

2415



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN**

**FACULTAD DE DERECHO**

**" Las Partes y La Personería en el  
Procedimiento Ante el 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

**Federico Aguilar Mimenza**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D.F.

1988



## **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 está 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.

# I N D I C E

## Págs.

Introducción .....	I
--------------------	---

### CAPITULO PRIMERO

Precedentes Legales de lo Contencioso Administrativo .....	1
1.1. La Ley Lares, "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo" .....	1
1.2. Ley de Justicia Fiscal de 1936 .....	13
1.3. Códigos Fiscales de la Federación de 1938 y 1967 .....	16
1.4. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del 17 de marzo de 1971 y sus reformas de 1973, 1979 y 1986.....	20

### CAPITULO SEGUNDO

De las Partes en el Procedimiento .....	43
2.1. Conceptos generales respecto a las partes en el procedimiento .....	43
2.1.1. Conceptos y Principios Doctrinarios respecto a las partes en el procedimiento...	46

	<u>Págs.</u>
2.1.2. Capacidad Procesal y Capacidad para ser Parte.....	54
2.1.3. Legitimación de las Partes.....	69
2.1.4. Litisconsorcio.....	73
2.2. La Ley del Tribunal y sus Leyes Supletorias.....	80
2.3. Del Interés en que se funda la Pretensión como medio para acreditar la personalidad.....	88
2.4. Del Particular como Parte en el Procedimiento.....	96
2.4.1. Como Parte Actora.....	96
2.4.2. Como Parte Demandada.....	98
2.5. De la Autoridad como Parte en el Procedimiento.....	101
2.5.1. Como Parte Demandada.....	105
2.5.2. Como Parte Actora.....	118
2.5.3. En los Recursos ante el Tribunal.....	121
2.6. El Tercero Perjudicado en Juicio y el Tercero Coadyuvante.....	125
2.6.1. Tercero Perjudicado en Juicio.....	128
2.6.2. Tercero Coadyuvante.....	132

### CAPITULO TERCERO

De la Personería en el Procedimiento ante el Tribunal.....	134
3.1. Personería conceptos Generales.....	135
3.2. La Personería de la Autoridad ante el Tribunal.....	143

	<u>Págs.</u>
3.3. Autorización para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos e interponer recursos. (JURISPRUDENCIA).....	149
3.4. El Mandato.....	154
3.1.4. Conceptos Generales del Mandato.....	155
3.4.2. Mandato Judicial.....	157
3.5. La Gestión de Negocios y/o Gestión Oficiosa.....	160
3.6. Personería respecto a los Incapaces y después de la muerte.....	172
Conclusiones.....	175
Bibliografía.....	181

## INTRODUCCION

Durante la historia jurídica de la República Mexicana, existen pocos antecedentes respecto de lo contencioso administrativo; sin embargo, dentro de los regímenes que han existido, los actos administrativos afectan la esfera jurídica de los particulares o gobernados. En muchas ocasiones son por situaciones de tendencia política, abuso de poder y otros, violando el principio de legalidad de los propios actos administrativos. Uno de los antecedentes legales de lo contencioso administrativo es la Ley Lares o la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, que pese a la época en que surgió da los principios para la creación de los Tribunales Contenciosos Administrativo en México. Es curioso que lo que resalta en el presente trabajo es el hecho que en la historia jurídica de México se sigue la tendencia mundial de que en las naciones donde no se da la facultad al gobernado de impugnar los actos de autoridad que considera ilegales, no se puede hablar de un estado cuyo gobierno surge del pueblo y sea respetuoso del propio pueblo, por ello y al superarse diversas tendencias políticas respecto a la división de poderes, se vuelve a dar dentro de nuestra historia jurídica una Ley de tipo administrativo que hace años se había suprimido; esto al aparecer la Ley de Justicia Fiscal de 1936; la cual se fue perfeccionando para dar cabida a los diversos Códigos Fiscales que hemos tenido. Resultando en todas estas legislaciones la ampliación de lo contencioso administrativo, para que los individuos tengan más medios de defender sus derechos ante cualquier autoridad administrativa y para que se guarde a la vez el equilibrio entre un gobierno y sus gobernados, en base a un órgano jurídico preestablecido.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que da origen al tema de la presente tesis, resulta dentro de su creación para que el pueblo pueda tener acceso pronto y expedito a una justicia administrativa y resalta de las partes que intervienen en el procedimiento que se fija para dicho tribunal la característica de igualdad del gobierno y el particular como partes, sin dejar de perder su clasificación de autoridad, por ello damos diversos conceptos respecto a las partes, ocupándonos de su capacidad y legitimación. Las partes, toda vez que son un elemento sin el cual no existe procedimiento jurídico alguno, dan materia para su estudio y conclusiones al respecto, tanto al hablar de la autoridad como del particular en el procedimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por otro lado, la personería en el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso es sujeta a diversas críticas variables en sí mismas, desde la autorización para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos e interponer recursos, el mandato, el modo de personería de la autoridad y una de las figuras más bellas existentes en la legislación mexicana, pero que no se toma en cuenta para lo contencioso administrativo como lo es la gestión de negocios.

Por todo lo anterior se espera dar una amplia explicación y puntos de vista que son de interés general, respecto a las partes y la personería en el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

## CAPITULO PRIMERO: PRECEDENTES LEGALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### 1.1. LA LEY LARES, "LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO".

Para concretizar, definir y valorizar la finalidad de una Ley o Decreto del siglo XIX, se debe tomar en cuenta la situación histórica que se vivía en ese momento. Por lo tanto, los documentos históricos deben entenderse de acuerdo a la época en que fueron creados y la vivencia del autor, para posteriormente poder entender su alcance en el futuro.

Nos ubicamos en el año de 1853, en especial el día 1º de abril, fecha en la que Antonio López de Santana, Benemérito de la Patria, General de División, Caballero Gran Cruz de la Real y Distinguida Orden Española de Carlos III, regresa a la República Mexicana después de su destierro en Colombia, y se convierte en Presidente de la República de México: "quien a diferencia de su estancia en el poder en el año de 1833, impone esta vez una dictadura." ( 1 )

El partido conservador, en principio, ve con beneplácito a López de Santana, y le brinda su apoyo; pero posteriormente el mismo sector encauzaría una rebelión en su contra. El dictador, como se le reconoce en la actualidad, formó su ministerio con Lucas Alamán, Antonio Aro, Tamaris y Teodosio Lares, gente de valía en cuanto a sus conocimientos legislativos pero con pensamientos políticos de la época santanista. Durante la etapa

( 1 ) Teodosio Lares, Lecciones de Derecho Administrativo, México, U.N.A.H. Dirección General de publicaciones, Primera Edición, 1852, reimpresión 1976, Prólogo Pág. I, II, III, (en cuanto a los datos históricos).

que se comenta, la Constitución de 1814 y las Actas de Reforma de 1847, no existen de hecho sino únicamente de derecho, debido a la falta de aplicación de las mismas; por lo cual el Presidente Santana, crea: "Las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución", mismas que nunca se llevaron a cabo, toda vez que el Presidente se nombró Alteza Serenísima y centralizó el poder. El país se gobernó mediante decretos y surgió entre ellos el primer antecedente que se tiene respecto al derecho de lo contencioso administrativo en México. El inspirador de este decreto es Teodosio Lares, "miembro del partido conservador en el Ateneo Mexicano, quien sirve dentro de su carrera política al Presidente Santana y al Emperador Maximiliano de Austria,( 2 ).

A Teodosio Lares no se le juzgará en cuanto a su servilismo, pero sí respecto a sus conocimientos legislativos como gran jurista, lo cual demuestra con sus obras, y en especial en su libro; "Las Lecciones de Derecho Administrativo", publicadas en el año de 1852. El autor define al derecho administrativo en los siguientes términos: "la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes y de los tribunales administrativos, en relación con los ciudadanos y con el interés general del Estado" ( 3 ). Al Estado lo divide y diferencia en: Estado Nación y Estado Persona, este último de conformidad al Derecho Civil, sin dejar de proporcionar la finalidad de omnipotencia que tiene el gobierno frente a los particulares por los actos que ejerce el mismo. En la noción antes mencionada de la Obra de Teodosio Lares, cabe precisar en especial, su concepto de Derecho Contencioso Administrativo, que precisa en los siguientes términos: "la administración tocando el derecho de los individuos se llama

( 2 ) T. Lares, Op. Cit. Prólogo (en cuanto a datos históricos) P.I.

( 3 ) Loc. Cit.

contenciosa, y el interés que busca la misma administración, discutido en contacto con ese derecho privado, es lo que se llama Contencioso-Administrativo. Contencioso, porque el derecho, debido a los particulares exige que antes de sacrificarlo al interés común exista una discusión, y de ésta nace una contienda; y administrativo porque es la administración la que debe decidir y conocer la contienda. Lo contencioso administrativo se resume en esta posición: "INTERES ESPECIAL EMANADO DEL INTERES GENERAL, DISCUTIDO EN CONTACTO CON UN DERECHO PRIVADO" ( 4 ).

Lares justifica lo anterior exponiendo que el Estado siempre debe buscar un interés general; puesto que se trata de un interés común, que al final beneficia al pueblo o particulares, a los cuales gobierna el Estado. Cuando este interés común o público ofende los derechos adquiridos por los particulares, nace lo contencioso. Del interés público nace un interés especial; es decir, un interés singular respecto a un bien o derecho adquirido, por lo que se justifica una jurisdicción administrativa. Por lo que Lares expresa; "en la administración existe la facultad y el poder de juzgar lo contencioso administrativo, porque conocer y discutir de los actos de la administración es administrar. Administrar corresponde al Poder Ejecutivo y el Poder Ejecutivo no puede administrarse por el Poder Judicial". ( 5 )

Se entiende de lo anterior, que conforme a Lares, las partes en el procedimiento eran el Estado como administración y el particular; sin embargo, el pensamiento del autor no ve la creación de tribunales contencioso-administrativos autónomos de algún interés estatal, sino por el contrario Lares expresa al respecto que "la administración, se dice es parte, y ninguno puede ser juez y parte..." y alude: "la aparente fuerza de este argumento, depende de las ideas inexactas que tenemos de la administración y del empeño

: 4 ) Ibidem, Pág. 148.

: 5 ) Ibidem, Pág. 152.

de juzgar los actos inflexibles o disposiciones del derecho civil, sin advertir que como dice H. Locred, para los negocios privilegiados en que el interés general se encuentra más o menos mezclado, se necesita de un derecho mezclado también de las reglas públicas y de las de derecho privado, de tal manera que prevalezca la equidad y el interés del Estado, que es el derecho de todos, sobre la rígida disposición de las leyes civiles" ( 6 ). Es decir, Lares ve un tribunal no autónomo, sino un tribunal que siendo parte de la administración pública es capaz de juzgar los actos en que intervienen la misma administración pública y particulares, llevando a cabo los principios últimos de la justicia; lo cual deja dentro de las normas jurídicas a la deriva el principio de igualdad de las partes, estándose a la total buena fe de la misma administración pública.

Por ello, Lares expresa en la obra citada, que el Estado no es parte; toda vez que el gobierno administra a nombre del Estado y lo representa como unidad nacional, vela un interés general, conserva y protege los intereses comunes y colectivos. Es nuestra opinión que el expresar que el gobierno defiende los intereses públicos, y como tal podría ser juez y parte; es para Lares el medio de justificar en la época santanista, la decisión última de una controversia de tipo contencioso-administrativa para el titular del gobierno, lo cual contribuyó a demeritar su legislación respecto a los tribunales contencioso-administrativos. Sin embargo, el escritor en la misma obra pensó en la buena fe del gobierno y juzgador para no confundir el interés público con el propio. Al respecto llega a mencionar: "Si cuando se dice que el gobierno es parte, quisiera decirse que los encargados de la administración penetrados de las obligaciones

de su posición, deben considerar los intereses del Estado y el tesoro público como sus propios intereses; entonces todo ciudadano celoso de la prosperidad general debería alegrarse que el gobierno fuera juez y parte "-y continúa-" La administración no deja de administrar, aun cuando decide sobre materias contenciosas. La jurisdicción que ejerce es el complemento de las acciones administrativas" ( 7 ).

Tomando en cuenta la época que vive Teodosio Lares, así como la dirección política de a quien sirvió, concluimos que el ciudadano no puede otorgar al gobierno de la época la confiabilidad de una buena fe por parte del propio gobierno. Pero yendo más a fondo y sin tomar en cuenta la estructura dictatorial de la era santanista en nuestro país, podríamos decir que la parcialidad en cualquier órgano jurisdiccional determina la desigualdad procesal, y en el caso del gobierno santanista, aun cuando exista la buena fe para una determinación que surja de una controversia contenciosa administrativa y se diera a favor del particular, y de acuerdo a los decretos del ejecutivo, por cierto muy variables en aquella época; la última palabra era del Presidente de la República de entonces.

El 25 de mayo de 1853, en el Diario Oficial de la Federación, sale publicado como decreto LA LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, así como el Reglamento de la propia LE), lo cual es fruto claro de las lecciones de Derecho Administrativo, obra también de Teodosio Lares. La Ley y su Reglamento decretada por Antonio López de Santana, aun cuando a los cuatro años de su expedición fueron derogados.

La Ley referida y su reglamento en los artículos 4o. de la Ley y 9o., 12o., 79o. y 80o. del Reglamento, norman el procedimiento a seguir ante un consejo de ministros, así como la forma de acreditar la personería de los litigantes, dando en el proceso al Estado la característica de particular. Pero por la característica de la dictadura santanista, esta tiene la última palabra en la controversia, aun cuando se le da la característica de particular al Estado.

Antes de hablar de las partes y la personería en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, se estima necesario dar algunos datos biográficos de su autor; Teodosio Lares (1806-1870), además de ser el gran legislador y jurisconsulto, el político contradictorio para el Estado Mexicano, fue ministro de justicia, durante la presidencia de Antonio López de Santana, al triunfo de los liberales huyó de la ciudad de México para regresar con Maximiliano de Austria como ministro de justicia y presidente del gobierno; esto en el año de 1864, al término de la intervención francesa Lares huye a Cuba, donde muere en el año de 1870. ( 8 )

Como se menciona, el 25 de mayo de 1853, salió publicado en el Diario Oficial de la Federación con el número 3861, el decreto de gobierno, Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo. Como dato histórico vale la pena transcribir la introducción publicada de la Ley del interés:

"Ministerio de Justicia".- El Excmo. Sr. Presidente  
de la República se ha servido dirigirme  
el Decreto que sigue:

( 8 ) Ibidem, ProI. :págs. diversos datos históricos).

Antonio López de Santa Anna, Benemérito de la Patria, General de División, Caballero de la Gran Cruz de la Real y Distinguida Orden Española de Carlos III, y Presidente de la República Mexicana, a los habitantes de ella sabed: que en uso de las facultades que la Nación se ha servido conferirme, he tenido a bien decretar lo siguiente:

#### LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Las partes dentro de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo son:

Demandantes: ya sea particular, pueden ser personas morales o individuos; lo anterior de acuerdo al artículo 27o. del Reglamento de la referida ley que a su letra dice:

"Artículo 27o.- El procedimiento desde que se haya fijado el carácter contencioso del negocio es el mismo, sea que un particular o corporación haga la reclamación contra la administración, o esta contra los individuos o personas morales, o unos y otras entre sí".

Al respecto cabe comentar que la administración también podía tener el carácter de demandante y el particular la característica de demandado, otorgándose el mismo tipo de procedimiento para cualquiera de las dos.

En su artículo 8o. de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, nos habla también de las demandas de dominio en tercerías, para

el caso de bienes embargados, para el pago de cantidades debidas al erario. Tercería que no podría ser intentada sin antes presentar una memoria a la autoridad administrativa. Por lo que transcribimos el artículo 8o.; "en el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al erario, la demanda de dominio en tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales, sin haber presentado una memoria a la autoridad administrativa".

Esto último dando la competencia a las autoridades administrativas para juzgar el caso de tercerías, antes que a la jurisdicción judicial.

Tanto en el pasado como hoy en día, no hay que olvidar al mencionar las partes en un procedimiento contencioso administrativo; que se está hablando de gobierno y gobernado; sin embargo lo importante de un juicio de este tipo, es que se da al gobernado la oportunidad de impugnar los actos del gobierno que revisten el carácter de administrativos. Lo anterior se afirma porque los actos civiles o políticos emitidos por el gobierno no son susceptibles de impugnación a través de un procedimiento de esta naturaleza.

Una de las protecciones existentes dentro de la Ley Lares hacia el gobierno o la administración pública, para el efecto de separar al estado de la igualdad que existía en aquel entonces con los particulares en demandas de tipo judicial; es el hecho que de acuerdo al artículo 7o. de la indicada ley, en los negocios de competencia de autoridad judicial, nadie podía intentar una acción contra el gobierno, estados o demarcaciones,

el caso de bienes embargados, para el pago de cantidades debidas al erario. Tercería que no podría ser intentada sin antes presentar una memoria a la autoridad administrativa. Por lo que transcribimos el artículo 8o.; "en el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al erario, la demanda de dominio en tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales, sin haber presentado una memoria a la autoridad administrativa".

Esto último dando la competencia a las autoridades administrativas para juzgar el caso de tercerías, antes que a la jurisdicción judicial.

Tanto en el pasado como hoy en día, no hay que olvidar al mencionar las partes en un procedimiento contencioso administrativo; que se está hablando de gobierno y gobernado; sin embargo lo importante de un juicio de este tipo, es que se da al gobernado la oportunidad de impugnar los actos del gobierno que revisten el carácter de administrativos. Lo anterior se afirma porque los actos civiles o políticos emitidos por el gobierno no son susceptibles de impugnación a través de un procedimiento de esta naturaleza.

Una de las protecciones existentes dentro de la Ley Lares hacia el gobierno o la administración pública, para el efecto de separar al estado de la igualdad que existía en aquel entonces con los particulares en demandas de tipo judicial; es el hecho que de acuerdo al artículo 7o. de la indicada ley, en los negocios de competencia de autoridad judicial, nadie podía intentar una acción contra el gobierno, estados o demarcaciones.

corporaciones o establecimientos públicos que dependieran de la administración sin haber presentado antes una memoria en que se expusiera el objeto y los motivos de la demanda. Este proteccionismo hacia el Estado respecto al poder judicial, se debía en principio a los problemas sociales de índole político, que en la época se derivaban de la lucha del poder entre el poder ejecutivo y poder y el poder judicial. Lo anterior no sólo incluía a las instituciones como partes en el procedimiento, sino también a los individuos; es decir, el artículo 13o. de la Ley Lares, señalaba que los tribunales judiciales no podían proceder contra los agentes de la administración, ya fueran individuos o corporaciones por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

De ello tenemos que la Ley Lares servía también para dar fuero a las corporaciones públicas y a individuos al servicio del gobierno.

Respecto a la dualidad necesaria de las partes en el procedimiento, el artículo 49 del Reglamento de la Ley Lares, expresaba que, cualquiera de las partes, habiendo sido debidamente emplazada o citada y no acudiese a exponer sus derechos, continuaría el procedimiento en rebeldía; pero con la aclaración de que no sería de oficio sino de petición de parte.

Respecto a los que ostentan la personería tanto del particular como del Estado, en cuanto a la Ley Lares, se puede señalar que la misma en su artículo 12 decía que: "el Estado la puede llevar a cabo por medio de una autorización para litigar dada a los agentes de la administración de los estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos

públicos".

Esto es, según el artículo 79o. del Reglamento de la misma Ley, que dicha autorización se le dará a éstos; ya sea por el supremo gobierno o lo gobernadores, y el artículo 80o. del Reglamento de la Ley Lares, establecía también la facultad de los rectores y precedentes de los establecimientos públicos y corporaciones, para dar la autorización de litigar en juicio a sus agentes, administradores o apoderados; siempre que el litigio no excediera de \$ 500.00, en cuyo caso necesitarían el permiso del supremo gobierno. Y por lo que respecta a la personería de los particulares estaría dada por los mismos de conformidad a las disposiciones que respecto al mandato existía en la época santanista.

Como se señaló anteriormente, la Ley Lares es el inicio de lo Contencioso Administrativo en la República Mexicana; pese a la situación de dictadura que prevalecía durante la época. Lo Contencioso Administrativo en México de la época santanista, llegó a su fin con el término de la dictadura, habiendo en contra de ello diversas opiniones y puntos de vista; pero en especial la tesis Vallarta, sostenida en la Constitución de 1857, según la cual no se pueden ostentar dos poderes en un solo poder del Estado; es decir, el hecho de que existía un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dentro del Poder Ejecutivo, va en detrimento de lo anterior; puesto que la resolución de una controversia es aplicativa exclusivamente al Poder Judicial. Por otro lado, la tesis Vallarta se desmiente posteriormente, por lo que es interesante ver la tesis sustentada por el maestro Rafael Rojina Villegas ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo de revisión 1541/1967, Teodoro Ibarra Hernández y Coags.

