VA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 714/72.- Estacionamientos Ancio  
la, S.A.- 19 de febrero de 1973.- Unanimidad de  
votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Sostienen la misma tesis.

Amparo directo 17/73.- Santos Hernández Jiménez.  
12 de marzo de 1973.- Unanimidad de votos.

Amparo directo 37/73.- Estacionamientos del Cen-  
tro, S.A.- 12 de marzo de 1973.- Unanimidad de vo  
tos.

Séptima Epoca, Volúmen 54, Sexta Parte, Pág. 107".  
Sostienen la misma tesis:

Amparo directo 277/73.- Adolfo Mendoza Cruz. 13-  
de agosto de 1973.- Unanimidad de votos.- Ponen-  
te: Guillermo Guzmán Orozco.

Amparo directo 397/73.- Casa Larrazábal, S.A. 13  
de agosto de 1973.- Unanimidad de votos.

Séptima Epoca, Volumen 56, Sexta parte, Pág. 57".

"TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. ALCANCE DE SUS SENTENCIAS. ACTOS PROHIBITIVOS.- No podría decirse que las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no pueden anular una conducta prohibitiva continua, o de tracto sucesivo, porque tal aseveración no encuentra apoyo en los artículos 77 y demás relativos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA - DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 700/74.- Luis Morán Pérez.-

12 de marzo de 1975.- Unanimidad de votos.- Po

nente: Guillermo Guzmán Orozco.

Séptima Época, Volúmen 75, Sexta Parte, Pág. 64".

**"TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. PRECISION EN SUS SENTENCIAS.**- Es cierto que al declarar fundada la demanda, las sentencias que dicte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dejarán sin efecto el acto impugnado, y las autoridades demandadas quedarán obligadas a otorgar o a restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos. Pero también lo es que al dictar esas sentencias, el Tribunal o sus salas no pueden limitarse a reproducir en forma abstracta, genérica y ambigua el texto del artículo 79 de la ley que rige a ese Tribunal, sino que deberán aplicar ese texto en forma individual y concreta al caso en que la sentencia se dicte, y por lo mismo en dicha sentencia deberán señalar en forma clara y precisa que derechos deberán las autoridades demandadas otorgar o restituir al actor, y en que forma y términos, de acuerdo con la litis planteada en el juicio. De lo contrario, se violarían las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales en lo relativo al debido proceso legal y a la expedita administración de justicia, ya que al cumplir las sentencias, las autoridades se encontrarían frente a situaciones abstractas y ambiguas, y las resoluciones que dictaran en cumplimiento de las sentencias de ese Tribunal darían lugar a innumerables litigios y recursos, con lo cual las sentencias dictadas servirían malamente al propósito legal de componer los con-

flictos entre los particulares y las autoridades.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA -  
DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 67/73.- Hernández Jimeno Santos.- 7 de  
noviembre de 1973.- Unanimidad de votos.- Po  
nente: Guillermo Orozco.

Séptima Epoca, Volúmen 59, Sexta Parte. Pág.-  
53".



"TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.- COMPETENCIA Y ALCANCE DE SUS SENTENCIAS.- Aunque - el artículo 21, fracción I, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo habla de juicios contra "actos", ello no - implica que no puedan impugnarse, actos negativos, o abstenciones, en la misma forma en que la jurisprudencia trillada ha establecido que el juicio de Amparo procede contra actos negativos o abstenciones, a pesar de que los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1º, fracción I, de la Ley de Amparo, también hablan de "actos". Además, aunque la citada fracción I del Artículo 21 habla de actos de autoridad que resuelvan un expediente o den fin a una instancia, resultaría absurdo dejar la procedencia del juicio a merced del hecho de que la autoridad abra un expediente para resolverlo mediante el acto impugnado, y debe estimarse que el juicio procede contra todo -- acto que viene a crear una situación legal definitiva en el orden administrativo. Y una situación definitiva puede establecerse mediante una resolución, ábrase expediente o no. Y también - es de notarse que aunque los artículos 77, fracción III, y 77 - bis de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, hablen de nulidad de los actos impugnados, no podría pensarse que las facultades del Tribunal se limitan a anular actos positivos, pues por una parte el artículo 21, fracción II, de la misma ley,