Marzo 6 de 1973; unanimidad de 17 votos, que se encuentra en la Séptima Epoca, Volúmen 51, Primera Parte, página 18, Pleno, del semanario Judicial de la Federación, que dice:

DIVISION DE PODERES. LA FUNCION JUDICIAL ATRIBUIDA A AUTORIDADES EJECUTIVAS NO VIOLA EL ARTICULO 49 DE LA CONSTITUCION FEDERAL (ARTICULO 48 DE LA LEY DE APARCERIA DEL ESTADO DE NUEVO LEON).- No se transgrede el artículo 49 de la Constitución Federal con la expedición y aplicación del artículo 48 de la Ley de Aparcería del Estado de Nuevo León, en tanto previene competencia para resolver las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de la misma ley a la autoridad municipal que tenga jurisdicción sobre el predio objeto del contrato y que la autoriza para que se allegue elementos de prueba para normar su criterio y dictar resolución, y que también previene un recurso ante el Gobernador del Estado, en caso de inconformidad. En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no estatuye un sistema rígido de división de poderes, de tal manera que el judicial sólo pudiese realizar actos materialmente jurisdiccionales, el ejecutivo sólo actos administrativos y el legislativo exclusivamente actos de creación de normas jurídicas generales. En la misma Constitución Federal se advierte que cada uno de los poderes está facultado para desarrollar funciones distintas a las que les corresponderían en un sistema rígido de división de poderes; así, el legislativo desempeña funciones administrativas, como por ejemplo, conceder licencia al Presidente de la República (artículo 73, fracción XXVI, 85 y 88), y funciones jurisdiccionales, cuando se erige en gran jurado para conocer de delitos oficiales cometidos por funcionarios de la Federación (artículo 111 de la Constitución Federal).

El Poder Judicial está facultado para realizar actos materialmente legislativos, como por ejemplo, cuando se le otorga a la Suprema Corte de Justicia, en Pleno, la facultad de expedir los reglamentos interiores de la misma Corte, de los Tribunales Colegiados de Circuito y de los Juzgados de Distrito; también le corresponden atribuciones materialmente administrativas, como nombrar Magistrados y Jueces de Distrito. Los órganos del Poder Ejecutivo tienen atribuciones legislativas, como la de expedir reglamentos (artículo 89, fracción I constitucional). Prohíbe, pues, la Constitución, la unificación de dos o más poderes en uno, mas no que un poder, por ejemplo, el legislativo, desempeñe alguna función ejecutiva o jurisdiccional. La idea básica en el artículo 49 constitucional, es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional, que se daría en aquel caso en que en un poder se reuniera dos o más, pero no cuando la misma constitución previene una flexibilidad en la división de poderes y relaciones entre los mismos, lo que se traduce en la autorización de que un poder realice funciones que en una estricta división de poderes y funciones, no podría desempeñar.

Tribunal Fiscal, naturaleza del. No es exacto que el Tribunal Fiscal de la Federación no tenga propiamente el carácter de tribunal y que sea una simple dependencia de la Secretaría de Hacienda, ya que de conformidad con el artículo 10 de la Ley de Justicia Fiscal, fue creado con las facultades que este ordenamiento le otorgó, contándose entre ellas la de dictar sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero siendo independiente tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de cualquier otra autoridad administrativa. (Molina Flores Felipe Suc. de Pág. 6626) Tomo LXXI, 7 de octubre de 1941. 5 votos. (Consultados en el Centro de Información de la S.C.J.N.).

## 1.2. LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

El 29 de agosto de 1936, se promulga la Ley de Justicia Fiscal, que entra en vigor el 1º de enero de 1937; dentro de la misma se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, del cual se debe hacer mención que en su creación fue un tribunal de jurisdicción delegada; dicho tribunal juntamente con sus resoluciones fue reclamado como inconstitucional aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Unión nunca hizo la declaración en tal sentido. Sin embargo, hasta el 16 de diciembre de 1946, al reformarse el artículo 104, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y señalar la posibilidad de creación de Tribunales Administrativos Autónomos, lo cual retoma la tesis Mariscal, respecto a la posibilidad de tribunales que no fueran parte del Poder Judicial de la Federación; se legitima al Tribunal Fiscal de la Federación y sus resoluciones.

La Ley de Justicia Fiscal, preponderantemente norma el procedimiento mas que la materia sustantiva del Derecho Fiscal, toda vez que esta se encontraba contenida en la Ley General sobre percepciones fiscales de la Federación. Y aun cuando diversos autores han separado la rama fiscal del derecho administrativo, pretendiéndole dar una autonomía para lo cual existen buenas razones. Tal es el caso de Armando Porras y López que en su obra "Derecho Fiscal" (Aspectos Jurídicos y Contables), nos dice lo siguiente: "el Derecho Fiscal originariamente una rama del derecho administrativo, se transforma al mismo tiempo que se transforma el Estado contemporáneo... Terminando por adquirir una verdadera autonomía científica, independizándose del derecho administrativo... El Tribunal Fiscal de la Federación en pleno

de 19 de noviembre de 1940 resolvió: El Derecho Fiscal como rama del Derecho Administrativo y a su vez el Derecho Público, ha venido evolucionando en forma tal, que actualmente puede considerarse como una verdadera rama autónoma del Derecho, con características especiales, que si lo distingue en el campo del Derecho Administrativo y del Derecho Público, con mayor razón lo distingue del Derecho Civil... El Derecho Tributario concretamente regula las relaciones entre la Hacienda Pública y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes. En el constante desarrollo del Derecho Hacendario, el Legislador Mexicano ha podido ir creando ordenamientos tendientes a la unificación, recolección de los distintos principios, leyes y disposiciones de carácter fiscal, formándose así un Derecho Fiscal Mexicano" (9).

Aun así, se continúa considerando el Derecho Tributario o Fiscal, como una subrama del Derecho Administrativo; en relación con lo contencioso administrativo y respecto a lo procesal, se establece que la creación del tribunal fiscal de la federación es uno de los antecedentes reales para la posterior creación del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal.

La Ley de Justicia Fiscal establecía un actor y demandado, los cuales podrían ser:

	Particular		Autoridad Fiscal
<b>ACTOR</b>	Autoridad fiscal por resolución errónea en favor del particular.	<b>DEMANDADO</b>	Particular: por resolución errónea en favor del particular.

(9) Armando Porras y López, Derecho Fiscal, México, Textos Universitarios, Distribuidores Manuel Porrúa, S.A., Librería, 1976, P. 34.

En aquel tiempo y para los efectos de los actos emitidos por las autoridades fiscales del Departamento del Distrito Federal, el Tribunal Fiscal de la Federación, tenía intervención respecto de los actos emitidos por el indicado Departamento del Distrito Federal.

La Ley de Justicia Fiscal, establece el inicio despues de la Ley Lares, de tribunales que se entienden como del tipo administrativo no dependientes del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, a diferencia de la Ley Lares, el nuevo tribunal tuvo un inicio de tribunal de justicia delegada y posteriormente comenzamos a hablar de tribunales autónomos; lo cual da origen al tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal. El tribunal fiscal de la federación toma desde su inicio una jurisdicción de nulidad, según se advierte en la parte aclarativa de la exposición de motivos de la propia Ley de Justicia Fiscal, que a continuación expresa:

"El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del tribunal, no el Estado como persona jurídica. El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o declarar la nulidad de los actos o procedimientos".

### 1.3. CODIGOS FISCALES DE LA FEDERACION DE 1938 Y 1967.

Posterior a la Ley de Justicia Fiscal y al verse las diversas impugnaciones que por vía de amparo se empiezan a deducir respecto a la inconstitucionalidad de la Ley de Justicia Fiscal, del Tribunal Fiscal de la Federación y de los fallos del mismo, se reforma el artículo 104, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y existe así la posibilidad de crear tribunales de lo contencioso administrativo autónomos de los poderes de la unión y se quita cualquier resquicio de duda para la existencia del tribunal fiscal de la federación.

Por otro lado, en la misma época y en base a que existen diversas disposiciones o leyes reglamentarias respecto a la materia fiscal, como la Ley de Justicia Fiscal y la Ley de Percepciones Fiscales, y a fin de crear un sistema uniforme para la legislación tributaria en el año de 1938, se presenta la iniciativa de ley por parte del Ejecutivo Federal, la cual una vez aceptada empieza a regir a partir del 1º de enero de 1939, con la denominación de CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

En el referido Código Fiscal, al unirse la legislación tributaria, no solamente se tratan normas procesales que respecto al fisco se hubiesen expedido, sino que también se expresa en él la materia sustantiva, según se puede ver de las resoluciones que sobre el particular emite el Tribunal Fiscal de la Federación:

"Cuando el pleno estableció su tesis de que toda promoción depositada en el correo, fuera o dentro de la Ciudad de México, debe tenerse por hecha

en tiempo, tuvo en cuenta que el correo es el medio legalmente destinado a la conducción de la correspondencia y por lo tanto las partes, al hacer uso de tal servicio se ajustan a un derecho legal. Entonces estaba en vigor la Ley de Justicia Fiscal, pues no se había expedido aun el Código Fiscal de la Federación. Al consagrar este, en su artículo 179 la posibilidad de enviar por correo certificado una demanda (sin distinguir si es dentro o fuera de la ciudad de México), no hizo sino concretar en un precepto expreso la orientación fijada por el Pleno en su Jurisprudencia del 31 de enero de 1938. Ahora bien, no existe la prohibición de aplicar las normas procesales por analogía, ni va contra su naturaleza, por lo que no puede afirmarse que sea un derecho exclusivo de la parte actora el uso del correo dentro del sistema del Código Fiscal. Cae en consecuencia, por su base el argumento del actor que pretende restringir el uso del correo a los particulares y niega concretamente el derecho de la Secretaría de Hacienda, por el hecho de que la Secretaría reside en la capital". Pleno del 15 de febrero de 1953 (Revista de Tesis Jurisprudencia), Pág. 325. (10 )

"Compensación. Caso en que se cancelaron las estampillas correspondientes.- La compensación en materia fiscal se rige por normas distintas de la materia civil, como resulta claro de los términos del artículo 44 fracción II del Código Fiscal, lo cual determina que no deben devolverse y en consecuencia compensarse las cantidades pagadas indebidamente, si para el efecto se usaron y cancelaron estampillas" (revista, números del 109 al 120, página 170). ( 11 )

Respecto a las partes, el Código Fiscal de la Federación de 1938, en su artículo 168 señala como antes lo hacía la Ley de Justicia Fiscal a un

( 10 ) Lic. Luis Martínez Flores, Derecho Fiscal Mexicano, México, Edit. Porrúa, S.A., 1959, P. 245

( 11 ) Lic. Martínez Flores, Op. Cit. P.123.

actor y demandado entre los que incluía a:

- a) La autoridad fiscal que ordene, dicte, ejecute o trate de ejecutar la resolución o tramite el procedimiento impugnado, o la que legalmente la sustituya;
  
- b) El particular que derive un interés patrimonial directo de la resolución cuya nulidad se pida, de acuerdo con lo que establece la fracción VII del artículo 160;

También incluía entre las partes al tercero dentro del procedimiento administrativo, aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretenda el actor y como parte de especial distinción a la cual le daba la característica de siempre parte en el procedimiento contencioso fiscal, de conformidad a la fracción IV del artículo 168;

"IV.- La Secretaría de Hacienda, aunque no sea actora ni demanda, tanto en este caso como cuando intervenga en los juicios como parte actora o demandada, su representación estará a cargo de la Procuraduría Fiscal. Esta oficina podrá delegar la representación en agentes hacendarios, los que estarán adscritos a las Salas del Tribunal fiscal en el número que se estime necesario. Podrá apersonarse en juicio como coadyuvante de la Secretaría de Hacienda, quien tenga interés directo en la anulación, en el caso de la fracción VII del artículo 160".

De lo cual se establece dentro del procedimiento del Código Fiscal de la Federación de 1938, dos clases de terceros, el coadyuvante y el perjudicado como titular de un derecho incompatible con el actor.

En su artículo 191, y en cuanto a la personería, el Código Fiscal indicado, establece que el actor deberá acompañar con su instancia los documentos justificativos de su personalidad, (personería) cuando no gestione en nombre propio, a menos que compruebe que dicha personalidad le ha sido reconocida en el procedimiento dentro del cual haya emanado la resolución que reclame.

Después del Código Fiscal de 1938 y en virtud de las diversas diferencias que empiezan a surgir, respecto a la política fiscal en la década de los 50 y 60, al estar en la Presidencia el Lic. Gustavo Díaz Ordáz; el 29 de diciembre de 1966, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el nuevo Código Fiscal de la Federación, el cual entra en vigor en toda la República el 1º de abril de 1967 y deroga el Código Fiscal de 1938, el Decreto de 1959, respecto a la Autoridad Fiscal Federal y la Ley del 29 de diciembre de 1948, por lo cual se crea el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

En cuanto al Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 1981, mismo que entró en vigor el día 1º de abril de 1983, no hablamos en este capítulo, por ser materia supletoria de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y no antecedente.

1.4. LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL DEL 17 DE MARZO DE 1971 Y SUS REFORMAS DE 1973, 1979 Y 1986.

Siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Licenciado Luis Echeverría Álvarez, en uso de las facultades que le concedían en aquel entonces el artículo 71o. fracción I de nuestra Constitución Política, formula y presenta el 30 de diciembre de 1970 ante los secretarios de la Cámara de Senadores la Iniciativa del Ejecutivo Federal de la LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

En dicha iniciativa se señala: "El propósito de esta Ley es poner al alcance del pueblo, sin formalismos que le estorben ni tecnicismos que la dificulten, estableciéndola ágil y eficaz en su forma administrativa" (12).

Se menciona que "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 desvirtue el tribunal en bien del quejoso suplirá la deficiencia de la demanda, lo que

(12) Biblioteca del Senado de la República, Memorias del Senado, Sesiones 1970-1971, México, Pág. 835.

especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida; en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia". (13).

Como comentario al párrafo anterior, se puede decir que la palabra justicia significa equidad, rectitud, igualdad, imparcialidad, ecuanimidad, probidad, honradez, conciencia, severidad, austeridad, moralidad, derechura y razón; sin embargo se piensa que cada uno de los conceptos anteriores son características y elementos de la justicia; y podemos entender que la justicia es la finalidad última de la ciencia del derecho y las normas jurídicas positivas de una nación.

Por otro lado, Andrés Serra Rojas en su obra de Derecho Administrativo afirma, que la definición más general de derecho administrativo es "el derecho aplicable al Poder Ejecutivo y regula en pormenor la organización y funcionamiento de los servicios públicos y de todas aquellas actividades en las que interviene la acción del Estado, para realizar propósitos de interés general" (14), lo que nos da uniendo dicho concepto con las ideas anteriores de justicia, que la justicia administrativa que se debe dar a través del tribunal de lo contencioso administrativo, es aquella finalidad armónica que dan las normas jurídicas para su cumplimiento por el Departamento del Distrito Federal y sus autoridades. Y en caso de no darse, deberá llevarse a cabo un procedimiento ante el tribunal de lo contencioso administrativo ágil y eficaz; la agilidad evitando trabas en el procedimiento, para dar una rápida solución al caso concreto planteado por las partes,

: 13) Loc Cit.

: 14) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, México, Librería Porrúa, S.A., 1959, P. 84.

conservándose las formalidades necesarias. Por lo que la iniciativa de Ley del Tribunal también declara que: "no obstante la simplicidad del procedimiento, se han conservado las formalidades esenciales que no pueden variar-se, porque constituyen garantías consagradas en nuestra carta magna". ( 15 ).

En cuanto a lo expedito del procedimiento, la iniciativa también precisa que: "la justicia que se imparta en el tribunal de lo contencioso administrativo, deberá ser expedita, pronta y pública. La creación del tribunal da al gobernado un nuevo conducto para solicitar justicia social ante los actos y resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal" ( 16 ). El planteamiento de un tribunal administrativo autónomo en el Distrito Federal venía a solucionar los requerimientos de una gran urbe, con una población que sobrepasaba en aquel entonces los ocho millones de habitantes, mismos que requerían de un órgano jurisdiccional imparcial para reclamar actos administrativos que afectaban su esfera jurídica, por ello la iniciativa establecía que: "tendrán acción ante el tribunal los individuos presuntamente agraviados". ( 17 )

La iniciativa también establecía la autonomía del indicado tribunal, la cual le daba imparcialidad ante las partes en el procedimiento a consecuencia de lo establecido en nuestra Constitución Política en el artículo 104o. fracción I, segundo párrafo, reformado el 16 de julio de 1967 ( 18 ), que dice:

: 15 ) Memorias del Senado, Op. Cit. P. 836.

: 16 ) Ibidem, Pág. 835. .

: 17 ) Loc. Cit.

: 18 ) Antonio Carrillo Flores, La Justicia Federal y la Administración Pública, México, Edit. Porrúa, S.A., 1973, P. 281.

"Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer; fracción I... Las Leyes Federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar fallos que tengan a su cargo, derimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

La iniciativa planteaba para la igualdad de las partes, la suplencia de la deficiencia de la queja, lo que además de dar una mayor igualdad al gobernado ante el gobernante, otorgaba la calidad de simplicidad al proceso en los siguientes términos:

"Además, siempre será carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtue, el tribunal en bien del quejoso suplirá la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia" (19).

También y en favor de los particulares o gobernados se establecía que "para librar de trabas la defensa de los particulares, no se obligará a cubrir costas, aunque no prospere la acción que ejercite" (20).

Se daba la intervención a terceros en juicio, siendo éstos: "aquellos cuyos intereses puedan resultar afectados con las resoluciones que se dicten, en cumplimiento de las garantías de audiencia que establece el artículo 14 Constitucional" (21). En sí, la iniciativa de ley presentada al Senado llevaba puntos de interés colectivo para establecer demandas de justicia social o individual; puesto que se basaba ya no en una necesidad, sino en un reclamo popular.

: 19) Memorias del Senado, Op. Cit. Pág. 835.

: 20) Ibidem, Pág. 836.

: 21) Loc. Cit.

La iniciativa fue turnada a sus comisiones por el Senado de la República el 19 de enero de 1971. La cámara de origen se evocó al estudio de la misma y señaló como comisiones dictaminadoras la primera de justicia y la primera sección de estudios legislativos integrada por los siguientes senadores: primera comisión de justicia: senador Gilberto Suárez Torres, senador Vicente Juárez Castro, senador Aurora Ruvalcaba. ( 22 )

La primera lectura del dictamen de las comisiones es el 26 de enero de 1971 y dentro de la misma se expresan diversos puntos de interés referidos al propio dictamen, en el cual se dice:

"Este proyecto de Ley viene a dar satisfacción a una necesidad y a colmar un vacío en la Legislación del Distrito Federal. El estado de derecho busca al tiempo que en la eficacia en la actividad funcional de la administración, la garantía auténtica de los derechos del particular. Si deseamos la vigencia de la estabilidad del orden jurídico y la protección efectiva de los derechos del particular, requerimos la existencia de instituciones jurisdiccionales independientes, autónomas, ajenas a toda la influencia proveniente del poder que pueda, mediante la contra-acción en juicio resolver de manera decisiva las controversias que surjan entre los particulares y la administración pública con motivo de esta última". ( 23 )

En el dictamen también se habla en cuanto a los recursos administrativos, de que el gobernado tiene hasta ese entonces medios directos e indirectos para la protección de sus derechos, dentro de la administración

: 22 ) Ibidem, Pág. 846.

: 23 ) Ibidem, Pág. 837.

pública, pero la decisión de esos medios siempre se deja a las autoridades administrativas, careciendo las mismas de la imparcialidad debida; se habla de que el gobernado tambien tiene y seguirá teniendo la noble institución mexicana del amparo, pero con el tribunal de lo contencioso administrativo el gobernado debe de tener un medio ágil y eficaz para una pronta resolución. En la iniciativa, al mencionarse que el particular accionará la instancia del tribunal, únicamente cuando se vea afectada por un acto administrativo y al respecto se cita al Licenciado Gabino Fraga, quien en su obra de derecho administrativo dice lo siguiente:

"Pues bien, el acto que provoca la controversia debe ser un acto administrativo. La afirmación procedente, pudiera estimarse como de tal evidencia que no pareciera ni necesario asentarla. Sin embargo, como en la práctica se incurre en serias confusiones, considerando contencioso administrativo una controversia, por el simple hecho de que la administración intervenga..., hemos creído necesario llamar la atención sobre este primer elemento".

Sobre lo mismo se hace la aclaración en la misma iniciativa, que el tribunal derimirá controversias que se susciten entre los particulares y el Departamento del Distrito Federal por actos administrativos de este, con la excepción de los asuntos tambien administrativos que son de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, los relacionados en el aspecto laboral que es cuestión de otro tribunal autónomo que señala la legislación de los trabajadores al servicio del Estado y las controversias que

surjan de la posesión de propiedad ya que es de jurisdicción judicial.