habla de impugnación del acto negativo o abstención, consistente en no respuesta a una petición (sin distinguir entre respuesta vinculada y respuesta que proceda y en uso de arbitrio o facultades discrecionales), lo cual no es un acto positivo anulable -- en cuanto acto positivo; y el artículo 79 habla de una restitución en el goce de los derechos indebidamente afectados o desconocidos, lo cual, por el lenguaje semejante al del artículo 80 de la Ley de Amparo, viene a dar a las sentencias del Tribunal responsable un alcance semejante al que se da a las sentencias de amparo, y diferente de las sentencias de un juicio tradicional de nulidad, puesto que es de explorado derecho que las sentencias de amparo, cuando protegen contra un acto negativo o --- contra una abstención, sí pueden a veces tener efectos constitutivos de derechos para lograr que las cosas restablecidas al orden -- que debieron guardar antes del acto negativo o de la abstención ilegal.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA--  
DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 44/7.- Anáhuac Inmuebles,  
S.A.- 15 de abril de 1975.- Unanimidad de vo-  
tos.- Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.  
Séptima Epoca, Volúmen 76, Sexta Parte, Pág.  
81".

"TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. FALTA DE RESPUESTA A UNA SOLICITUD. ALCANCE DE LA SENTENCIA.- Como es posible impugnar ante el Tribunal responsable la abstención de las autoridades del Distrito Federal a dar respuesta a las promociones de los particulares, debe estimarse que cuando en la promoción se soliciten resoluciones que deban dictarse en uso de facultades discrecionales o de arbitrio, de prosperar la acción la sentencia debe limitarse a ordenar que se dicte la resolución, sin determinar cuál deba ser el sentido de la misma. Y cuando en la promoción se solicite una resolución vinculada por la ley, cuyo sentido está determinado en la propia ley, de prosperar la acción la sentencia debe ordenar -- que se dicte la resolución precisamente en el sentido solicitado por el particular.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA - DEL PRIMERO CIRCUITO.

Amparo en revisión 44/75.- Anáhuac Inmuebles, S.A.- 15 de abril de 1975.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.  
Séptima Época, Volúmen 76, Sexta Parte, Pág. 82".

"TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL QUE SOBRESEE EN PARTE Y RECONOCE VALIDEZ EN OTRA, -- SENTENCIA DEL, RECLAMADA EN AMPARO DIRECTO. INCOMPETENCIA. --- Concretándose el quejoso a externar conceptos de violación únicamente en cuanto al sobreseimiento decretado en parte en la -- sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y no respecto al reconocimiento de -- validéz, cabe considerar que no reúne las características de de finitividad que exige la Ley de Amparo en su artículo 167, por lo que este Tribunal carece de competencia para conocer del amparo directo que contra dicho sobreseimiento se promueva, surtiéndose aquélla en favor de un Juez de Distrito.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA - DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 206/75.- Antonio Alcántara Vega.-

24 de junio de 1975.- Unanimidad de votos.- Ponente: Angel Suárez Torres.

Séptima Epoca, Volúmen 78, Sexta Parte, Pág. 81".

"TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS.- El artículo 21, fracción III, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, reformada por decreto publicado el 4 de enero de 1973, establece que son atribuciones de las salas conocer de las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten. Pero en la ley mencionada no se prevé ni el procedimiento a seguir en el trámite de dichas quejas, ni los medios coercitivos de que disponga el Tribunal para proveer el cumplimiento de sus sentencias, obligando a ello a las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal. Por otra parte, es cierto que el artículo 24 de la Ley a comento señala que a falta de disposición expresa se estará a lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, y conforme a su artículo 29 el Tribunal dispone de medios de apremio y medidas disciplinarias (amonestación, multa, arresto y auxilio de la fuerza pública) para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden. Pero este precepto es el correlativo del artículo 61 del Código de Procedimientos Civiles mencionado, y se refiere a determinaciones de trámite y al buen orden y respeto que debenguardar los litigantes. Y, en cambio, en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no hay disposiciones -

equivalentes a las que contiene la Sección Primera del Capítulo V del Código de Procedimientos Civiles citado (Art. 500 y siguientes) para proceder a la ejecución forzosa de una sentencia. Luego en este aspecto no puede haber supletoriedad de una institución procesal cuando falta la institución misma. A más de que las normas que el Código mencionado da para obligar a los particulares a cumplir una sentencia a los altos funcionarios y a las autoridades que detentan el poder público en el Distrito Federal. En consecuencia, resulta indispensable que ante otro tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa en un mandamiento idóneo por si mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones del Tribunal de que se trata son definitivas y poseen la fuerza de cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir el fallo de una Sala o del Pleno, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén, de ninguna manera, legalmente fundadas y

motivadas. Es claro, por ende, que el incumplimiento de las sentencias que pronuncie el Tribunal de lo Contencioso Administrativo da lugar a la interposición del juicio de amparo, por violación de los artículos 14 y 16 Constitucionales.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA -  
DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 657/73.- Sucesión intestamentaria a bienes de Miguel Rufz Esquivel.--  
28 de enero de 1974.- Unanimidad de votos.--  
Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.- Séptima -  
Epoca, Volúmen (0), Sexta aprte, Pág. 60.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El Estado de Derecho es la normación jurídica de la existencia y actividad de un Estado, entendido éste como la máxima organización política y jurídica de una sociedad; y si una de las actividades del Estado se manifiesta a través de la función administrativa, lógicamente que el Estado de Derecho es también, la normación jurídica de la administración pública en la producción de sus actos, es el actuar de la administración en forma autolimitada por los derechos e intereses legítimos de los administrados y debe ser, fundamentalmente, el control de la legalidad de los actos de la administración pública, con la intervención de órganos jurisdiccionales.

SEGUNDA.- El Estado mexicano es un Estado de Derecho; porque se encuentra sujeto a un régimen constitucional, porque la soberanía popular se expresa y se personifica en la Constitución, porque la Constitución es la fuente de los poderes que ella misma crea organizadamente y porque la Constitución, como ley suprema, está por encima de todos sus poderes y su defensa, en última instancia, le incumbe a la Suprema Corte de Justicia, nulificando todos los actos que se dicten en contra de ella.

TERCERA.- La eficacia del control jurisdiccional de los actos de la administración pública, se funda en la existen



cia de órganos autónomos e independientes de la administración activa, que dentro de las formas tutelares de un procedimiento especializado, puedan juzgar, con autoridad de cosa juzgada, -- las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública, con motivo de los actos de esta última.

CUARTA.- Es indiscutible que ha sido un acierto la -- creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pues -- con ello quedan sentadas las bases para reestructurar la just<sup>u</sup>cia administrativa y además, representa una decisión de mante<sup>n</sup>ner el régimen de legalidad en el Distrito Federal; entidad fe<sup>d</sup>erativa del Estado Mexicano, que busca superfeccionamiento -- como una edificación jurídica, cuya validez se funda en la --- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrati<sup>v</sup>o del Distrito Federal, es un órgano de control jurisdiccio<sup>n</sup>al de los actos de la administración pública del Departamento del Distrito Federal; dotado de plena autonomía para dictar -- sus sentencias y aunque ubicado dentro de la estructura del -- Poder Ejecutivo, es independiente de cualquier autoridad admi<sup>n</sup>istrativa.

SEXTA.- Las sentencias que dictan las salas del Tri<sup>b</sup>unal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, -

son verdaderas sentencias; porque emanan de un órgano jurisdiccional y porque con ellas se decide, con autoridad de cosa juzgada, si es fundada o no la pretensión del particular, promovida para que se declare nulo el acto administrativo impugnado.

SEPTIMA.- Las sentencias que dictan las salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no sólo declaran la nulidad del acto administrativo impugnado; sino que además, extinguen ese acto al dejarlo sin efecto y las autoridades responsables quedan obligadas a otorgar o a restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que se establezcan en la sentencia.

OCTAVA.- Las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, condenan, más que a la autoridad, al acto declarado nulo; y ésta condena conlleva la obligación para las autoridades responsables, de dictar un acto nuevo y extinguir el acto declarado nulo por el Tribunal.