Para garantizar la autonomía del tribunal, se señalaba que el nombramiento de los magistrados por parte del Titular del Ejecutivo será con la intervención del Congreso de la Unión.

Las comisiones dictaminadoras consideraron prudente proponer modificaciones a varios artículos, por lo que se exponen a continuación los razonamientos de las mencionadas modificaciones en relación con el objetivo del tema de que se trata:

- a) Se añade que el tribunal tendrá como función el derimir controversias de "carácter administrativo" para evitar confusiones en cuanto a su función y recordando la cita hecha en el propio dictamen a lo dicho por el Licenciado Gabino Fraga, en su obra de Derecho Administrativo.
- b) Se sugiere la forma más sencilla de acreditar la personalidad por parte de los representantes de las partes, y para ello se señala que la acreditarán conforme a lo establecido por el artículo 33o.; esto es que "la facultad para oír notificaciones autoriza a las personas designadas para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en audiencia".
- c) Se menciona la sustitución de la palabra castellano por español y otro idioma en lugar de idiomas extranjeros. Lo anterior en

base a que el español es nuestro idioma, e idiomas extranjeros no sirven para los dialectos indígenas que son de nuestra patria.

- d) Se aclara plenamente que el particular puede acudir al tribunal, si tiene iniciado algún recurso administrativo y se desiste de él.
- e) Dentro del capítulo segundo de las partes, se opta por especificar las autoridades demandadas, no dejando solamente la frase de "autoridades responsables", sino que se expresa que será parte en el procedimiento y "siempre será parte demandada el Director General a cuya área de atribuciones corresponde la materia de la resolución o acto impugnado, quien contestará la demanda y representará al jefe del departamento, salvo que este delegue a otro funcionario su representación". Lo cual relacionado con la suplencia en la deficiencia de la demanda, designa correctamente la autoridad demandada por la materia del acto impugnado de que se trate.
- f) A la legitimación de las partes para demandar únicamente se solicita que tengan un interés en que se funde su pretensión.
- g) Se le da sencillez en la redacción al artículo 33o. de la Ley, para estar de acuerdo con la simplicidad en cuanto a la representación de las partes en el procedimiento.
- h) Para evitar dilaciones procesales se sugiere otorgarles a los

delegados acreditados por las demandadas que son parte en el procedimiento, la facultad de recibir notificaciones.

- i) Se excluye el término jurídico al interés del actor, y se establece que el interés jurídico es difícil de precisar y si se le ve en relación al sobreseimiento, estaríamos dando lugar a multitud de sobreseimientos por no quedar claro el interés jurídico del actor. Por lo que queda únicamente "el interés del actor". Por otro lado, cabe mencionar que esto se relaciona con la legitimación de las partes, al dejar liso y llano el interés para ello.
- j) Se propone la reclamación de fianza excesiva; esto como un recurso, situación por más interesante respecto a la negación de la gestión oficiosa.
- k) Una de las propuestas de las comisiones del senado que mayor repercusión puede tener en cuanto a la ayuda para las clases sin recursos, en cuanto a solventar los gastos de este tipo, aun cuando no se cobre costas, pero si se tenga que acudir ante un profesional del derecho; es la creación de una defensoría de oficio, la cual permite "al pueblo un acceso directo en forma ágil y eficaz a la justicia administrativa". Es menester pensar que los honorarios de un abogado muchas veces superan en forma económica al acto de autoridad que lesiona al gobernado, o en su caso el gobernado no tiene el dinero suficiente para sufragar dichos honorarios, por lo cual la defensoría de oficio es una manifestación de la

voluntad por parte de la administración pública para el respeto de los derechos y garantías individuales de los particulares. Es en tal caso menester por su importancia transcribir el artículo completo del dictamen:

Artículo 64o.- Las formas impresas de demanda se proporcionarán por el tribunal, el que tendrá personal suficiente para llenar con los datos que le proporcionen los interesados y con los que obtengan al informarse aún telefónicamente con las autoridades del Departamento del Distrito Federal, sobre la dirección cuya área de atribuciones corresponda la materia del acto impugnado. Estos servicios serán gratuitos, así como los del defensor de oficio que el Departamento del Distrito Federal comisione para tal fin.

Cuando se pone a discusión en el senado el dictamen de las comisiones, llegan a resaltar las intervenciones que a continuación se mencionan:

Senador Vicente Fuentes Diaz, dice: "durante su campaña el Licenciado Luis Echeverría Alvarez, expresó reiteradamente que su gobierno sería un gobierno de puertas abiertas para el pueblo, y para escuchar las quejas, los requerimientos y las inconformidades del mismo pueblo. La relación entre gobierno y pueblo por lo complicado de la vida moderna debe darse a través de sistemas orgánicos, cuyo mecanismo permita a los particulares a tener acceso a la autoridad para plantear sus quejas y querellas".

El Senador Fuentes Díaz también expresa que "la iniciativa da la oportunidad a los particulares o gobernados del Distrito Federal de exponer sus quejas ante los actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal". También dice que "el dictamen de las comisiones con sus aspectos formales y procesales plantea una serie de garantías y facilidades que darán una pronta y expedita justicia. La creación de una defensoría de oficio hará posible en favor de los quejosos, el disponer de personas aptas y capaces para que le auxilien en la presentación y el encausamiento de su queja; dando a los particulares del Distrito Federal la facilidad de tener éxito en sus reclamos". Manifestó también que "la falta de complicaciones en el procedimiento ante el tribunal y las facilidades para presentar la queja, puesto que el tribunal de lo contencioso administrativo tiene empleados obligados a atender a las personas que ahí se presenten, con la obligación del tribunal de suolir la deficiencia de la queja; la cual sin duda se presentará en las demandas de la gente humilde y de escasa o poca ilustración".

Una de las cuestiones que el senador expone sin fundamento, es el mencionar que "al suprimir la llamada gestión oficiosa, se suprime el coyotaje". Se considera que lo manifestado por el senador es sin fundamento alguno, puesto que la gestión oficiosa tiene alternativas para garantizar el monto de la cosa litigiosa; así como su normatividad debidamente preconcebida por la legislación. En sí, el coyotaje se viene a suprimir en el tribunal de lo contencioso administrativo al crearse la defensoría de oficio de la que tanto se ha hablado.

Otra intervención es la del Senador Alfonso Sánchez Madarriaga, quien

dice: "El Sr. Presidente Licenciado Luis Echeverría Alvarez, pone especial empeño en lograr el cabal respeto a la dignidad humana. Por lo que se ha llegado al axioma de que la justicia si no es pronta no es justicia". El senador tambien destaca diversos párrafos de la iniciativa presidencial y exalta las características que deberían tener los magistrados del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, pidiendo al senado la aprobación del dictamen.

Posteriormente de la discusión y no habiendo quien haga uso de la palabra se turna a votación el dictamen de las comisiones, por lo que se aprueba en lo general por unanimidad de 48 votos y pasa a la H. Cámara de Diputados, donde tambien se aprueba.

En sí mismo el dictamen de las comisiones de la Cámara de Senadores da a la iniciativa de Ley Presidencial mayores garantías de justicia administrativa en favor de los derechos de los gobernados. Cabe aclarar que la discusión y exposición de los senadores fue el 28 de enero de 1971, y para el 17 de marzo del mismo año el Ejecutivo Federal promulga y publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

#### REFORMAS DEL AÑO DE 1973.

El 14 de diciembre de 1972 siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Licenciado Luis Echeverría Alvarez, presenta a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de

reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En la mencionada iniciativa se dice que:

"Este decreto se refiere a aspectos procesales y a la determinación específica de la competencia de las salas que integran este tribunal".

En la iniciativa presidencial se planteó que "la parte actora y el tercero perjudicado en los juicios contencioso administrativos, tienen vías disponibles para impugnar las sentencias que dictaban las salas, lo que les permite en caso de que se hubiese ostentado un criterio equivocado o cometido algún error, que esto sea corregido, en tanto que la parte demandada carece de toda posibilidad para lograr el mismo propósito. En las sentencias que no afectaban el interés social, resulta explicable y conveniente que en beneficio de la pronta terminación de los asuntos, no existiera ulterior recurso para la autoridad demandada; pero en los casos en que el interés público se veía lesionado, el equilibrio procesal de las partes debe prevalecer sobre la celeridad de los procedimientos contencioso administrativos. Por tal motivo se propuso un recurso para que el pleno del tribunal pudiera revisar las resoluciones de las salas, cuando el asunto fuera de importancia y trascendencia, a juicio del jefe del Departamento del Distrito Federal" ( 24 ).

También se sugirió la ampliación del término para contestar la demanda, que en aquel tiempo era de cinco días y se amplió a diez días. Asimismo se amplió el plazo de diez días para citar a la audiencia del juicio, a quince, lo anterior "por ser plazos que de todas formas son más breves que

los existentes en otros procedimientos semejantes" ( 25 ).

Por otra parte, "las que en la fracción I se denominaban causas de ilegalidad, se trasladaba a un artículo 77 Bis que se adicionaba, para definir las como causas de nulidad ya que en el artículo 21 de aquel entonces señalaban las causas de ilegalidad que podía alegar un agraviado al promover juicio ante las salas del tribunal, y en virtud de que el procedimiento de lo contencioso administrativo se establece como juicio de anulación, las causas de ilegalidad se consignarían como causa de nulidad en un artículo 77 Bis que se menciona" ( 26 ). Lo cual resultaba a todas luces un juego de palabras; ya que las causas de nulidad siempre son causas de ilegalidad, de ahí el nombre de contencioso administrativo de nulidad, objetivo o de ilegitimación.

También la fracción III del artículo 31 de aquel entonces, disponía que siempre sería parte demandada el Director General a cuya área de atribuciones correspondía la materia de la resolución o acto impugnado, quien contestaría la demanda en representación del jefe del departamento, salvo que este delegara a otro funcionario su representación. Por lo que "al otorgarse a los Delegados del Departamento del Distrito Federal atribuciones que anteriormente estaban concentradas en los Directores Generales, resultaba necesario señalar a dichos Delegados las mismas obligaciones que como partes en el procedimiento tenían los mencionados Directores Generales". ( 27 )

Según se advierte del Diario Oficial de Debates de la Cámara de Diputados, Año III, T.III Nº 32 páginas 4, 5, 6, 7, 8 y demás de dicha constan-

:25 ) Loc. Cit.

:26 ) Ibidem, Págs. 88 y 89

:27 ) Loc. Cit.

cia, del día 18 de diciembre de 1972, comparece con autorización del C. Presidente de la República, ante la H. Cámara de Diputados, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Licenciado Octavio Sentíes Gómez, para hablar respecto a los motivos de algunas iniciativas de ley, y en relación con el tribunal de lo contencioso administrativo se dijo que: "se tiene presente que se debería de superar la administración e impartición de justicia. El tribunal de lo contencioso administrativo se creó con el propósito de proveer a los particulares de un órgano de justicia que conozca las resoluciones administrativas que afecten a sus derechos, por lo cual las reformas tienden a preservar el sistema establecido en favor de los particulares, sin menguar las técnicas procesales".

En cuanto al decreto de reformas, al ser turnado al senado, como cámara revisora, intervienen en su estudio como comisiones dictaminadoras:

- 1) Unica del Departamento del Distrito Federal.
- 2) Primera de Justicia.
- 3) Segunda de Estudios Legislativos.

Dentro del dictamen, las comisiones mencionan que el tribunal "había tenido que afrontar tareas que se derivan de una compleja estructura del Departamento del Distrito Federal" ( 28 ). Cuya estructura jurídica ha sido objeto de diversas modificaciones, en base a los requerimientos de la población.

Se sugiere en el dictamen, ampliar términos por problemas de estructura del departamento, se especifica que se debe de dar a los delegados del

( 28 ) Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año III, T. III. Nº 39, 27 Dic. 1972, Pág. 100.

departamento las mismas obligaciones en el procedimiento, que a los Directores Generales. Se propone que se les denominará representantes, a los que se ostenten la personería de las autoridades, en lugar de delegados, para evitar confusiones con los titulares de las delegaciones en que fue dividido el Distrito Federal. Asimismo a los representantes se les amplía las facultades.

Según el acta que consta en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año III, T.III N° 40 del 28 de diciembre de 1972, en la Sala de Comisiones "Presidente Sebastián Lerdo de Tejada de la H. Cámara de Senadores", integran la comisión única del Departamento del Distrito Federal los Senadores Martín Luis Guzmán, Alfonso Sánchez Madariaga y Alejandro Carrillo; la primera comisión de justicia los Senadores Gilberto Suárez Torres, Florencio Salazar Martínez y Vicente Juárez Castro, y la comisión de estudios legislativos los Senadores José Rivera Pérez Campos, Ramón Álvarez Cisneros y Florencio Salazar Martínez, quienes firman su dictamen y el 30 de diciembre de 1972, presentan la primera lectura ante la Cámara de Senadores; en la cual el Senador Florencio Salazar Martínez expresa:

"Sr. Presidente, en nombre de las comisiones unidas..., me permito solicitar ponga a consideración de la asamblea, que si así lo estima, se dispense el trámite de la segunda lectura, en virtud de que se trata de un asunto de urgente resolución, ya que como todos lo sabemos acaba de concluir el período ordinario de sesiones, y la materia de que se trata regula las actividades del Tribunal de lo Contencioso Administrativo".

En el mismo documento se advierte que posteriormente se pidió al Presidente, fuera puesto a consideración de la H. Asamblea por parte de la Secretaría; por lo que el Secretario Luna Kan consulta a la asamblea, la cual concede la dispensa solicitada y por unanimidad de 54 votos es aprobado el Decreto de Reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mismo que se publica en el Diario Oficial de la federación, el 4 de enero de 1973.

Después de cinco años de haber comenzado su vigencia las reformas de la indicada ley, el 13 de diciembre de 1978, cuando es Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Licenciado José López Portillo, y por conducto de la Secretaría de Gobernación, se remite Iniciativa Presidencial a los CC. Secretarios de la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en la cual se sugiere reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De nueva cuenta en dichas reformas se considera la necesidad de la simplicidad del procedimiento en el Tribunal de lo Contencioso; pero se le aumenta un punto jurisdiccional de gran valía para determinar puntos de competencia con el Tribunal Fiscal de la Federación. Es decir, en la nueva iniciativa de reformas se establece que el indicado Tribunal, además de los actos administrativos conocería de la materia fiscal.

El razonamiento que implica dicha situación es el siguiente: "la competencia que originalmente fue atribuida al Tribunal Fiscal de la Federación obedeció a la ausencia de un órgano jurisdiccional para conocer de las

controversias entre las autoridades del Distrito Federal y los administrados. Por esta razón dejó de tener validez al aparecer en 1971, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por lo que se pretende adecuar concretamente a la realidad, la competencia del órgano jurisdiccional que decide sobre la legalidad de los actos del Departamento del Distrito Federal".

Por otro lado, la iniciativa divide la Ley del Tribunal en cuatro títulos; Primero, relativo a la organización y competencia; Segundo, relativo al procedimiento; Tercero, a los recursos, y el Cuarto a la jurisprudencia. Se modifica la Ley hasta entonces vigente y se establece en el artículo 12 el nombre de DEFENSORES JURIDICOS GRATUITOS, para establecer la finalidad implícita en la defensoría establecida hasta entonces.

Uno de los puntos que para la presente tesis es de especial importancia, son las consideraciones que se hacen en la iniciativa de reformas de Ley al hablarse en ella, respecto a la figura jurídica denominada INTERES, en el sentido siguiente: al crearse el Tribunal, en múltiples ocasiones se sobreesfuerzan los juicios al considerar que no estaba acreditado un interés jurídico; por lo que se llegó al calificativo de legítimo en la reforma de 1973. Lo cual también da ocasión a un sin número de sobreseimientos, por lo que en la iniciativa de 1979 se expresa:

"Se consideró conveniente el abandono de la tesis del interés legítimo, porque en la vida diaria de una ciudad los actos de las autoridades pueden conculcar no solamente los intereses subjetivos directos y personales de los particulares, sino que en su actuación pueden ocasionalmente violar derechos que le corresponden a los ciudadanos como miembros de una comunidad; así vigilar el orden público del que resulten beneficiados los particulares, no es responsabilidad exclusiva de las autoridades administrativas, sino que abandonándose la idea de la acción procesal individualista, el orden público puede ser protegido como consecuencia de la acción de los ciudadanos que reciban un perjuicio de su interés social como consecuencia a su vez de errores o excesos de la administración". El cambio de intereses en que se funda la pretensión en el juicio, da como consecuencia el mayor acceso de los ciudadanos al tribunal, lo cual reditúa en una excelencia de su procedimiento.

Según consta en el Diario de Debates del Senado número 33 página 2, el día 20 de diciembre de 1978, se da lectura a la H. Cámara de Senadores del dictamen respecto a la iniciativa presidencial antes mencionada por las comisiones unidas, segunda de justicia y quinta sección de estudios legislativos. En dicha lectura se señala la necesidad que establece el Ejecutivo Federal para la competencia en materia fiscal del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal. En la lectura se manifiesta que cada día es más compleja la vida social, y que las autoridades pueden llegar a producir actos contrarios a la ley por lo que surge la necesidad de encontrar caminos idóneos para restablecer el orden jurídico y facilitar a los administrados el velar por la exigencia de sus derechos e intereses. Se expresa también que las comisiones estudiaron los 69 artículos, cuya reforma y adición propone el Ejecutivo Federal, con relación a los 89 que integran la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Solicitándose con ello una transformación radical de la ley. Se acepta la división por títulos que el Ejecutivo Federal propone. Y es opinión

de las comisiones que la facultad de las Salas para conocer de la materia fiscal resulta atinada; por lo que acepta que la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación se apliquen supletoriamente a la Ley del Tribunal de conformidad al nuevo artículo 24. En cuanto al objetivo del presente trabajo se señala que el artículo 32 hace una enumeración más técnica de las personas que pueden tener el carácter de demandadas incluyendo en ellas a los particulares, a quienes les favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa.

Por último, señalan las comisiones que la iniciativa propone preceptos nuevos para llenar lagunas que la experiencia en la vida del tribunal ha detectado, y por otra parte las modificaciones responden a una mayor dinámica, en atención a la responsabilidad que las reformas a la ley confieren. El 21 de diciembre de 1978 se da la segunda lectura al dictamen emitido por las comisiones y entran en discusión general; el Senador Jorge Gabriel García Rojas manifiesta:

"Esta ley viene a modificar, fortalecer sustantivamente este tribunal, surgida en el año de 1971, vino a llenar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, una vieja carencia que ya tenía la Ciudad de México. En materia de administración de justicia no hay más que dos actitudes del Estado frente a los gobernados: o la justicia se administra, y entonces los órganos de la administración pública, los encargados de esta alta función, o la justicia se imparte y entonces son los tribunales los organismos adecuados para cumplir esta tarea. Es Evidente que una Ciudad tan densamente poblada como la nuestra, con una complejidad fenomenal,

con grupos sociales marginados, con una administración rica, variada, poderosa y con una instrumentación jurídica también potente, engendra entre los gobernantes y los gobernados conflictos continuos. Con la iniciativa se pretende llenar una laguna que venturosamente la experiencia ha demostrado, que se ha satisfecho ampliamente al dotar al ciudadano medio de un instrumento jurídico adecuado para la defensa de sus intereses frente a la autoridad". ( 29 )

La iniciativa de reformas es aprobada por unanimidad de votos; enviada a la Cámara de Diputados y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1979.

#### REFORMAS DE 1986.

En el mes de abril de 1986, llega a la Cámara de Senadores la iniciativa de Ley Presidencial, para hacer modificaciones a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. El 17 de abril del mismo año, las comisiones unidas de justicia del Departamento del Distrito Federal y la Tercera Sección de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, formula dictamen respecto a la iniciativa presidencial; y algunos de los puntos que es importante resaltar son:

- a) Que las reformas tienen por objeto reestructurar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- b) Entender los requerimientos del Distrito Federal y procurar a sus habitantes expedita administración de justicia en los asuntos de que es competente el Tribunal.

( 29 ) Diario de Debates del Senado de la República de fecha 21 de Diciembre de 1978, número 34, P. 89.

- c) El reestructurar el Tribunal señalando específicamente las competencias, resolver los juicios prontamente, el homenaje a la garantía de justicia expedita y gratuita que consagra el artículo 17 Constitucional.

Dentro del dictamen se manifiestan diversas hipótesis y conclusiones respecto a la reestructuración y facultades al procedimiento del tribunal, de la Sala Superior y de las Salas del propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, en cuanto a la materia procesal, únicamente las comisiones tratan respecto a las reformas de los artículos 50, 54 y 71 de la Ley del Tribunal; las cuales hablan de la obligación del actor, de acompañar a la demanda copia de los documentos de los cuales se habla en la misma, para darle mayor rapidez al proceso. En cuanto al artículo 53. se modifica la fracción III, señalando que la demanda se subsana en virtud de obscuridad o irregularidad referente a la falta o imprecisión de requisitos formales.

Otra de las situaciones referente a las partes y que es tratada en forma somera por las comisiones, aun cuando dicha disposición va a dar lugar a infinidad de desechamientos, es la variante que se realiza respecto a la expresión de interés simple a interés jurídico, como presupuesto para el ejercicio de la acción ante el tribunal, modificándose el artículo 71, en su fracción V, en la cual se agrega la expresión "jurídicos" para determinar la improcedencia contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor.

Posteriormente de Cámara de Senadores, la iniciativa de reformas y su respectivo dictamen es turnado a la Cámara de Diputados, y después se publica el 16 de junio de 1986 en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento a la fracción I del artículo 89 de la Constitución de la República, y expedida por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, con el refrendo del Secretario de Gobernación.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo como hemos visto ha sufrido diversas modificaciones, las cuales en su mayoría han tratado de estar de acuerdo a las necesidades sociales que la época actual requiere: siempre tratando de buscar una justicia pronta y expedita.

## CAPITULO SEGUNDO: DE LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO.

### 2.1. CONCEPTOS GENERALES RESPECTO A LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO.

La palabra PARTE proviene del vocablo Latino Pars, "PARTIS", y a la misma se le puede dar diversas acepciones; toda vez que al mencionar el término parte, podemos hablar de: a) una cantidad de un agregado numeroso, b) alguno de los elementos de un todo, c) cuota que le corresponde en cualquier comunidad o distribución, d) cada una de las divisiones de una obra literaria o científica, e) en ciertos géneros literarios cada una de las obras que forman un conjunto, f) cada una de las personas, grupos o entidades que contratan entre sí o tienen intereses o participación en un mismo negocio, g) lado o partido a que se une en una cuestión, h) papel que representa un actor, etc...

La persona, entendiéndose por esta aquella física o moral capaz de tener derecho y obligaciones de acuerdo a las normas jurídicas contenidas en los artículos 23o., 24o. y 25o. del Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal; dentro del conjunto de normas que conforman el sistema jurídico positivo de una Nación, tiene la potencialidad de ser parte en cualquier acto jurídico; es decir, podemos entender como parte a la persona que interviene por su propio derecho en la producción de un contrato VGRS. comprador y vendedor en un contrato de compraventa; arrendador y arrendatario en un contrato de arrendamiento, etc.

El término PARTE, además de su conceptualización lógica y la expuesta en el párrafo anterior tiene y es uno de los elementos de estudio en lo

que llamamos Derecho Procesal. El Derecho Procesal ha sido dividido en varias ramas a su vez; pero el interés de esta exposición es el derecho procesal de lo contencioso administrativo, y no es un atrevimiento hablar de esta rama del derecho; puesto que de existir una pretensión respecto a algún acto administrativo que puede generar una acción, también puede existir un litigio que dé origen a un proceso de lo contencioso administrativo, y por ende es de considerarse la existencia de un derecho procesal de lo contencioso administrativo. En cuanto a lo contencioso administrativo, hay que considerar que se trata de exigir a la administración pública que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas, por lo que toca a sus actos unilaterales que producen efectos jurídicos a los particulares administrados, sin perder la administración pública su carácter de autoridad; pero con el papel de parte en un proceso, lo cual se ampliará más adelante.

Las partes dentro del proceso de lo contencioso administrativo son elementos esenciales del mismo; así como cualquier proceso o procedimiento contencioso, puesto que además del órgano que desempeña la función jurisdiccional no se puede hablar de un proceso o procedimiento sin hablar de las partes que intervienen en el mismo.

CIPRIANO GOMEZ LARA, menciona que existen dos conceptos de partes, formal y material; lo anterior lo precisa en los siguientes términos: "el concepto parte, es en sí mismo de carácter formal, ya que las partes no han de ser necesariamente los sujetos de derecho o la obligación controvertida. Y se entiende de lo anterior que parte material es aquella persona

que por su propio derecho y por ser la que tiene la pretensión provoca y actúa y tiene la litis ante una jurisdicción. Y por parte formal, aquella en la cual el accionante puede estar litigando una pretensión, la cual puede recaer o no en su esfera jurídica, ejemplo: el representante, abogado o patrono, el autorizado para oír y recibir notificaciones, etc..." ( 30 ).

El otro lado de la moneda es CARLOS ARELLANO GARCIA, quien sobre el mismo tema manifiesta que: "cuando en un proceso la palabra parte se alude a los elementos subjetivos que deben de concurrir ante el órgano jurisdiccional para que se diga el derecho respecto a ellos, en la cuestión principal se esclarece que de los diversos sujetos que pueden intervenir en un proceso como lo son el Juez, el Secretario de Acuerdos, el Secretario Actuario, los empleados públicos, los testigos, los peritos, los auxiliares de la administración de la justicia, los abogados, el actor y el demandado y los terceros; se le va a atribuir el carácter de parte únicamente al actor y al demandado". ( 31 )

De lo dicho por GOMEZ LARA y ARELLANO GARCIA cabe mencionar para los efectos del presente estudio que una cosa es hablar de las partes en el proceso o en un procedimiento y otra de personería. Es decir, estamos de acuerdo con el licenciado Arellano García de los diversos sujetos procesales, como el Juez, el Secretario de Acuerdos, el Secretario Actuario y los empleados públicos, como auxiliares de la administración de justicia; los cuales son en un principio elementos de actuación o instrumentos del órgano jurisdiccional; en segundo lugar los testigos y peritos son sujetos del proceso, y quedan como partes en el proceso y procedimiento el actor

: 30) Cipriano Gómez Lara, Teoría General del Proceso, México, U.N.A.M., 1981 P. 219.

: 31) Carlos Arellano García, Teoría General del Proceso, México, Editorial Porrúa, S.A., 1984, P. 171.

y el demandado. Por lo que toca a la intervención de los terceros en juicio, se explicará en el inciso correspondiente; pero se deja claro que el abogado o quien ostente cierta representación de las partes en el procedimiento tendrá la personería.

En base a todo lo anterior se manifestarán otros autores que tienen sus conceptos respecto a las partes y sus principios:

#### 2.1.1 CONCEPTOS Y PRINCIPIOS DOCTRINARIOS RESPECTO A LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO.

Respecto de lo contencioso administrativo, existen pocos autores que traten acerca de su procedimiento; pero dentro de la ciencia del derecho existe una igualdad del concepto en cuanto a lo que a proceso se refiere; por lo que veremos los conceptos de algunos autores especializados en otras ramas del derecho, para verificar y establecer la uniformidad que en cuanto al derecho procesal en general y que en el procedimiento contencioso administrativo puede haber:

CARLOS ARELLANO GARCIA, en su obra "Teoría del Proceso" nos expone las definiciones de diversos autores, uno de ellos es:

GIUSSEPE CHIOVENDA que dice: "Es parte aquel que pide en su propio nombre o en cuyo nombre se pide la actuación de la voluntad de la ley y aquel frente al cual es pedida" (32). Dicho concepto origina la crítica del mismo Carlos Arellano García, quien menciona: "la fuente aplicable

: 32) Loc. Cit. Cita Instituciones de Derecho Procesal Civil,  
Edit. Revista de Derecho Privado, Vol. II. P. 284.

al debate principal planteado ante el órgano jurisdiccional no es la Ley, sino una disposición jurisdiccional o un derecho contractual que contiene normas jurídicas individuales obligatorias para las partes en un contrato o en un convenio, y quien actúa es el órgano jurisdiccional que deberá apegarse a disposiciones normativas que lo ligan. No actúa la voluntad de la Ley" ( 33 ). No se piensa que se pueda criticar una definición por un término, cuando para la expresión de las ideas los términos en que se dan deben ser claros para no recaer en faltas de entendimiento. Si hablamos de la actuación de la Ley como norma aplicable al caso concreto, que aun en el caso de convenios y contratos ya sean de origen civil, mercantil, fiscal o administrativo, existen normas jurídicas reguladoras de los mismos y asimismo en virtud de dichas normas generales existen órganos jurisdiccionales que se apegan a la Ley. Ahora bien, si se trata de un órgano jurisdiccional, ¿no sería acaso la voluntad de la ley la que se aplica?

Carlos Arellano García, en su misma obra nos expone también la definición de Ugo Rocco, que dice: "parte es aquel que estando legitimado para obrar o contradecir, gestiona en nombre propio la realización de una relación jurídica de la que afirma ser titular otro sujeto, que puede o no comparecer en juicio" ( 34 ). RICARDO RAYMUNDIN, que dice: "la doctrina más generalmente aceptada es la que enseña que en el proceso civil tiene calidad de parte quien como actor o demandado solicita un acto de tutela jurisdiccional, lo que supone que todo proceso implica la existencia de dos o más personas (físicas o morales) en posición contrapuesta: una que impulsa la actividad jurisdiccional y otra frente a la cual es solicitada la actuación de la ley; pero cabe observar que la actuación de la ley puede darse aunque no exista en absoluto una pretensión (en el sentido sustancial

: 33) C. Arellano García, Op. Cit. P. 172.

: 34) Loc. Cit. Cita Derecho Procesal Civil, México, 1939, P. 372.

o material), o a pesar de no existir todavía o ser incierta" ( 35 ).

JOSE CASTILLO LARRAÑAGA Y RAFAEL DE PINA: "La distinción entre sujeto procesal y parte, se considera actual y obligada para los tratadistas... La denominación del sujeto procesal o sujeto de proceso, corresponde a aquellas personas entre las cuales se constituye la relación jurídica procesal. El concepto de sujeto procesal es por lo tanto, más amplio que el de parte. Las partes son desde luego sujetos procesales; pero no todos los sujetos procesales son partes" ( 36 ).

JOSE BECERRA BAUTISTA, precisa que parte es: "La persona que exige del órgano jurisdiccional la aplicación de una norma sustancial a un caso concreto en intereses propios o ajenos" ( 37 ).

Para CARLOS ARELLANO GARCÍA, parte es: "La persona física o moral que en relación con el desempeño de la función jurisdiccional recibirá la decisión jurídica respecto a la cuestión principal debatida" ( 38 ).

Entrando más en materia, uno de los tratadistas sobre lo contencioso administrativo; el Licenciado Jesús González Pérez tomó la definición de Guasp, quien nos menciona que son parte: "las personas físicas o jurídicas que se constituyen en sujetos de un proceso para pretender la tutela jurídica, y por tanto asumen la titularidad de las relaciones que del mismo se crean con los derechos, las cargas y responsabilidades inherentes; sacando de esto la conclusión que existieran como partes aquella que deduce una pretensión procesal y la que frente a ella se deduce la pretensión" ( 39 ).

- ( 35 ) Ricardo Raymundín, Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, Edit. Viracocha, 1956, T.I.P. 187.  
 ( 36 ) José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina, Instituciones de Derecho Procesal Civil, México, Edit. Porrúa, 1978, Decimosegunda edición, P. 257.  
 ( 37 ) José Becerra Bautista, El Proceso Civil en México, México, Edit. Porrúa, S.A., 1977, P. 19.  
 ( 38 ) C. Arellano García, Op. Cit. P. 174.  
 ( 39 ) Jaime Guasp, Derecho Procesal Civil, 2ª Edición, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961, Tomo I, P. 177.

En base a los conceptos mencionados anteriormente, como los razonamientos hechos, para el presente trabajo conceptuaremos como partes a:

Aquellas personas físicas, morales y autoridades; estos últimos como órganos representativos del Departamento del Distrito Federal, que al tener una pretensión exige ante un órgano jurisdiccional el cumplimiento de la misma; por lo que establece una relación procesal y espera una decisión jurídica en cuanto al punto principal del litigio. Y aquella ante quien se deduce la pretensión y le afecta también directamente dentro de su esfera jurídica, quienes también podrán ser personas físicas, morales o autoridades, como órganos representativos del Departamento del Distrito Federal.

Desde el punto de vista de la naturaleza de la persona jurídica, desglosaremos la conceptualización de personas físicas y morales y autoridades como órganos representativos del Departamento del Distrito Federal:

**Personas Físicas:** "es el individuo poseedor de sustantividad psicofísica que ha surgido con su nacimiento y se extinguirá con su muerte, independientemente de que ciertos derechos los podrá transmitir después de su muerte y otros derechos se extinguirán con él por ser personalísimos". ( 40 )

**Personas Morales:** "Es la entidad formada para la realización de los fines colectivos y permanentes de los hombres, a la que el derecho objetivo reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones". ( 41 )

( 40) C. Arellano García, Op. Cit. P. 177.

( 41) Loc. Cit.

Por otro lado, cabe hacer mención que respecto a las personas morales, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, considera a la Nación, Estados, Municipios y demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley como tales. Pudiendo tener nosotros para ello al Estado en Materia Federal y al Departamento del Distrito Federal como Materia Local.

Sin embargo, hablando en especial del Departamento del Distrito Federal, en el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, independientemente que forma parte del universo centralizado del gobierno federal y su personalidad o posible actuación en un procedimiento civil, sea objeto de diversas críticas y teorías: en el procedimiento contencioso administrativo por ser parte en el procedimiento en virtud de algún acto de autoridad, ante un tribunal de nulidad autónomo, se presenta en el mismo procedimiento como autoridad, por lo que es importante señalar el concepto que de autoridad existe:

"Autoridad, es aquel que tiene la potestad legalmente conferida y recibida para ejercer la función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad". ( 42 )

Respecto a las partes en el procedimiento, han surgido diversos principios, esto en cualquier materia procesal del derecho. Algunos de dichos principios son: PRINCIPIO DE DUALIDAD DE PARTES: que es algo de lo que

( 42 ) Rafael de Pina, Diccionario de Derecho, México, Edit. Porrúa, 1978, P. 25.

ya habíamos hablado anteriormente y proviene del derecho natural; ya que no se puede concebir un procedimiento sin dos partes en el conflicto aun en potencia, en el comentario que Jesús González Pérez dice: "lo que el procedimiento exige es la existencia al menos de dos partes contrapuestas, no pudiéndose concebir un proceso sin partes. Asimismo el principio de dualidad no exige la presencia real de dos partes; puesto que en los procesos donde se concurre en rebeldía se da también la dualidad, y no es necesario que las pretensiones contradictorias sean precisamente dos" ( 43 ).

Las anteriores conceptualizaciones son lógicas en cuanto a que, desarrollan la existencia de las partes en base a una pretensión que pudiera haber generado un litigio para accionar el órgano jurisdiccional, y no es necesario en ocasiones aquélla persona frente a la cual se deduce la pretensión. En lo contencioso administrativo, el principio de dualidad de partes, se desarrolla toda vez que no obstante se pudiera pensar que el Estado a través de la administración pública siempre tiene una presencia real, también puede darse el caso de rebeldía por parte de la propia administración pública. Lo anterior de conformidad a los artículos 54 y 55 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el cual señala que la parte demandada en caso de no contestar la demanda en el término de quince días, se le tendrá por confesada en los hechos de la demanda, salvo prueba en contrario.

El principio de dos partes contrapuestas lo encontramos en la Ley del Tribunal en su artículo 21, al establecer en su fracción I la competencia de las Salas del Tribunal para conocer de los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito

: 43 ) Jesús González Pérez, Derecho Procesal Administrativo, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, T. II, Segunda Edición, Capítulo Tercero, P. 257.

ya habíamos hablado anteriormente y proviene del derecho natural; ya que no se puede concebir un procedimiento sin dos partes en el conflicto aun en potencia, en el comentario que Jesús González Pérez dice: "lo que el procedimiento exige es la existencia al menos de dos partes contrapuestas, no pudiéndose concebir un proceso sin partes. Asimismo el principio de dualidad no exige la presencia real de dos partes; puesto que en los procesos donde se concurre en rebeldía se da también la dualidad, y no es necesario que las pretensiones contradictorias sean precisamente dos" ( 43).

Las anteriores conceptualizaciones son lógicas en cuanto a que, desarrollan la existencia de las partes en base a una pretensión que pudiera haber generado un litigio para accionar el órgano jurisdiccional, y no es necesario en ocasiones aquella persona frente a la cual se deduce la pretensión. En lo contencioso administrativo, el principio de dualidad de partes, se desarrolla toda vez que no obstante se pudiera pensar que el Estado a través de la administración pública siempre tiene una presencia real, también puede darse el caso de rebeldía por parte de la propia administración pública. Lo anterior de conformidad a los artículos 54 y 55 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el cual señala que la parte demandada en caso de no contestar la demanda en el término de quince días, se le tendrá por confesada en los hechos de la demanda, salvo prueba en contrario.

El principio de dos partes contrapuestas lo encontramos en la Ley del Tribunal en su artículo 21, al establecer en su fracción I la competencia de las Salas del Tribunal para conocer de los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito

: 43 ) Jesús González Pérez, Derecho Procesal Administrativo, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, T. II, Segunda Edición, Capítulo Tercero, P. 257.

Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN: según Jesús González Pérez, proviene del derecho natural: toda vez que las partes tienen puntos de contradicción en sus pretensiones, ya que de no ser así, no existiría la acción, y el proceso además de ser principalmente "el eficaz instrumento que utiliza el derecho positivo para obtener el descubrimiento de los hechos relevantes para el proceso: LITIS". (44)

CIPRIANO GOMEZ LARA, nos expresa en su obra "Teoría General del Proceso", que Carnelutti conceptúa la litis con el litigio "como el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia de otro" (45). Por su parte, Alcalá Zamora y Castillo piensa que la litis "es el determinante de un proceso de una autocomposición o de una autodefensa: por lo que lo anterior, en un conflicto entre autoridades y particulares, el punto determinante es el acto que lleva a cabo la autoridad al no ajustarse a la norma jurídica establecida para el caso concreto, y que impugna al particular o en el caso de procedimiento de lesividad, lo dado indebidamente al particular dentro del término establecido" (46). Respecto al principio de contradicción y al hablar de la litis entre las partes en el procedimiento de lo contencioso administrativo en el Distrito Federal, encontramos en el artículo 79, fracción I de la Ley del Tribunal, la necesidad de que en las sentencias se lleve a cabo la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos

(44) J. González Pérez, Op. Cit. P. 260.

(45) C. Gómez Lara, Op. Cit. P. 17, Cita Carnelutti Francesco, Sistema de Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, UTEHA, 1944, T. I P. 44.

(46) Alcalá Zamora y Castillo Niceto, Proceso, Autocomposición y Autodefensa, México, U.N.A.M., Segunda Edición, 1970, Págs. 17 y 18.

PRINCIPIO DE IGUALDAD: Las partes en el proceso y procedimiento deben tener armas para defender su presunción: por lo que en las normas aplicables al caso concreto, se deben tener en cuenta las características de las partes en el procedimiento para evitar que alguna de las partes no tenga los medios necesarios para acreditar la acción que ejerce, o encuentre desventaja con la otra por sus características naturales. También Jesús González Pérez, nos expresa que Alcalá Zamora y Castillo ha dicho que "en el caso de lo contencioso administrativo, la administración en cuanto a sus privilegios, aparecerá inevitablemente: ya que el poder público es un gigante que mientras no esté derribado, por mucho que acepte a encorvarse, siempre queda más alto que sus súbditos, y por eso es relativa la igualdad procesal de las partes que la enfrentan. Sin que el régimen político sea, como suele serlo en nuestros tiempos muy socializado, muy autoritario o las dos cosas a la vez. El interés público evoca con presunción normas a favor de la administración pública, que gozará de primacía por su índole, por su destino, por su permanencia y hasta su total volumen". ( 47 )

Si se acepta lo expresado por Alcalá Zamora y Castillo, sería tanto como aceptar la existencia de un Estado autoritario, cuyo interés no es el de los particulares o del pueblo mismo, del cual surge su soberanía: toda vez que la administración pública no tiene que encorvarse, sino únicamente requiere por las normas jurídicas establecidas por los órganos administrativos o jurisdiccionales que su propia norma fundamental haya establecido o así lo haya hecho el propio Estado: ahora bien, las autoridades del Departamento del Distrito Federal como partes en un procedimiento, están sujetas a normas aplicables al caso concreto, las cuales establecen o deben establecer los medios para dar igualdad a las partes, ya que al existir

( 47 ) J. González Pérez, Op. Cit. P. 241.

un interés público cuyo interés es la población en general, este debe de estar regulado también por normas generales y obligatorias que la propia administración y el particular deben cumplir.