NOVENA.- Dictada la sentencia se le notifica a la autoridad responsable, para que tenga por anulado su acto, o lo reforme subsanando los vicios que determinaron su anulación; en previsión de desobediencia y para asegurar el cumplimiento de sus sentencias, la ley del Tribunal contiene una serie de disposiciones, por las cuales, el actor puede ocurrir en queja en caso de incumplimiento de la sentencia, estableciendo san--

ciones, entre ellas, la imposición de multas y la intervención de las autoridades jerárquicamente superiores, para hacer cumplir a la renuente. Esta posibilidad legal de poder exigir que se cumpla la sentencia, dentro del ámbito del propio Tribunal, es lo que le da una fisonomía muy especial al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

DECIMA.- Aún cuando el objeto de la acción que se intenta ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es el de solicitar la nulidad del acto impugnado; no por ello hay -- que considerarlo como un Tribunal de simple anulación, pues -- también participa de características del contencioso administrativo de plena jurisdicción.

## B I B L I O G R A F I A

1. ARGANARAS, Manuel J.- Tratado de lo contencioso administrativo.- Edit. Tipográfica Argentina.- Bs. As. 1955.
2. BRISEÑO SIERRA, Humberto.- Derecho procesal fiscal.- Cárdenas Editor y Dist.- México.- 1975.
3. BAÑUELOS SANCHEZ, Froylán.- Práctica civil forense.- Cárdenas Editor y Dist.- México.- 1970.
4. BURGOA, Ignacio.- El juicio de amparo.- Edit. Porrúa, S. A.- México.- 1981.
5. BIELSA, Rafael.- Sobre lo contencioso administrativo.- Edit. Tipográfica Argentina.- Bs. As.- 1955.
6. CARRILLO FLORES, Antonio.- La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México.-Edit. Porrúa, Hnos. y Cía.- 1939.
7. CARPIZO, Jorge.- Estudios constitucionales. UNAM.- México. 1980.
8. CHIOVENDA, José.- Principios de derecho procesal civil.- Trad. de José Casais Santalo.- Madrid.- 1949.
9. FLORES ZAVALA, Ernesto.- "El tribunal de lo contencioso administrativo". Revista del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal.- México.- 1972.

10. FIX ZAMUDIO, Héctor.- "Organización de los tribunales administrativos". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. México.- 1971.
11. PRAGA, Gabino.- Derecho administrativo.- Edit. Porrúa, S.A. México.- 1960.
12. FLORIS MARGADANT S., Guillermo.- El derecho privado romano.- Edit. Esfinge, S.A.- México 1979.
13. GOMEZ LARA, Cipriano.- Teoría general del proceso.- UNAM. México.- 1980.
14. GARRIDO FALLA, Fernando.- Régimen de impugnación de los actos administrativos.- IEP. Madrid.-1956.
15. GONZALEZ PEREZ, Jesús.- Derecho procesal administrativo.- Tomos I y II.- IEP.- Madrid. 1966.
16. GUASP, Jaime.- Derecho procesal civil.- IEP.- Madrid. 1961.
17. MERKL, Adolfo.- Teoría general del derecho administrativo. Editora Nacional.- México.- 1975.
18. NAVA NEGRETE, Alfonso.- Derecho procesal administrativo.- Edit. Porrúa, S.A.- México.- 1959.
19. FALLARES, Eduardo.- Diccionario de derecho procesal civil. Edit. Porrúa, S.A.- México.- 1970.
20. POSADA, Adolfo.- Derecho político.- Tomo I.- Edit. Bosch. Barcelona.- 1972.

21. PEREZ PALMA, Rafael.- Guía de derecho procesal civil.- Cárdenas Editor y Dist. México.- 1970.
22. ROCCO, Alfredo.- La sentencia civil.- Edit. Sthilo. - México.- 1944.
23. ROCCO, Ugo.- Teoría general del proceso civil.- Edit.- Porrúa, S.A.- México.- 1959.
24. SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho administrativo.- Tomo I y II.- Edit. Porrúa, S.A.- México 1970.  
Teoría general del Estado.- Librería de Manuel Porrúa, S.A.- México.- 1964.
25. TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA Jorge.- Nueva legislación de amparo.- Edit. Porrúa, S. A.- México.- 1980.
26. VAZQUEZ GALVAN, Armando y GARCIA SILVA, Agustín.- El tribunal de lo contencioso administrativo en el Distrito Federal.- Ediciones Orto, S.A. México.- 1977.