Por otra parte, desde nuestro punto de vista, uno de los principales objetivos de tener una legislación contenciosa administrativa y a lo cual debe tender, es a garantizar los derechos irrenunciables del individuo, y con ello las normas jurídicas para el gobierno y el gobernado. En relación a ello Jesús González Pérez nos menciona que Garabanti dice que: "solo una conceptualización ultrapublicista de la jurisdicción administrativa conduce a ver al demandante, como un simple instrumento del interés público, y la idea de la imparcialidad de la administración pública se funda sobre una premisa de dudosa exactitud; el juez y la administración pública son órganos de un ente lógico y jurídicamente único; pero dos son los intereses estatales, perfectamente diferenciados en el proceso administrativo; el interés de la concreta actuación del derecho objetivo, cuya realización corresponde al órgano jurisdiccional, y el específico interés público que el órgano administrativo defiende procesalmente". ( 48 )

#### 2.1.2. CAPACIDAD PROCESAL Y CAPACIDAD PARA SER PARTE.

La palabra capacidad de acuerdo al diccionario de sinónimos y contrarios teide, viene del latín *Capacitas-atis.o*, y es la aptitud, idoneidad, inteligencia, condiciones, competencia; su contrario = incapacidad.

La capacidad jurídica es la aptitud para adquirir un derecho o para ejercerlo o disfrutarlo, y la aptitud o idoneidad para ser sujeto de rela-

( 48 ) Loc. Cit.

ciones de esa naturaleza. Por lo que el capaz es la persona apta para el ejercicio de un cargo o derecho, o realizar un acto jurídico determinado ( 49 ). Pero se precisa primero el hecho de que la capacidad jurídica se divide en de GOCE Y EJERCICIO.

La capacidad de goce, de acuerdo a Cipriano Gómez Lara es: "la aptitud del sujeto para poder disfrutar de los derechos que le confiere la ley, y por ello se identifica en este sentido con el concepto de personalidad jurídica, entendida esta, como la idoneidad para ser sujeto de derechos y obligaciones y que implica la concurrencia de una serie de atributos, llamados precisamente atributos de la persona". ( 50 )

El referido autor da también una definición de la capacidad de ejercicio diciendo: "es la aptitud para ejercer o hacer valer por sí mismo, los derechos y obligaciones de los que sea titular". ( 51 )

Dentro del procedimiento jurídico las personas pueden tener capacidad para ser parte, y no tener capacidad procesal. Es decir, tener capacidad de goce para ser parte y no tener capacidad de ejercicio o capacidad procesal. La capacidad jurídica de las personas de conformidad al artículo 22 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, se adquiere por nacimiento y se pierde por la muerte.

En cuanto a la capacidad procesal, es la facultad de obrar en juicio para realizar actos procesales en nombre propio o en representación de otro. La capacidad procesal, es la forma genérica de la capacidad para ser parte; es decir, la facultad de obrar en juicio, la cual puede ser tanto para

( 49 ) Santiago Pey y Juan Ruiz Calonja, Diccionario de Sinónimos y Contrarios, México, Editorial Teyde, 1983, P. 63.

( 50 ) C. Gómez Lara, Op. Cit. P. 223.

( 51 ) Loc. Cit.

las partes como para aquel que ostenta la personería. De acuerdo a Carlos Arellano García, "la capacidad procesal o para obrar en juicio en nombre propio o en representación de otro, puede definirse como la facultad de intervenir activamente en el proceso" ( 52 ), y denomina la capacidad procesal como la capacidad de ejercicio en el proceso.

Capacidad de goce o capacidad para ser parte: es la facultad de capacidad jurídica llevada a proceso, o sea según el indicado autor "la capacidad para ser sujeto de una relación jurídica procesal en calidad de parte. Toda persona física o moral que tenga capacidad jurídica llevada al proceso y la capacidad para ser sujeto de una relación procesal" ( 53 ).

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señala en su artículo 21 fracción I, como anteriormente en este trabajo se señaló, que las Salas del Tribunal son competentes para conocer: "de los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares".

De lo anterior se puede inferir que tendrán capacidad para ser parte en el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, "las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares con capacidad jurídica".

La capacidad para ser parte o capacidad de goce; reflejo de la capacidad jurídica, tiene limitaciones en cuanto a circunstancias modificativas de la capacidad individual de un sujeto, en cuanto a su propia capacidad.

( 52) C. Arellano García, Op. Cit. P. 201.

( 53) Loc. Cit.

de obrar en un proceso, siendo limitaciones en su capacidad procesal o capacidad de ejercicio en un proceso.

Relativo a ello, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal aplicado supletoriamente de conformidad al artículo 24 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señala en su artículo 44:

"Todo el que conforme a la ley este en pleno ejercicio de sus derechos civiles, puede comparecer en juicio".

La capacidad procesal de las partes como un presupuesto procesal en el procedimiento de lo contencioso administrativo, se establece inherentemente en la persona o particular; es decir, establecer algún tipo de limitación en la capacidad procesal del gobernado, se tiene que verificar mediante el señalamiento que en relación con este cuestionamiento lleva a cabo alguna de las partes. Lo anterior según criterio firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la tesis visible a fojas 2114 del Tomo XXVIII Quinta época del Seminario Judicial de la Federación que dice:

"Capacidad de las personas: cuando una persona intervenga en un acto judicial y manifieste su profesión, edad, estado civil, lugar de nacimiento y domicilio, aun cuando no se exprese que tiene capacidad legal, si de su manifestación así se desprende, es claro que su intervención es válida; ya que en Derecho Civil, capacidad constituye la regla y la incapacidad es la excepción. La capacidad no depende de que se diga tenerla, sino de que la persona reúna realmente las condiciones legales".

Aquellos gobernados o particulares que tengan alguna modificación o limitación en su capacidad procesal, pueden ser representados en juicio; dichas modificaciones son derivación de la personalidad jurídica y sus restricciones. El Código Civil del Distrito Federal, en relación con lo anterior, en su artículo 23 dispone que: "la menor edad, el estado de interdicción y las demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes".

Es de merecimiento para los efectos del procedimiento de lo contencioso administrativo, mencionar algunas de dichas restricciones; por lo que a continuación se mencionarán en el siguiente orden:

La referente a la edad; para tener capacidad procesal en materia contenciosa administrativa, esta restricción se basa en el derecho común, según se desprende de los artículos 24, 25 y 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a diferencia de otras como la materia laboral que establece una minoría de edad, con la posibilidad de ejercitar las acciones que les corresponda a los menores de edad. De acuerdo al artículo 646 y 647 del Código Civil del Distrito Federal "es mayor de edad el que tiene 18 años cumplidos" y "dispone libremente de su persona y de sus bienes". Por lo tanto, el menor de edad, quien no ha cumplido los dieciocho años, tiene limitaciones para comparecer en juicio.

De la edad, nuestra Constitución Política menciona en su artículo

34 que, "son ciudadanos mexicanos los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos:

- 1.- Haber cumplido los 18 años y ..."

Respecto a ello, la ciudadanía mexicana se adquiere al cumplir la mayoría de edad, y por otro lado, el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, señala que "todo el que conforme a la ley esté en pleno ejercicio de sus derechos civiles, puede comparecer en juicio"; por lo tanto la mayoría de edad es requisito indispensable para no tener limitaciones en cuanto a la capacidad procesal.

El menor de edad al no poder ejercer la capacidad procesal plenamente, deberá comparecer en juicio por mediación de representante. Lo anterior con fundamento en el artículo 24 del Código Civil para el Distrito Federal, interpretado a contrario sensu; puesto que "el menor de edad no tiene la facultad de disponer libremente de su persona y de sus bienes". Y como incapaz, de acuerdo al artículo 23 del mismo Código, el menor "puede ejercer sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes".

El representante del menor de edad, es en un principio, el que sobre ellos ejerce la patria potestad; puesto que de conformidad a los artículos 425 y 427 del Código Civil, "son legítimos representantes de los que están bajo de ella, y tienen la administración legal de los bienes que les pertenece" y "representará también a los hijos en juicio"; esto último con la limitación que "no podrá celebrar arreglo para terminarlo, si no es con el consentimiento expreso del consorte". No se habla de la autorización judicial para ello; puesto que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no lo requiere expresamente.

Otro representante del menor de edad es el tutor, de quien se hablará en el Capítulo Tercero de este trabajo.

Existe una excepción en el menor de edad para la capacidad procesal, que también surge del derecho común, y que es el menor emancipado.

El artículo 641 del Código Civil dispone: "el matrimonio del menor de dieciocho años, produce derecho a la emancipación"... y que "aunque el matrimonio se disuelva, el conyuge emancipado que sea menor, no recaerá en la patria potestad", pero el Código Civil le impone una limitación al menor emancipado por no tener la mayoría de edad.

"El emancipado, de acuerdo al artículo 643 fracción II, tiene libre administración de sus bienes, pero siempre necesita durante su minoría de edad de un tutor para sus negocios judiciales".

Esta es una de las alternativas del derecho común que no va correctamente en cuanto a la supletoriedad, con el procedimiento de lo contencioso administrativo del Distrito Federal; puesto que ¿acaso se le puede llamar negocio judicial al propio procedimiento de lo contencioso administrativo?.

Somos de la opinión que no definitivamente; puesto que se está hablando, aun cuando nos encontramos en el género procesal, de una materia del derecho administrativo y un tribunal autónomo, por lo que el término negocio judicial no es apropiado; aunque es entendible que una ley creada con muchos años de anticipación, como lo es el Código Civil, en comparación a la Ley

del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tenga resquicios o lagunas respecto a términos jurídicos actuales; por lo que es necesario acabar con la supletoriedad en ciertas materias del derecho o ajustar las normas jurídicas al universo actual del derecho positivo mexicano.

Por lo que respecta al menor emancipado, podemos decir que como la Ley del Tribunal de lo Contencioso, es hasta el momento nula respecto a dicho caso concreto, y en lo no establecido, al respecto nos vamos a lo dispuesto por el derecho común. Es prudente que se tome en cuenta al tutor del menor emancipado para su representación en el tribunal, aun cuando se tengan para el particular, los servicios gratuitos de los defensores de oficio del tribunal, según el artículo 51 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

#### DE LAS PERSONAS FISICAS EN ESTADO DE INTERDICCION.

El Código Civil, en su artículo 464, considera como incapaz a la persona que llega a la mayoría de edad y continúa siendo demente, idiota, imbecil, sordomudo, ebrio consuetudinario o que habitualmente abuse de las drogas enervantes. Dichas personas, así como los menores de edad, deben ser representados en juicio por medio del tutor, según disposición expresa contenida en el artículo 45 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, aplicado supletoriamente a la Ley del Tribunal de interés.

#### AUSENTES O IGNORADOS.

Si bien es cierto que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Adminis-

trativo, en sus artículos 50 fracción VIII y 25, exige la firma de la demanda y promociones por el actor y por quien las formule respectivamente, o la huella digital de estos. En el caso de los ausentes o ignorados, estaremos hablando de personas ciertas que fungen como representantes de estos.

El Código Civil del Distrito Federal, da diferentes formas para la representación del ausente o ignorado, haciéndolo así también el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, aplicado supletoriamente a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Lo que interesa en el presente trabajo, es la representación del ausente o ignorado en el procedimiento de lo contencioso administrativo, por lo que a continuación se analizará esta figura.

Según el artículo 648 del Código Civil del Distrito Federal, será representado por su apoderado en caso de que lo tuviere constituido antes o después de su partida del lugar de residencia.

Por su tutor o representante, en el caso de la existencia de menores de edad dejados por el ausente, al no presentarse en seis meses.

Será representado por su conyuge al momento de su desaparición, hijos de matrimonio actual o anteriores, nombrado por estos mismos o en su caso por juez.

Por último, será representado por su heredero presuntivo, en el caso de ser uno, o si son varios, por uno de ellos, designado por los mismos o por el juez competente.

El artículo 660 del Código Civil para el Distrito Federal dice que:

"El representante del ausente es el legítimo administrador de todos los bienes de éste, y tiene respecto a ellos las mismas obligaciones, facultades y restricciones de los tutores". Lo anterior con las facultades del tutor para comparecer en juicio, y teniendo en cuenta que el representante es procurador en juicio, así como los poseedores provisionales y definitivos, según el artículo 720 del Código Civil del Distrito Federal.

Especial mención es para la actuación que le dan las normas jurídicas al ministerio público, en relación a la representación de ausentes e ignorados en juicio, si relacionamos los artículos 721 y 722 del Código Civil y 48 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, al señalar que "el Ministerio Público velará por los intereses del ausente y será oído en todos los juicios que tengan relación con él"... "por causa de ausencia no se suspenden los términos que fija la ley para la prescripción" ..., "el que no estuviera presente..., si la diligencia de que se trata fuere urgente o perjudicial la dilación a juicio del Tribunal, el ausente será representado por el Ministerio Público".

En el procedimiento de lo contencioso administrativo se puede presentar el caso de "ausente o ignorado"; pero para velar por los intereses del ausente, el Ministerio Público debe entablar un juicio de lo contencioso con las autoridades del Departamento del Distrito Federal, o contestar alguna demanda de nulidad de algún acto de éstas, que perjudique los intereses del ausente.

Se señala que algunas incapacidades físicas son causales de incapacidad procesal, lo cual desmiente nuestra legislación, como lo es con los ciegos o débiles visuales.

Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"632. Capacidad Jurídica, goza de ella quien carece de la vista. No es jurídica la afirmación del quejoso, quien por carecer de vista dice que es incapaz para comparecer en juicio, y que en el caso no estuvo representado por persona alguna o suplida su incapacidad conforme a derecho. En cambio, es acertada la afirmación de la Sala responsable; en el sentido de que una persona a la que le falta la vista no está incapacitada desde el punto de vista del Derecho, porque siendo mayor de edad y no teniendo alguna incapacidad prevista por la ley, puede ser titular de derechos y sujeto de obligaciones, pudiendo comparecer a juicio por no estar privado del ejercicio de sus derechos civiles, o lo que es lo mismo, por disfrutar plenamente de su capacidad de goce de ejercicio" ( 54 ).

Tomándose en razón las incapacidades físicas de las personas, no deben entenderse como un indicio de incapacidad procesal, puesto que la ciencia de la medicina rehabilitatoria cada vez va en mayor avance, a más de ser una de las principales preocupaciones de la Asistencia Social, ejercida por el Estado Mexicano. La sordera y el mudo; éstas dos incapacidades físicas mencionadas por separado, no son causa de incapacidad procesal. Sin embargo, como ya hemos visto en conjunto; esto es, es sordomudo es incapacitado jurídicamente, y esperamos que exista el caso actual al respecto,

( 54 ) Fuente: Amparo Directo 164/65/2º Promovido por Vicente Cortés Sotelo, Fallado el 25 de octubre de 1965. Unanimidad 5 votos.  
Ponente: Htro. Mariano Azuela. 3º Sala. Informe 1965, Pág. 18.

sintiendo que lo debe haber, que como decíamos dicha incapacidad física por los medios rehabilitatorios actuales no es una real incapacidad procesal.

Otra de las situaciones que es necesario especificar es la del sexo de la persona; el cual no es en la legislación actual, circunstancia modificativa de la capacidad. En el procedimiento de lo contencioso como en otros, no tiene limitación alguna para el hombre o la mujer en cuanto a su sexo.

En cuanto a ello, únicamente vale mencionar el artículo 4 de la Constitución Política que establece: "El varón y la mujer son iguales ante la Ley..."

Una de más de las limitaciones de la capacidad procesal del individuo, es aquella que denomina el Maestro González y Gonzáles como "interdicción civil" ( 55 ), el mencionado autor español adoptó dicho concepto a su legislación, refiriéndose a aquellas personas que "compurgan una reclusión mayor". La mencionada interdicción civil, no se da propiamente en la República Mexicana: para ello veremos lo que nos dice la legislación penal, en relación al Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Código Penal, artículo 45: "La persona de prisión produce la suspensión de los derechos políticos y los de tutela, curatela, ser apoderado, defensor, albacea, perito, depositario o interventor judicial, síndico o interventor en quiebras, arbitro o representante de ausentes. La suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo

( 55 ) J. González Pérez, Op. Cit. Tomo II, Tit. I. P. 263.

de la condena".

Por una parte, el Código Penal establece sanciones específicas respecto a la capacidad jurídica del reo, pero no hay que olvidar que únicamente de acuerdo al Código de Procedimientos Civiles antes mencionados, podrá comparecer en juicio aquél que esté en pleno ejercicio de sus derechos civiles. Lo cual hace en todo caso que ante el tribunal de lo contencioso, comparezca el reo mediante representación.

Extranjeros: también como mención especial se puede señalar a los extranjeros, los cuales tomando en cuenta también entre ellos a las personas morales, nuestra Constitución Política en su artículo 1 establece:

"En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las consideraciones que ella misma establece".

Por exclusión, también nuestra Constitución Política establece que: son extranjeros los que no posean "las calidades determinadas en su artículo 30", pero también existe otra clase de extranjeros que son aquéllos que pierden la nacionalidad mexicana, de acuerdo al propio artículo 37 Constitucional.

Por lo tanto, reúne la categoría de extranjero, "la persona física o moral que no cumpla con los requisitos establecidos por el sistema jurídico

de un Estado determinado para ser considerada nacional" ( 56 ).

El extranjero tiene capacidad procesal como se la otorga el artículo 30 Constitucional, al decir que: "tiene derecho a las garantías que otorga el artículo 1 Constitucional.

Todo esto da derecho de audiencia y presentación ante los Tribunales Mexicanos; sin embargo, se puede considerar como un requisito para el extranjero, el que marque el artículo 71 de la Ley General de Población, en canto a que todas las autoridades administrativas o judiciales deberán solicitar al extranjero que trate de tramitar ante ellos algún asunto de su competencia que acredite su residencia legal; Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva, sobre el particular afirman que: "son parte actora en el juicio de lo contencioso administrativo todas aquellas personas físicas o morales nacionales o extranjeras con capacidad de goce que se encuentren en el Distrito Federal en forma permanente o transitoria y que resulten afectadas por un acto, resolución u omisión de carácter administrativo proveniente de las autoridades que tienen a su cargo el gobierno de la propia entidad" ( 57 ).

En cuanto a las autoridades del Departamento del Distrito Federal y su capacidad procesal; se puede entender que la autoridad al ejercer y realizar actos soberanos, los cuales afecten la esfera jurídica del gobierno, deberá responder de la legalidad de los mismos.

A lo cual las autoridades del Departamento del Distrito Federal al

( 56 ) C. Arellano García, Op. Cit. P. 184.

( 57 ) A. Vázquez Galván y A. García Silva, El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, Ediciones Orto, S.A. 1977, P. 106.

responder de los actos públicos, se deberán sujetar a las especificaciones que para ello marca la Ley del Tribunal.

El artículo 32 de la Ley del Tribunal, nos establece en su fracción II inciso a), como parte en el procedimiento al "Departamento del Distrito Federal, representado por el jefe del mismo". La personalidad jurídica del indicado Departamento Administrativo, de conformidad a lo mencionado por el Licenciado Miguel Acosta Romero, se basa en que "aun siendo una entidad sujeta a la administración pública federal, de acuerdo a la Ley de la Administración Pública Federal, cuenta con un territorio, población, poderes que ejercen un gobierno, y un orden jurídico que regula este" ( 58 ). Lo cual confirma la independencia del gobierno del Departamento del Distrito Federal, en cuanto a una personalidad jurídica propia en relación a la Presidencia de la República. Ante el Tribunal Autónomo Administrativo, el Distrito Federal en cuanto a su Departamento, goza de personalidad jurídica como entidad al tener administración pública y gobierno propio.

Por tanto, al Departamento del Distrito Federal, la misma ley le concede la capacidad para ser parte, así como su personalidad jurídica, tomando como base su gobierno. Asimismo por lo que toca a la capacidad procesal, ésta se le otorga al Departamento, través de sus autoridades, al señalar la Ley del Tribunal como representantes al Jefe del Departamento, Delegados, Directores Generales y cualquier autoridad, tanto ordenadora como ejecutora de actos.

Al final podríamos decir que el Departamento del Distrito Federal tiene

( 58 ) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., 3ª Edición, 1979, P. 137.

la capacidad para ser parte y el medio para ejercitar su gobierno, teniendo la capacidad para ser parte en forma procesal en su gobierno y por medio de las autoridades más que en un ámbito de competencia respecto al acto impugnado y como persona moral que deduzca derechos propios. La principal autoridad en el Departamento del Distrito Federal con capacidad procesal para comparecer en todos los juicios, es el jefe del propio Departamento, el cual siempre debe ser parte en el juicio contencioso administrativo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 32 fracción II, 82 y 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. La razón por la cual se estima que siempre debe ser parte demandada el jefe del referido Departamento consiste en que, dicho funcionario es el único autorizado para interponer recurso de revisión en contra de las resoluciones que dicte el órgano jurisdiccional de referencia de conformidad con lo establecido en el artículo 87 de la aludida ley; así como en lo que sobre el particular se dice en la jurisprudencia N° 8 de las Salas, publicada en la Gaceta Oficial del 1º de noviembre de 1976 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, misma que a continuación se transcribe:

JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, ES SIEMPRE PARTE DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 31 fracciones II, III y IV y 82 bis de la Ley del Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal, el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal es siempre parte demandada en el juicio contencioso administrativo, ya que dicho funcionario es el único autorizado para interponer el recurso de revisión en contra de las resoluciones que dicte este órgano jurisdiccional.

### 2.1.3. LEGITIMACION DE LAS PARTES.

Legitimar: legalizar, certificar, legítimo, lícito, genuino. Por otra parte Carlos Arellano García, nos dice que: "la legitimación gramaticalmente quiere decir probar que algo este conforme a la Ley, como cuando se legitima a un hijo, tambien es reunir los requisitos legales para que esté conforme a la Ley" ( 59 ).

En el aspecto procesal como un concepto diferente al que antes mencionamos, se han expresado por diversos autores los siguientes conceptos:

EDUARDO J. COUTURE afirma que: "en los problemas derivados de la legitimación procesal tales como aquéllos en que se rechaza la demanda por no ser el actor el titular del derecho invocado, el concepto de cosa juzgada formal permite distinguir nítidamente el alcance del fallo. Este decide en todo caso mediante cosa juzgada formal el problema tal y como ha sido propuesto el juicio decidido. Pero existe cosa juzgada sustancial en cuanto a que el verdadero titular pueda promover la misma cuestión en un nuevo proceso" ( 60 ).

En el mismo lugar de la cita y en cuanto a lo inmediato anterior, el Licenciado Carlos Arellano García nos dice: "del enunciado que antecede se distingue que el actor no estuvo legitimado al no ser el titular del derecho invocado". Lo anterior se puede tomar como un claro ejemplo de legitimación en el proceso a contrario sensu. Otro autor como lo es Carlos Cortéz Figueroa nos habla respecto a los dos aspectos de legitimación que pueden tener las partes en el proceso, en los siguientes términos: "la parte que pone de relieve (primero provisoriamente, y tan sólo para constituir la relación jurídica procesal, y quizá más tarde en forma definitiva en la sentencia) ser titular de los intereses jurídicos en duda o en disputa, se considera legitimada en causa, es decir en el acto o negocio subyacente; la parte que evidencia, que reúne las condiciones necesarias para actuar en el proceso (lo cual puede coincidir en la misma persona, o en otra diferente, como es el caso de los representantes legales) se considera legitimada en el proceso" ( 61 ).

( 60 ) Loc. Cit. Cita Eduardo J. Couture, Fundamentos del Derecho Procesal Civil.

( 61 ) Ibidem P. 204.

Lo anterior expresa claramente la legitimación ad causam y la legitimación ad processum.

En las partes dentro del procedimiento de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, podemos entender que la persona física particular al entrar en en el procedimiento y demandar como individuo a las autoridades del Departamento del Distrito Federal sin actuar mediante representantes, se podría estar como legitimado al planteamiento de la litis y posteriormente a la sentencia, ligitimado ad causam y ad processum. En cuanto a la persona moral tendremos que la pretensión es de la empresa, por lo cual tendrá legitimación ad causam; sin embargo sus órganos administrativos o representativos ya sea el gerente o el administrador de empresas tendrán la legitimación ad processum, puesto que serán los que intervengan en el procedimiento activamente.

Por otro lado y respecto al Departamento del Distrito Federal, la propia entidad tiene en sí misma la legitimación ad causam, en principio y por la Ley del Tribunal puesto que se trata de la competencia del propio Tribunal, ya que las controversias que se susciten entre el particular y el Departamento del Distrito Federal son la competencia que por Ley está establecida. Consecuentemente en cualquier juicio que se suscite ante el Tribunal, se encontrará la legitimación ad causam del Departamento del Distrito Federal, salvo en los casos debidamente normados, en los que el Tribunal deseche la demanda, porque los actos que se impugnen no sean propios del Departamento del Distrito Federal, de conformidad al artículo 71 fracción I de la Ley del Tribunal. En cuanto a la legitimación ad processum

del Departamento del Distrito Federal, la tienen las autoridades que fungen como representantes del Departamento, de conformidad al artículo 32 fracción II de la Ley de la Materia.

Por otro lado, el artículo 35 de la Ley del Tribunal, señala que las autoridades "que figuren como parte en el procedimiento contencioso administrativo, podrán acreditar representantes". Los cuales tienen facultades para intervenir en juicio, por lo que entendemos que la Ley les otorga la legitimación como representantes en juicio.

Además debe considerarse que los dos tipos de legitimación antes tratados, Eduardo Pallares los describe como: "cuando es el titular de los derechos o de las obligaciones materia del juicio está legitimado en causa, y la legitimación en proceso, es cuando puede ejercitarse la acción procesal ante los tribunales.

De igual forma debe precisarse que, el referido autor divide la legitimación en:

"Legitimación Activa: la del actor que sea titular de los derechos que pretende ejercer por medio de la demanda.

Legitimación Pasiva: la concerniente al demandado, radica en el hecho de que éste sea la persona obligada a cumplir las prestaciones que el actor exige en la demanda.

Legitimación Autónoma: cuando la persona que goza de ella no la tiene por su relación de dependencia con otra persona, sino por su propio derecho.

Legitimación Subordinada: cuando se tiene relación con otra y de ello depende su legitimación" (62).

(62) Loc. Cit. P. 204. Cit. Eduardo Pallares, Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, S.A., México, 1965, P. 97.

Carlos Arellano García, define la legitimación como: "una cualidad que corresponde a las partes en el proceso y a sus representantes para poder actuar válidamente en el mismo proceso por derecho propio o representación de otro" ( 63 ).

Cipriano Gómez Lara, la define como: "una situación del sujeto del derecho, en relación con determinado supuesto normativo que lo autoriza a adoptar determinada conducta" ( 64 ).

Para los efectos de la presente tesis, podemos entender la legitimación en el procedimiento de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, como: la titularidad ya sea en proceso o en pretensión que debe tener el particular o sus representantes y el Departamento del Distrito Federal o sus autoridades o representantes, en relación a la litis en el procedimiento,

ya sea para el actor, demandado o representantes en lo contencioso administrativo, existirá una pretensión que hacer valer o de la cual tendrán personería y en relación a la misma se encontrarán como partes dentro del procedimiento, aún siendo como lo son gobernado y gobernantes.

#### 2.1.4. LITISCONSORCIO.

Desde el punto de vista gramatical, podemos entender al litisconsorcio separando sus partes en cuanto a la palabra específica como: litis; pleito, litigio, juicio, querrela, disputa, debate, lite, contienda, cuestión, polémica, controversia; y al consorcio como una asociación, unión, compañía, sociedad, etc.

: 63) C. Arellano García, Op. Cit. P. 206.

: 64) C. Gómez Lara, Op. Cit. P. 223.

Por lo que pasamos a ver algunos conceptos del Derecho respecto a la Litisconsorcio:

Para Carlos Arellano García: "asociación de partes que se hayan en posición de actores o demandados" ( 65 ). Para Jaime Guasp: "tipo de pluralidad de partes que se produce cuando los diversos litigantes aparecen no sólo en un mismo plano, sino además unidos en una actuación procesal" ( 66 ). Para Jorge Becerra Bautista: "litigio en que participan de una misma suerte varias personas" ( 67 ). Para Eduardo Pallares "...es una de las modalidades del proceso que consiste en la pluralidad de actores o demandados: por lo tanto hay litisconsorcio cuando varias personas ejercitan una acción contra un sólo demandado, cuando una persona demanda a varias, y cuando dos o más demandan a dos o más personas o en los casos de adhesión y de intervención" ( 68 ). También para Cipriano Gómez Lara, la Litisconsorcio es: "la situación y relación procesal surgida de la pluralidad de personas que por efecto de una acción establecida jurídicamente son actores o demandantes en la misma causa con la consecuencia de la solidaridad de intereses y colaboración en la defensa" ( 69 ).

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no contiene norma específica respecto a la litisconsorcio; sin embargo, habría que señalar que en este punto, el Tribunal como de nulidad dentro de su procedimiento lo que se impugna es el acto de autoridad, el cual puede darse en afectación de diversas personas. Podemos establecer la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal en cuanto a normas jurídicas relativas al litisconsorcio aplicables a la Ley del Tri-

( 65 ) C. Arellano García Op. Cit. P. 208.

( 66 ) Loc. Cit. Cita. Jaime Guasp. Derecho Procesal Civil, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, Tomo I, P. 209 y 210.

( 67 ) Ibidem, P. 209, J. Becerra Bautista, el Proceso Civil en México, Edit. Porrúa S.A., México 1977, PP.22 - 23.

( 68 ) Loc. Cit.

( 69 ) C. Gómez Lara, Op. Cit. P. 290.

hunal; pero no conteniendo lo dispuesto por la misma. Resalta con este tema, la no similitud de la finalidad entre un procedimiento contencioso administrativo y un proceso civil, toda vez que es diferente para los efectos de materia del procedimiento, un procedimiento entre autoridad y gobernado y un procedimiento entre particulares, sometidos en ambos casos a un órgano jurisdiccional.

La litisconsorcio entendiéndola como la situación del proceso por la cual un conjunto de particulares impugnan algún acto de autoridad que les afectó de igual forma en su esfera jurídica, es poco utilizable, en razón a la propia autoridad del Departamento del Distrito Federal. Al respecto cabe mencionar la división que hace el Maestro José Becerra Bautista, entre litisconsorcio activo (70), cuando se trata de varios actores y litisconsorcio pasivo que es cuando se trata de varios demandados; así como litisconsorcio recíproco cuando se trata de diversos actores y demandados. También señala que se da litisconsorcio originario cuando las partes tienen pluralidad desde el inicio del procedimiento, y cuando se da posteriormente, se denomina litisconsorcio sucesivo.

Con el particular se puede dar el litisconsorcio activo y en cuanto al Departamento del Distrito Federal, como demandado, casi siempre se puede mencionar una situación muy suigéneris en la litisconsorcio pasiva. Es decir el artículo 32 de la Ley del Tribunal, nos marca como partes en el procedimiento al "Departamento del Distrito Federal, representado por el jefe del mismo", dando el carácter al Jefe del Departamento, como representante con legitimación en proceso, posteriormente y en otros incisos nos señala a

( 70 ) José Becerra Bautista, El Proceso Civil en México, Editorial Porrúa, S.A., 1977 P.23.

los Delegados, Directores Generales, Autoridades que ejecuten y ordenen el acto impugnado como partes en el procedimiento. Si tenemos al Departamento del Distrito Federal como entidad legitimada en causa y al Jefe del mismo como representante, únicamente entenderíamos que nunca se daría la litisconsorcio pasiva, puesto que la única parte sería el Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, el artículo 32 da la calidad de parte en el proceso a diversas autoridades del Departamento, y la jurisprudencia del Tribunal se la da al mismo Jefe del Departamento del Distrito Federal; por lo cual es de considerarse un litisconsorcio pasivo, en cuanto a las autoridades que tienen intervención en el juicio contencioso administrativo en el Distrito Federal.

Somos de la opinión que aún dándose el litisconsorcio por la pluralidad de autoridades en una demanda que afecten con un acto soberano la esfera jurídica del gobernado, la parte que surge como única y en razón de la pretensión, es el Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, se considera la litisconsorcio por pluralidad de autoridades en una demanda en forma unilateral, protegiendo los intereses de una entidad pública.

Por otro lado, cabe hacer mención de que muchos autores distinguen entre pluralidad de partes y el litisconsorcio, entendiendo por el primer concepto, el conjunto de partes en el proceso; es decir, tercero coadyuvante + actor + demandado.

Respecto al litisconsorcio originario del cual nos habla el Maestro José Becerra Bautista, es procedente tanto en el caso del particular como

del Departamento del Distrito Federal y sus autoridades, lo mismo que el litisconsorcio sucesivo.

Otros dos tipos de litisconsorcio que establece la legislación y diferencian los autores son: el necesario y el voluntario, de los cuales el segundo surge de que las personas que actúan como alguna de las partes, se unen por su voluntad para coaccionar el órgano jurisdiccional, siendo que podrían en forma individual demandar y llevar a buen fin el procedimiento y el logro de su pretensión. Al respecto José Becerra Bautista, nos dice: "podrían ejercitar un procedimiento por separado con sus acciones y obtener sentencias favorables" ( 71 ). Eduardo Pallares, dice: "es voluntario si se lleva a cabo en uso de una facultad que otorgue la ley para promoverlo" ( 72 ). Y para Jesús González Pérez, es: "simple y se produce cuando varios sujetos afectados por un mismo acto administrativo, deciden solicitar ante un tribunal de anulación, o varios contra varios" ( 73 ).

El litisconsorcio necesario se traduce como la obligación de ley a las personas para litigar unidas en un mismo procedimiento, respecto a un mismo acto emitido por una autoridad el cual se impugne, a lo cual los diversos autores ya mencionados nos dicen:

Para Carlos Arellano García: "se produce cuando la obligación de concurrir deriva de la naturaleza del litigio" ( 74 ). Para Eduardo Pallares: "es necesario y obligatorio cuando el proceso no puede iniciarse válidamente, sino en la forma de litisconsorcio, porque en las cuestiones jurídicas que en él se ventilan, se afecta a más de dos personas, de tal manera que no

( 71 ) J. Becerra Bautista, Op. Cit. P. 22.

( 72 ) E. Pallares, Op. Cit. P. 513.

( 73 ) J. González Pérez, Op. Cit. P. 287.

( 74 ) C. Arellano García, Op. Cit. P. 210.

sea posible pronunciar sentencia válida y eficaz sin oírlas a todas ellas" ( 75 ); y para Jesús González Pérez: "cuando se produce una imposición de la ley que exige que varias sean las personas que conjuntamente deduzcan la pretensión o frente a las cuales la pretensión ha de deducirse" (76 ).

Por otro lado, y en cuanto a nuestra legislación, aplicando supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se establece en el artículo 53 que: "siempre que dos o más personas ejerciten una misma acción u opongan la misma excepción deberán litigar unidas y bajo la misma representación". En el procedimiento de nulidad del tribunal, la afectación en varias esferas jurídicas de un mismo acto, lleva consigo el litisconsorcio necesario.

El Maestro González Pérez, nos antepone como ejemplo de litisconsorcio necesario en el Derecho Contencioso Administrativo, aquél en que del acto administrativo objeto de la pretensión, derivan perjuicios a favor de uno o más sujetos, y entonces se entenderán como actores los afectados. Las personas en litisconsorcio deberán litigar unidas bajo una sola representación o personería.

En materia fiscal y en lo relativo al tribunal, también existe la litisconsorcio necesaria y voluntaria; esto aplicando el Código Fiscal de la Federación supletoriamente a la ley del propio tribunal en el párrafo final del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 208.- Procede la acumulación..., también cuando las partes sean las mismas y se invoquen idénticas violaciones a la ley.

: 75) Ibidem, P. 513.

: 76) Ibidem, P. 287.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

La litisconsorcio, de conformidad al Código Fiscal, será causa de suspensión del procedimiento para integrar los autos en uno sólo, turnando el caso a la Sala que conozca donde se haya presentado primero la demanda; todo esto mediante un incidente.

En materia Contenciosa Administrativa, se deberá nombrar un representante común por las partes integrantes del litisconsorcio, o en su caso, deberá ser nombrado por la Sala. Por lo que es uno de los casos en que puede tomar mucha importancia la defensoría de oficio del tribunal, todo esto aplicando supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

Los efectos de la litisconsorcio en materia contenciosa administrativa, es que la nulidad del acto impugnado beneficie o restituya sus derechos a las personas que actuaron por alguna de las partes. Y en cuanto al Departamento del Distrito Federal y sus autoridades, que se cumpla con la legalidad y debida observancia de los actos de la propia autoridad pública, así como que por ambas partes se le dé la economía procesal requerida al procedimiento, y sea expedito.

Hemos visto diversos principios respecto a las partes en el procedimiento del tribunal, muchos de ellos en forma de doctrina tratando siempre de relacionarlos con la legislación contenciosa administrativa. Aun cuando tratamos un Derecho de lo Contencioso Administrativo, el Derecho Procesal, es uno de los principales intereses en este trabajo; y el Procesal Administrativo que señalo en diversas ocasiones, en muchas tiene relación con la doctrina civilista y la supletoriedad de la legislación civil o derecho común vigente. Por lo cual el siguiente punto a tratar es de gran importancia para el entendimiento del presente trabajo.

## 2.2. LA LEY DEL TRIBUNAL Y SUS LEYES SUPLETORIAS.

El artículo 24, dentro de las disposiciones generales, relativo al procedimiento de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal menciona:

"Artículo 24.- 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".

Supletorio, ria, proviene del Latín *suppletorium*. Adj. Dícese de lo que suple una falta; la supletoriedad en las leyes resulta de los vacíos que dentro de una legislación en especial existan y que de otras realmente fundadas respecto a una materia del derecho se puedan complementar.

Anteriormente hablamos respecto al Derecho Procesal de lo Contencioso Administrativo como una rama del Derecho específica y de actualidad. En nuestra legislación mexicana y dentro del derecho procesal se han establecido diversas relaciones entre las materias del Derecho, como laboral, civil, mercantil, familiar y administrativo, ello mediante la supletoriedad de las leyes. La tendencia actual es cada vez mayor para que cada una de las ramas del derecho tengan una codificación o ley con normas jurídicas propias

para evitar que sus características propias sufran interpretaciones mal fundadas en legislaciones cuyas cualidades van dirigidas con otra finalidad.

Un ejemplo de ello lo podemos dar con la Ley Federal del Trabajo; la cual a partir de 1970 al ser creada terminó con la supletoriedad que en materia laboral existía, dejando a un lado los Códigos Procesales Civiles ya sea Federales o Local.

Las partes en el procedimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, son gobernantes y gobernados o autoridades del Departamento del Distrito Federal y particulares; y el procedimiento de lo contencioso administrativo, debe tender hacia una normatividad especializada con características propias, puesto que el aplicar normas procesales que se dan entre particulares, es desvirtuar las características propias de una rama común en un proceso contencioso totalmente administrativo.

Podemos definir la supletoriedad de las normas procesales como: la complementación de las normas procesales con normas específicas del mismo género, supliendo un vacío o laguna para la resolución de un caso concreto.

Uno de los principios que hay que tener muy en cuenta al aplicar tanto la Ley Procesal Común, como la Legislación Procesal Fiscal a la Ley del Tribunal, es la correcta interpretación para su aplicación; es decir, teniendo siempre en cuenta la frase del artículo 24 de la Ley del Tribunal que dice: "a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que

prescribe este ordenamiento..., en lo que resulten aplicables".

En cuanto a lo que establece el mencionado artículo, el Sr. Armando Porras y López nos dice: "los tratadistas y en especial Margain Manautou se ha preocupado por que se precise la diferencia existente entre interpretación de la ley o integración de una ley..., la integración consiste en colmar una laguna existente en la ley mediante la búsqueda de la norma aplicable al caso concreto..., el Código Fiscal anterior precisaba los requisitos para que proceda la norma supletoria del derecho común a las Leyes Fiscales:

a) Que la norma de Derecho Común esté prevista en la Ley Fiscal como supletoria; b) que la norma supletoria no sea contraria al Derecho Tributario" ( 77 ).

Por otra parte, es de mencionarse la división que en relación a la supletoriedad de materias del Derecho hace la Ley del Tribunal, dividiendo las Leyes que se aplicarán supletoriamente en materia fiscal y en materia administrativa. A lo cual señala, que a la Ley del Tribunal será supletoria la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación al tratarse asuntos del orden fiscal; y al tratarse asuntos de tipo administrativo, será supletorio el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

En la materia fiscal al tomarla como una de las ramas del derecho administrativo, que a su vez se deriva del derecho público, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, no establece procedimiento alguno

: 77 ) Armando Porras y López, Curso de Derecho Fiscal, México, Textos Universitarios, Manuel Porrúa, S.A., 1975, P. 47.

que se pueda aplicar supletoriamente a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; sin embargo, nos menciona que:

Artículo 10.- Las personas físicas y morales están obligadas al pago de los impuestos, contribuciones de mejoras y derechos conforme a las disposiciones establecidas en esta Ley y las Leyes respectivas, y en su defecto por las del Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

Por lo que la supletoriedad en cuanto a procedimiento y para la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se establece definitivamente con el Código Fiscal de la Federación. Inclusive la Ley de Hacienda del Distrito Federal en su artículo 2 segundo párrafo, nos menciona que: "a las autoridades fiscales del Departamento del Distrito Federal competen la representación del interés fiscal en juicio en los términos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Siendo que para estos efectos cuando el Código Fiscal de la federación haga referencia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se entenderá que trata del Departamento del Distrito Federal y cuando en dicho Código se trate el Departamento del Distrito Federal para los efectos de la Ley del Tribunal, mencionándose a las autoridades fiscales, serán estas las competentes conforme a las disposiciones correspondientes.

Lo anterior establece la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación en cuanto a una ley de jerarquía federal. Porque respecto al proceso la ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, únicamente establece la representación de la autoridad en el interés fiscal y obviamente

en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y su artículo 11 parte final de la Ley referida dice: "el recurso de inconformidad deberá agotarse previamente a la promoción del juicio en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Distrito Federal".

En cuanto al Código Fiscal de la Federación y supletoriedad de éste sobre la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cabe aludir que el Código Fiscal en su artículo 197, nos menciona que: "los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con la competencia que le señala su ley orgánica, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determine este Código, pudiendo aplicarse el Código Federal de Procedimientos Civiles a falta de disposición expresa y siempre que la disposición que se pretenda aplicar supletoriamente se avenga al procedimiento contencioso que establece este Código", lo cual otorga la pregunta de que si ello también se aplica supletoriamente a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; siendo nuestra respuesta que no, puesto que ya anteriormente se ha señalado que la norma de derecho común debe estar prevista en la Ley Fiscal como supletoria, siendo que la Ley del Tribunal especifica una norma de derecho común local; es decir, del Distrito Federal.

Respecto a las partes del Código Fiscal de la Federación, es parecido en su normatividad a la Ley del Tribunal, únicamente está referida en la Ley del Tribunal hacia la jurisdicción local que tiene y las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

El artículo 217 del Código Fiscal establece que solo se admitirá como previo y especial pronunciamiento:

- I.- La incompetencia en razón de territorio.
- II.- El de acumulación de autos.
- III.- El de nulidad de notificaciones.
- IV.- El de interrupción por causa de muerte o disolución.

Continuando el juicio hasta el cierre de la instrucción.

Lo anterior establece algunas de las diferencias en un procedimiento fiscal en el tribunal de lo contencioso administrativo y un procedimiento simplemente administrativo.

En el procedimiento administrativo se deberá, de conformidad con el artículo 43 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicado supletoriamente, tramitar como incidente la excepción por alguna de las partes, de falta de personalidad y de capacidad. No siendo así en juicio de lo contencioso administrativo de carácter fiscal, puesto que en ese caso el artículo 24 de la Ley del Tribunal marca expresamente como supletoria la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación.

Como ya hemos visto, no consideramos la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en cuanto a la Ley del Tribunal, aun cuando en el Código Fiscal de la Federación se establezca. Por lo que cualquier laguna al respecto lo suple el derecho procesal común del Distrito Federal.

## 2.2.1. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Respecto a la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, Arnando Vázquez Galván y Agustín García Silva ( 78 ) nos dicen:

"El aludido Código de Procedimientos Civiles contiene una serie de requisitos y fórmulas que no son adecuadas para el juicio administrativo, pues contrarían su sencillez y antiformalismo, que por lo regular lo caracterizan"... Dentro de las materias que ha operado la supletoriedad pueden citarse entre otras, las relativas a las excepciones de incompetencia, falta de personalidad y conexidad, notificaciones; contestación a la demanda y pruebas".

Viendo un poco más alla que los autores antes mencionados, el Código de Procedimientos Civiles y su supletoriedad con la Ley del Tribunal, se puede establecer desde la norma para la capacidad de las partes y su personalidad en el procedimiento; e inclusive hasta la jurisprudencia que en razón de la interpretación del referido Código y en lo aplicable, no expreso en la Ley del Tribunal sea válido, teniendo en cuenta que se trata de un procedimiento contencioso entre particular y administración pública. Vgr. Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: ( 79 )

Actor en juicio: no tiene que comprobar su personalidad si no está demostrado que sea incapaz, cuando promueve por su propio derecho. T. VI.  
Pág. 150.

( 78 ) A. Vázquez, Galván y A. García Silva, Op. Cit. P. 124.

( 79 ) Fuente: Suplemento Semanario Judicial de la Federación, de 1933, Pág. 1100.

De las Leyes Supletorias en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al final de cuentas podemos decir, que aun cuando completen las lagunas o vacios que la Ley del Tribunal pueda tener, no cumplen con la función de sencillez y justicia expedita del Tribunal, por haber sido creadas para finalidad distinta.

### 2.3. DEL INTERES EN QUE SE FUNDA LA PRETENSION COMO MEDIO PARA ACREDITAR LA PERSONALIDAD.

En el sentido gramatical podemos entender por interés según el diccionario de sinónimos y contrarios leide, el provecho, utilidad, beneficio, rendimiento, ganancia, rédito, lucro producto, consecuencia, lo que atañe a, lo importante para, la sollicitación, aspiración, intención, exigencia, petición, demanda, voluntad, andar tras de, etc. Interés en sí, es aquello que motiva a la persona a la realización de diversas gestiones, para la búsqueda de un fin o lo cualitativo de la persona para el logro de la obtención del fin que se persigue ( 80 ).

La pretensión en litigio es: "la exigencia de la subordinación del interés ajeno al interés propio. Es lo que solicita, es lo que se pide" ( 81 ). No hay que confundir lo que es la acción con la pretensión; puesto que se trata de conceptos completamente diferentes. Sin embargo, en el proceso se puede establecer que cada una de las partes tiene una pretensión, en la cual se ve un interés. Diversos teóricos nos han hablado del interés en el proceso o en un procedimiento:

"Interés Actual: Es el que existe en el momento en que se promueve la acción o se interpone un recurso.

Interés Directo: Es el que concierne de una manera inmediata a la personalidad del litigante que ejercita la acción.

( 80 ) Santiago Pey y Juan Ruiz Calonja, Diccionario de Sinónimos y Contrarios. México, 1985, Ta de Editores.

( 81 ) J. González Pérez, Op. Cit. P. 250.

**Interés Sobrevenido:** El que no existe al principio del juicio, nace en el curso del mismo, pero antes de que se pronuncie la sentencia.

**Interés Pecunario o de Orden Moral:** El que trata las cuestiones de honor" (82).

Al hablar de un tribunal de nulidad, tendremos que las partes van a buscar la no afectación de su esfera jurídica por algún acto de autoridad. La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sus sucesivas reformas nos ha hablado de tres tipos de interés para fundar la pretensión y a su vez acreditar la personalidad de las partes. Los cuales son: el interés simple, interés legítimo e interés jurídico. El cambio de tipo de interés en la legislación del tribunal, siempre ha obedecido a la facilidad para los particulares, para hacer valer sus derechos y con ese fin una simplicidad en el proceso.

**EL INTERÉS JURIDICO:** Sobre este, Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva nos mencionan que: "la doctrina y la jurisprudencia lo identifican con el derecho subjetivo, esto es, como aquélla facultad de exigencia reconocida por la norma objetiva de derecho". También nos dicen los autores referidos que: "el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en un deber jurídico de cumplir dicha exigencia y cuyo sujeto, desde su punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en público (en caso de que la mencionada obligación

: 82) Loc. Cit.

se impute a cualquier órgano del Estado); solamente pudiendo el particular obtener la revocación o invalidación de un acto de autoridad contrario al estatuto legal o reglamentario, cuando estos le conceden el poder de exigencia correspondiente" ( 83 ).

En cuanto al interés jurídico, existen diversas tendencias de identificación; pero es indudable el hecho de que se base en la norma para la aplicación del caso concreto al supuesto legal establecido. El tribunal, como ya se ha dicho, tiene una finalidad de simplicidad para que el particular o gobernado acuda ante él; por lo que al establecer un interés jurídico puede demeritar el poner al alcance del pueblo la justicia sin formalismos que la estorben ni tecnicismos que la dificulten, estableciéndola ágil y eficaz en su forma administrativa. De ahí la jurisprudencia número 11 del pleno del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, publicada en la gaceta oficial del 1º de noviembre de 1976, establecía que:

INTERES LEGITIMO PARA EJERCITAR LA ACCION EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SOLO SE REQUIERE EL: El artículo 32 de la Ley del Tribunal no exige la existencia de un interés jurídico para demandar en el juicio contencioso administrativo, sino de un interés legítimo para cuya existencia no es necesario la afectación de un derecho subjetivo, ya que basta la lesión objetiva al particular derivada de la aplicación de la ley.

La anterior jurisprudencia del tribunal se dio en base a las reformas que sufrió la ley del propio tribunal, el 4 de enero de 1983.

: 83) A. Vázquez Galván y A. García Silva, Op. Cit. 53.

En la actualidad, de conformidad a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1986, se modificó el artículo 33 de la ley del tribunal, estableciendo un interés jurídico.

"Artículo 33.- Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión".

Lo cual va a ocasionar diversidad de sobreseimientos en el tribunal, ya que con anterioridad únicamente se establecía un interés simple para accionar al órgano jurisdiccional contencioso administrativo.

Creemos que la razón de las modificaciones a la Ley del Tribunal, en cuanto al interés para intervenir en juicio, se dio en virtud de las confusiones existentes entre los diferentes conceptos que se dan respecto a un interés jurídico, de ello surge el comentario: en el Diario de Debates del Senado correspondiente al día 26 de enero de 1971, se adujo que era conveniente suprimir el término jurídico del texto que se proponía en la iniciativa, para dejar establecido como uno de los presupuestos de la acción la existencia de un interés sin ningún adjetivo, pues se sostuvo que el concepto de interés jurídico es difícil de precisar y de aprobarse en sus términos la iniciativa daría lugar a multitud de sobreseimientos. Al respecto, también se modificó en las reformas del 16 de junio de 1986, la fracción V del artículo 71 de la Ley del Tribunal, estableciendo que en el juicio es importante el mismo, "contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor..."

**INTERES LEGITIMO:** En especial el interés de que se trata, aun cuando también se basa en un derecho subjetivo que puede hacer valer el particular, se especifica en relación a una afectación en su esfera jurídica de índole actual personal directa, por lo que Agustín García Silva y Armando Vázquez Galván nos exponen las siguientes y algunas resoluciones del tribunal: presupone una situación de facto especial e individual, algunas de las resoluciones que surgen del tribunal y que caracterizan al interés legítimo son:

Juicio 248/75.- Al tenor de lo preceptuado por el artículo 32 de la Ley que rige este Tribunal, solo podrán intervenir en juicio las personas que tengan un interés legítimo en el mismo o sus representantes legales. A este particular es menestar apuntar que el interés legítimo que consagra el numeral citado como requisito sinequanon para la procedencia de la acción contenciosa administrativa que actualiza, cuando existe una norma jurídica que determina la conducta que corresponde a la administración a un caso dado. Conducta que también a virtud de esa misma norma jurídica, un sujeto determinado a quien le es debida como partícipe de un conjunto diferenciado de individuos, puede exigir por cuanto de su observancia puede resultarle una ventaja o desventaja particular. Así pues, se esta en la presencia del interés legítimo cuando el acto administrativo que se impugna puede ser opuesto al accionante, por lo que dicho interés debe ser personal y directo; personal en cuanto a que el interés del demandante no ha de confundirse con el interés general e impersonal de todos los ciudadanos, y directo en cuanto a que el acto administrativo que se impugne establezca una situación jurídica particular en que se encuentre el reclamante en relación al acto que combata y por lo cual dicho acto puede causarle algún agravio relacionado directa e inmediatamente con su esfera individual de intereses.

Juicio 319/76.- Es indudable que en la especie no se satisface el interés legítimo que consagra el artículo 32 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como presupuesto fundamental para el ejercicio de la acción administrativa y si bien al cumplimiento de las normas que establece la ley del notariado, puede interesar a cualquier miembro de la comunidad el interés legítimo que consagra el citado artículo, exige la afectación de una situación jurídica particular concreta y actual que no existe en el caso, puesto que se trata de una mera denuncia de irregularidades que queda sujeta a que la autoridad administrativa les dé ese carácter e imponga la sanción que corresponda en los términos y procedimientos previstos por la ley del notariado. ( 84 )

Las resoluciones del tribunal mencionan claramente la situación de actualidad y afectación directa a la esfera jurídica de las partes para un interés legítimo. Sin embargo, los casos que se fueron presentando en el tribunal, causaron problemática de sobreseimientos, toda vez que en un principio la ley del tribunal sólo preceptuaba un interés simple.

INTERES SIMPLE. En el año de 1979 fue reformada la Ley del Tribunal de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y se establece en su artículo 33 que: "sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés que funde su pretensión". Esto a diferencia del artículo 32 de la Ley vigente en 1971 que establecía que: "estarán legitimadas para demandar las personas que tuvieren un interés que funde su pretensión".

: 84 ) Armando Vázquez Galván, Agustín García Silva, El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, México 1977, Ediciones Orto S.A., Págs. 55 y 56.

Los autores Agustín García Silva y Armando Vázquez Valván, establecen el interés simple "como el que tiene todo el particular para que la Ley sea cumplida por el poder público". Sin embargo, en el caso de la Ley del Tribunal, estamos en presencia no de interés simple sino de un interés directo, y al respecto están de acuerdo Armando Vázquez y Agustín García, al establecer en su obra El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en relación con este cuestionamiento que: puesto que el artículo 33 hablaba de "las personas que tengan un interés"; obviamente el interés que tenían dichas personas debería de afectarlas en su esfera jurídica en cuanto a su propio interés, y se simplifica con ello la posibilidad del gobernado de acudir ante un tribunal de nulidad respecto a los actos de autoridad ( 85 ).

Cabe aclarar que la pretensión establecida del inciso que se trata, se basa en una pretensión sometida a un litigio que fue llevada por la acción como medio a un procedimiento de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, lo cual lleva al estudio del interés en que se funda la pretensión, para acreditar la personalidad de las partes.

Se ha dicho que el interés que estableció la Ley del Tribunal antes de las reformas de 1986, es un interés directo y lo definimos como el que "conciene en forma inmediata al particular o su representante", lo cual como medio de justicia, es el ideal en un tribunal de nulidad que da al que impugna el acto, la posibilidad de intervenir en juicio.

Se habla de que las diversas clases de interés mencionadas con anterioridad, recaen en el derecho subjetivo de los individuos, teniendo que acreditar un interés jurídico, cuestión que sentimos totalmente falsa; cada vez

que si dentro de la normatividad administrativa no existe un determinado derecho subjetivo pero se afecta la esfera jurídica del individuo ¿no podrá apersonarse en juicio?, y al existir principios en abstracto de tipo administrativo se tendrá que buscar la parte con una pretensión originada en base a un interés lesionado de facto o directamente. Por lo que se da facilidades a dicha parte para llevar su pretensión ante un órgano jurisdiccional. Y es oportuno recordar que una de las funciones del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, es crear por medio de su jurisprudencia las normas respecto a lo contencioso administrativo que regirán la sociedad, en base al respeto del individuo en su ámbito de competencia.

#### 2.4. DEL PARTICULAR COMO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO.

El artículo 21 en su fracción I de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece que las Salas del Tribunal son competentes para conocer de los juicios, en contra de los actos administrativos que las autoridades del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los PARTICULARES.

En la Ley del Tribunal, en repetidas ocasiones y al referirse a cualquiera de las partes, ya sea actor o demandado, se habla del particular. Por particular podemos entender cualquier persona física o moral, que tiene intereses propios, individuales como persona y características de la misma; al hablar del particular, entendemos lo contrario a lo público y a la autoridad.

Es de especial atención otra denominación que se le puede dar a lo que la ley considera particular, que es la palabra gobernado; que atiende mejor a la relación con la autoridad como gobernante.

##### 2.4.1. COMO PARTE ACTORA.

En la Ley Contenciosa Administrativa del Distrito Federal, al hablar respecto a la parte actora, no se especifica en el artículo 32 fracción I, a las personas o características que debe guardar la misma; por lo cual necesariamente por lo regular, salvo la excepción del acto indebido otorgado

a favor del particular, en el cual la autoridad se convierte en actor, entendemos que la parte actora será el particular o gobernado.

Hemos visto que dos autores ( 86 ) señalan como parte actora en el juicio de lo contencioso administrativo en el Distrito Federal a "todas las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, con capacidad de goce que se encuentran en el Distrito Federal en forma permanente o transitoria y que resulten afectadas por un acto, resolución u omisión de carácter administrativo proveniente de las autoridades que tienen a su cargo la propia entidad". Lo cual distingue al gobernado dentro del procedimiento, quien al verse afectado en su esfera jurídica podrá presentar demanda en contra de la autoridad que emitió el acto contra derecho.

Los mismos autores nos mencionan: "la condición de gobernados se presenta entre otros casos con la Lotería Nacional, Universidad Nacional Autónoma de México, Compañía Operadora de Teatros S.A., pues en el ejercicio de sus funciones carecen de las razones que identifican a la autoridad, esto es imperio y el dominio atributos propios de un acto soberano".

Son empresas pertenecientes al Estado, son parte de lo que consideramos paraestatales que se presenta en su calidad de particular y en igualdad de partes con las autoridades del Distrito Federal.

Una de las grandes ventajas a más de ser de especial interés, es el que los particulares para la defensa de sus intereses, tienen la posibilidad de la asesoría que la Ley del Tribunal establece. Acudir a la suplencia de la queja y facilitar que el particular asista al tribunal; se estableció

: 86) Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva, Op. Cit. P. 106.

en el artículo 50 que "la demanda deberá interponerse por escrito dirigido al tribunal"... , y en el artículo 51 que "las formas impresas de demanda se proporcionarán por el tribunal, el que tendrá personal suficiente para llenarlas con los datos que les proporcionen los intereses y con los que obtengan al informarse aun telefónicamente con las autoridades del Departamento del Distrito Federal, a cuya área de atribuciones corresponda la materia del acto impugnado. Estos servicios serán gratuitos, así como los del defensor comisionado por el tribunal".

La defensa de los intereses de la población de escasos recursos o en general de la población misma, respecto a los actos administrativos de gobierno, es una de las figuras más bellas creadas por el propio Estado.

#### 2.4.2. COMO PARTE DEMANDADA.

Una de las excepciones que posteriormente veremos en parte con la autoridad, surge del hecho de que la autoridad misma rectifique un acto administrativo otorgado en favor del particular. La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo preve dicha situación como competencia de las Salas, en su artículo 21 fracción VI en materia fiscal. La circunstancia para pedir la nulidad del acto favorable al particular, es la causa de una lesión a la Hacienda Pública. El hecho es que aun cuando los actos de la Administración Pública tengan en principio la presunción de legalidad, para mantener ese principio, y poder surgir la característica de lesión, ya sea por error u omisión de la autoridad; ésta puede rectificar manteniendo el marco de la legalidad que debe ser.

El término marcado para pedir la nulidad de una resolución favorable al particular, es que la demanda se presente dentro de los cinco años en que fue realizado el acto administrativo, salvo que origine efectos de tracto sucesivo, de conformidad al artículo 43 de la Ley del Tribunal:

Uno de los puntos importantes dentro de este tema, que nos da una clara visión respecto a la nulidad de un acto a favor de un particular, es el principio de no retroactividad de los actos administrativos.

ANDRES SERRA ROJAS nos menciona: "se dice que un acto es retroactivo cuando vuelve sobre el pasado para estimar las condiciones de validez de un acto jurídico, destruyendo o modificando sus efectos jurídicos iniciales. El régimen de seguridad jurídica administrativa exige que los actos administrativos no se apliquen retroactivamente, salvo los casos de excepción"... "no hay nada más perturbador del orden jurídico que la inestabilidad de las resoluciones administrativas, la imprevisión de las situaciones jurídicas, la vaguedad de un derecho adquirido" ( 87 ).

El hecho de la irretroactividad del acto jurídico, nos da un principio que como el propio autor explica, tiene excepciones; las cuales las determina Manuel María Díez como:

- 1) "El respeto al principio de legalidad; ello puesto que si bien el principio de la no retroactividad lleva en sí mismo su propia justificación, queda subordinado jerárquicamente a la observación o al restablecimiento de la legalidad

- 2) A veces la retroactividad del acto se impone por su propia naturaleza" ( 88 ).

En lo anterior encontramos algunas de las grandes justificaciones para la no retroactividad del acto administrativo; sin embargo, ello se ha ido dando a través de los recursos administrativos. Uno de los principios que refuerza la necesidad de la autoridad para demandar ante el tribunal de lo contencioso administrativo y que justifica la validez de un acto de tipo fiscal en favor del particular, es el principio de legalidad, del cual se habló anteriormente:

"Se presumirán válidos los actos y resoluciones de la autoridad administrativa no impugnados de manera expresa en la demanda, aquéllos de los cuales que aunque impugnados no se alleguen elementos de prueba bastantes para acreditar su ilegalidad".

Por ello es justificada la actuación del particular como demandado, puesto que con ello estaremos defendiendo la legalidad de los actos de autoridad en beneficio del interés social; como hemos explicado, es aceptado dicho interés social basado en la legislación que el pueblo a través de sus representantes otorga.

( 88 ) Ibidem. P. 305 Cita, H. María Díez, El Acto Administrativo, Tipográfica Editorial, Argentina Buenos Aires, 1956, P.402.

## 2.5. DE LA AUTORIDAD COMO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO.

En los anteriores temas hemos mencionado un concepto que de autoridad se tiene, en especial queremos considerar diversos conceptos doctrinales e inclusive entrar en razón de lo que la propia jurisprudencia de la Suprema Corte establece, pero adentrándonos en especial en el tema de las autoridades del Departamento del Distrito Federal diremos los siguientes conceptos:

El Dr. Gabino Fraga considera que órgano de autoridad es todo aquél que tiene facultades de decisión y ejecución ( 89 ).

El Dr. Ignacio Burgoa, establece que la autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión y ejecución cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con transcendencia particular y determinada de manera imperativa ( 90 ).

Consideramos que la definición del Dr. Gabino Fraga es algo incompleta en cuanto a las características que la autoridad tiene, puesto que únicamente establece las facultades de decisión y ejecución y en un momento dado en la administración pública existen órganos con facultades de decidir y ejecutar; a los cuales no se les puede considerar como autoridad; puesto que la finalidad de su función no afecta a los gobernados, sino simplemente situaciones de trámite. Además nunca menciona al Estado o alguna entidad pública; por lo que es importante resaltar que el ejercicio de la decisión o el ejercicio de la autoridad tiene que ser de manera imperativa como lo

( 89 ) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, México, Edit. Porrúa, S.A., 1955, 6ª Edic. P.250.

( 90 ) Ignacio Burgoa, Garantías y Amparo, México, Edit. Porrúa, S.A., 1978, P. 103.

Indica el Dr. Ignacio Burgoà. Vgr. Departamentos de tipo totalmente administrativo como de Relaciones Laborales, Recursos Materiales, un Coordinador Técnico del DIF.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversas jurisprudencias en cuanto a autoridad, y la define en los siguientes términos:

**AUTORIDADES, QUIENES LO SON.**- El término autoridad para los efectos del amparo comprende a todas aquéllas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho y que por lo mismo están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos por el hecho de ser la fuerza pública una de las facultades de que disponen ( 91 ).

En virtud de la jurisprudencia de la Suprema Corte, es evidente y necesario establecer el concepto de acto público; el que podemos entender como la manifestación unilateral y externa que expresa una decisión de la autoridad administrativa competente en el ejercicio de la potestad pública, entendiendo la potestad pública como la cualidad imperativa del acto de autoridad.

Otra de las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a las autoridades es:

**AUTORIDADES QUIENES LO SON, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

: 91) Apéndice 1975, 8ª Parte, Pleno y Salas Tesis 54, P. 98.

#### JUNTA MUNICIPAL DE AGUAS Y SANEAMIENTO EN CIUDAD JUAREZ CHIHUAHUA.

Se reputa como autoridad a aquéllos órganos del gobierno del Estado que son susceptibles jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas que pueden presentarse dentro del Estado; alteración o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión o bien por ambas conjunta o separadamente por autoridad responsable, para los efectos del amparo se entiende que el órgano estatal de hecho o de derecho investido con facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra una creación o una extinción de situaciones en general de hecho, o jurídicas con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa; y cuando la ley que rija a un organismo descentralizado le dé atribuciones constitutivas de autos de autoridad, los que se distinguen por esas características de imperatividad, unilateralidad y sobre todo coercitividad, esos organismos se reputan como autoridades... ( 92 ).

La anterior jurisprudencia es significativa para señalar que no únicamente encontramos autoridades en el sector central del gobierno, sino también en sectores descentralizados o paraestatales; lo cual sucede también en una entidad federativa, como lo es el Departamento del Distrito Federal. Asimismo es significativo el identificar a una autoridad por las características y efectos de sus decisiones.

Por otro lado, conviene aclarar que para los efectos de la presente tesis, nos estamos refiriendo a la autoridad administrativa, diferenciándola de la autoridad judicial, a lo cual es prudente transcribir la siguiente jurisprudencia:

**AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.-** Carecen de facultades para decidir asuntos contenciosos que son facultad de la autoridad judicial (93).

El artículo 32 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, nos establece en su fracción II que: serán partes en el procedimiento el demandado, y tendrán ese carácter el Departamento del Distrito Federal, así como diversas autoridades del mismo.

En cuanto al Departamento del Distrito Federal, es necesario profundizar en relación a la personalidad jurídica que ostenta; puesto que es oportuno establecer de acuerdo con el Licenciado Miguel Acosta Romero (94), que la personalidad jurídica del Estado es una, así como su voluntad, aunque esta se exprese a través de diversos órganos de representación de un ente colectivo. El mismo autor hace mención de la diferencia entre las personas públicas mayores y personas públicas menores; siendo estas últimas las entidades federativas, los municipios y órganos públicos descentralizados al tener las siguientes características:

- a) La existencia de un grupo social con finalidades unitarias permanentes y voluntad.
- b) La personalidad jurídica distintiva de sus integrantes.
- c) Denominación o nombre.
- d) Ambito geográfico y domicilio.
- e) Elemento patrimonial.
- f) Régimen jurídico propio.
- g) Objeto.
- h) Órgano de representación, administración y fines.

(93) Apéndice de Jurisprudencia 1917, 1965, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, P. 47.

(94) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Edit. Porrúa 1975, Pág. 39.

El Distrito Federal tiene dichas características y ostenta una personalidad jurídica propia con sus diversas autoridades y representantes; esto aun cuando se encuentre subordinado a la Presidencia de la República Mexicana.

#### 2.5.1. COMO PARTE DEMANDADA.

El Departamento del Distrito Federal, según los artículos 1 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y 2 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, cuenta con una jefatura cuyo titular lo nombra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cinco Secretarías Generales, una Oficialía Mayor, una Contraloría General, tres Coordinaciones Generales, veintiún Direcciones Generales, una Tesorería, una Administración Tributaria con tres Subtesorerías, tres Subcoordinaciones, dieciseis Delegaciones, un Almacén, un Servicio Público de Localización y dos Comisiones. Es necesario para el presente trabajo, conocer las denominaciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, lo anterior de acuerdo al Reglamento Interior del propio Departamento, publicado el 25 de agosto de 1985 en el Diario Oficial de la Federación, y la estructura del Departamento es:

- Jefatura del Departamento del Distrito Federal.
- Secretaría General de Gobierno.
- Dirección General de Programación, y Presupuesto.
- Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.

- Dirección General de Desarrollo.
- Secretaría General de Obras.
- Secretaría General de Protección y Vialidad.
- Secretarías Generales Adjuntas.
- Oficialía Mayor.
- Tesorería.
- Contraloría General.
- Coordinación General Jurídica.
- Coordinación General de Transporte.
- Coordinación General de Abasto y Distribución.
- Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.
- Dirección General de Regularización Territorial.
- Dirección General de Trabajo y Previsión Social.
- Dirección General de Gobierno.
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- Administración Tributaria.
- Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.
- Subtesorería de Administración Financiera.
- Subtesorería de Fiscalización.
- Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.
- Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.
- Dirección General del Registro Público de la Propiedad y el Comercio.
- Dirección General de Servicios Legales.
- Dirección General de Auto-transporte Urbano.
- Subcoordinación de Modernización Comercial y Social.
- Subcoordinación de Planeación y Administración.
- Delegaciones.
- Almacenes para los trabajadores del Distrito Federal.

- Dirección General de Acción Social Cívica, Cultural y Jurídica.
- Dirección General de Promoción Deportiva.
- Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social.
- Dirección General de Servicios Médicos.
- Dirección General de Obras Públicas.
- Dirección General de Servicios Urbanos.
- Dirección General de Servicios de Apoyo.
- Servicio Público de Localización Telefónica.
- Comisión de Vialidad y Transporte Urbano.
- Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural.
- Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.
- Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica.
- Dirección General de Operaciones.

Volviendo al artículo 32 fracción II inciso a), por el cual se considera parte al Departamento del Distrito Federal, representado por el Jefe del mismo, es necesario analizar que el jefe del Departamento al ser la máxima autoridad en el propio Departamento, al presentarse cualquier demanda ante el tribunal de lo contencioso administrativo, ésta siempre será en contra del Departamento del Distrito Federal y su representante; por lo cual casi siempre será parte demandada en juicio, además de ser el único con la facultad de interponer recurso. Asimismo, cualquier autoridad del Departamento del Distrito Federal está sujeta a la Dirección del Jefe del Departamento, así como a una dependencia directa; todo esto de acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Adminis-

trativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del 1º de noviembre de 1976; la cual se reprodujo en el inciso 2.1.2. de este capítulo.

El jefe del Departamento del Distrito Federal, es nombrado y removido libremente de su cargo por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien ejerce el gobierno del Distrito Federal, de conformidad a lo establecido por el artículo 73 fracción VI de nuestra Constitución Política, pero a través del jefe del Departamento del Distrito Federal. También en el organograma y descripción de áreas de estructura básica, publicado en el manual de organización institucional del Departamento del Distrito Federal, del Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de marzo de 1986, se establece que el objetivo de la Jefatura del Departamento será:

"Dictar las políticas y lineamientos globales en materia política, administrativa, de gobierno, de hacienda, de obras y servicio social y económica; a las que deben sujetarse las unidades administrativas del sector Departamento del Distrito Federal, para atender las demandas de servicios públicos de la población, con el fin de proporcionar y satisfacer los requerimientos de la ciudadanía, en apego a los objetivos del plan nacional de desarrollo".

El jefe del Departamento, como representante de la Entidad podrá delegar funciones a sus subalternos; sin embargo, tiene facultades no delegables de conformidad al artículo V del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y de las cuales resaltan:

- a) Fijar, dirigir y controlar la política administrativa del Departamento, así como coordinar en términos de las leyes y demás normas aplicables la del sector correspondiente.
- b) Someter a acuerdo con el titular del Ejecutivo Federal los asuntos de su competencia y los relacionados con el propio Departamento del Distrito Federal.
- c) Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales en los términos de la Ley de Amparo.
- d) Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación del Reglamento del Distrito Federal y de las dudas en lo no previsto.
- e) Determinar la actividad que deba considerarse de servicio público, con base en las disposiciones de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En el inciso b) de la fracción II del artículo 32 de la Ley del Tribunal, nos establece como partes en el procedimiento a los delegados del Departamento del Distrito Federal, así como a los Directores Generales del mismo, a cuya área de competencia corresponde la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución; quienes al contestar la demanda lo harán por sí y en representación del jefe del Departamento del Distrito Federal, entonces el inciso inmediato anterior genera la determinación de la autoridad que se demande, de acuerdo al acto impugnado cuya anulación se solicite, así como el hecho de la relación jurarquica con el jefe del Departamento, quien al final es el que tiene la directriz del Departamento del Distrito Federal.

Como se ha señalado, el crecimiento tanto territorial como demográfico del Distrito Federal, ocasionó diversas problemáticas de organización y control de las funciones; por lo que en el año de 1970 se desconcentró el Departamento en Delegaciones Territoriales de tipo administrativo, realizándose en 16 regiones:

Alvaro Obregón, Iztapalapa, Azcapotzalco, La Magdalena Contreras, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Coyoacán, Milpa alta, Cuajimalpa de Morelos, Tlahuac, Cuauhtémoc, Tlalpan, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco y Xochimilco.

Estas regiones son dirigidas por delegados, quienes pueden ser removidos y nombrados por el jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República. Respecto a las Delegaciones, Alvaro Vázquez Galván y Agustín García Silva, nos dicen que se trata de: "una forma de organización administrativa, en virtud de la cual los órganos superiores transfieren al órgano desconcentrado niveles de autonomía, sin dejar de existir nexo de jerarquía administrativa" ( 95 ).

Los delegados tienen facultad de decisión, pero las delegaciones carecen de personalidad jurídica propia, ya que se subordinan a la dirección política y administrativa del jefe del Departamento del Distrito Federal a través de la Secretaría General de Gobierno; esto último en forma de estructura y organización del Departamento y su competencia es de índole de jurisdicción periférica, así como la que le otorguen los reglamentos, leyes y manuales del Distrito Federal. Algunas atribuciones de los delegados son: ( 96 ).

: 95 ) A. Vázquez Galván y A. García Silva, Op. Cit. 63.

: 96 ) H. Acosta Romero, Op. Cit. P. 143.

- 1.- Vigilar la debida prestación de los servicios públicos.
- 2.- Auxiliar en lo administrativo (registro civil).
- 3.- Prestación de servicios médicos de emergencia gratuitos.
- 4.- Prestar servicios de defensoría de oficio en materia civil, penal, administrativa y de trabajo.
- 5.- Proveer la conservación de los servicios de agua potable y drenaje.
- 6.- Mantener en buen estado el servicio del alumbrado, parques, jardines, etc.
- 7.- Coadyuvar en la inspección de obras particulares y construcciones en estado ruinoso o peligroso.
- 8.- Vigilar el funcionamiento de espectáculos y diversiones públicas para hacer respetar la moral.
- 9.- Legalizar y certificar en los términos de las Leyes o Reglamentos relativos, firmas o documentos.
- 10.- Tramitar permisos, licencias o autorizaciones para la realización de actividades mercantiles o industriales.
- 11.- Llevar y mantener actualizado un padrón de los predios ubicados en las Delegaciones.
- 12.- Prestar el servicio de información catastral.
- 13.- Recaudar con sujeción a los sistemas o disposiciones que expida la tesorería del Distrito Federal, los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que establezca la Ley Anual de Ingresos del Departamento del Distrito Federal que se causen en la Delegación.
- 14.- Levantar actas por violaciones a los reglamentos gubernativo, calificarlas e imponer las sanciones que correspondan, excepto las de carácter fiscal.

En cuanto a los actos que emiten los delegados del Distrito Federal, el artículo 44 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, además de tener a las delegaciones como órganos desconcentrados, jerárquicamente subordinados al jefe del Departamento del Distrito Federal, establece que el mencionado jefe podrá revisar, modificar, confirmar, revocar y hasta nulificar en su caso, los actos o resoluciones que emitan los delegados.

Dentro del mismo inciso b) del artículo 32 fracción II de la Ley del Tribunal, se habla de los Directores Generales del Departamento del Distrito Federal, y siendo excesivo el señalar las funciones de cada una de las Direcciones, mencionaremos su objetivo:

- Dirección General de Gobierno.- Apoyar y supervisar la aplicación de las políticas dictadas por el jefe del Departamento del Distrito Federal en el ámbito delegacional, con el objeto de mejorar el bienestar social de la población.
- Dirección General de Regularización Territorial: Diseñar, conducir, concretar y llevar a cabo acciones relacionadas con la tenencia, titulación, construcción y propiedad del predio en el Distrito Federal, para garantizar y proteger la posesión legal de los inmuebles de los habitantes del Distrito Federal.
- Dirección de Trabajo y Previsión Social: Coordinar, aplicar, vigilar las disposiciones legales y reglamentarias derivadas de la Ley Federal del Trabajo en el área laboral, para procurar la justicia social y la armonía en las relaciones obrero-patronales en el ámbito del Distrito Federal.

- Dirección de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística: Proporcionar los servicios de asistencia y de protección social a la ciudadanía; así como promover y difundir las actividades cívicas, artísticas, culturales y turísticas, con el fin de lograr la rehabilitación y reintegración a la sociedad de los habitantes que así lo requieran y de contribuir al desarrollo social de la comunidad del Distrito Federal.
- Dirección General de Promoción Deportiva: Planear, organizar y promover la educación física, el deporte y la recreación entre la población del Distrito Federal, con el fin de fomentar y acrecentar el desarrollo físico y mental de sus habitantes.
- Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social: Dirige el sistema penitenciario del Distrito Federal, con el fin de readaptar y reintegrar a la sociedad a los ciudadanos que hayan cometido infracciones a la ley.
- Dirección General de Servicios Médicos: Brindar los servicios de atención médico-quirúrgico a los habitantes del Distrito Federal, con el fin de proteger y mejorar la salud de su población.
- Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica: Operar y supervisar el servicio hidráulico del Distrito Federal, construyendo obras de localización, aprovechamiento y distribución de agua potable, así como obras de tratamiento y desarrollo de aguas residua-

les, manteniendo y conservando el sistema de alcantarillado para satisfacer las necesidades que en la materia demanda la población.

- Dirección General de Obras Públicas: Proyectar, construir y conservar las obras públicas y unidades habitacionales para contribuir en la solución de las demandas planteadas por la población del Distrito Federal.
- Dirección General de Servicios Urbanos: Normar y proporcionar a los servicios urbanos en el Distrito Federal, en coordinación con las delegaciones del Departamento del Distrito Federal, para atender las demandas de la población en esa materia.
- Dirección General de Operaciones: Elaborar y preservar los programas de seguridad y orden público, así como las acciones tendientes a la prevención del delito, dé atención a siniestros y rescate, dé mejoramiento de control de vialidad y dé optimización en las comunicaciones de la policía preventiva, a fin de garantizar la existencia de legalidad y atención adecuada a la ciudadanía del Distrito Federal.
- Dirección General de Servicios de Apoyo: Programar y operar la administración de los recursos humanos, materiales, financieros y de servicios asignados al área de protección y vialidad, mediante el diseño de implantación de sistemas y procedimientos; así como definir planes en las unidades administrativas que conforman la Secretaría General.

- Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal: Coordinar y promover la modernización de la administración y desarrollo de personal, así como aplicar las políticas, normas, sistemas y procedimientos establecidos para la administración de los recursos humanos del Departamento del Distrito Federal, con el fin de contribuir en el cumplimiento de los programas y objetivos establecidos, así como propiciar el desarrollo del personal que labora en este Sector.
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales: Ejecutar las acciones referentes a la administración, desconcentración y programación de los recursos materiales y servicios generales requeridos por las unidades administrativas y órganos descentrados del Departamento del Distrito Federal, con el propósito de satisfacer las necesidades de materiales y de servicios de las dependencias y cumplir con los programas y objetivos establecidos.
- Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos: Formular, publicar y difundir las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Ordenes y preceptos jurídicos; así como efectuar toda clase de estudios jurídicos con el fin de normar, sustentar y apoyar las atribuciones del Departamento del Distrito Federal.
- Dirección General de Registro Público de la Propiedad: Calificar y registrar la documentación sobre propiedades y comercios, expidiendo constancias y certificaciones; así como desarrollar técnicas de mejoramiento para la conservación y protección de la documentación

encomendada, con el fin de llevar y mantener actualizado el registro público de la propiedad y del comercio del Distrito Federal.

- Dirección General de Servicios Legales: Representar al Departamento del Distrito Federal ante los tribunales en los juicios en los que sea parte, otorgar la prestación de servicios de carácter jurídico a las unidades administrativas y órganos desconcentrados del propio sector, así como proporcionar asesoramiento en materia civil, penal y familiar a la ciudadanía, a la que prestan servicios a través de la Oficina Central del Registro Civil y las Defensorías de Oficio para que el ejercicio de las disposiciones legales se realice con estricto derecho.

Aclaremos respecto a esta última Dirección y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que es de hacer mención que podría esta tener la representación del Departamento en el procedimiento contencioso-administrativo; sin embargo, en cuanto se refiere a la defensoría de oficio del tribunal, es autónoma a la dependencia de cualquier autoridad del propio Departamento del Distrito Federal, esto es, dicha defensoría es autónoma como el tribunal mismo.

- Dirección General de Autotransporte Urbano: Analizar, controlar y autorizar todos aquéllos programas y mecanismos que mejoren el libre tránsito del autotransporte urbano en el Distrito Federal, con el fin de dar una solución viable a los problemas que afecten a la ciudadanía en materia de transportación.

- Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas: Coordinar, administrar y operar los medios de difusión masiva del sector, desarrollando campañas de difusión sobre las actividades del Gobierno del Distrito Federal, así como coordinar las políticas de información de las unidades administrativas y órganos desconcentrados a fin de comunicar y orientar al público sobre los trámites que se realicen para obtener los servicios que otorga el Departamento del Distrito Federal.
  
- Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica: Determinar y coordinar los programas de desarrollo urbano y de ecología en el Distrito Federal, vigilando se apeguen a las disposiciones jurídico-administrativas vigentes, para orientar y conducir el desarrollo urbano y contribuir a la resolución de los problemas selectivos en el Distrito Federal, con el fin de controlar, prevenir y abatir la contaminación ambiental.
  
- Dirección General de Programación y Presupuesto: Integrar, formular y presentar el apoyo anual de presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal así como ejercerlo, a fin de asegurar la correcta distribución de los recursos y su honesta aplicación.

En virtud de las diversas modificaciones de la estructura del Departamento del Distrito Federal, algunas de las Direcciones Generales, existentes al crearse y reformarse la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con el tiempo se convirtieron en Secretarías Generales, o se les denominó con algún otro nombre específico.

También en el inciso c) de la fracción II del artículo 32 de la Ley del Tribunal, nos establece como el demandado a las "autoridades del Departamento del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnen". Lo que da un sentido genérico respecto a las autoridades del Departamento que pueden ser demandadas ante el tribunal; y al señalarse tanto a las ordenadoras como a las ejecutoras, se clarifica que las autoridades demandadas pueden únicamente ordenar el acto que se impugne, o por cualquier circunstancia dentro del propio Departamento y la administración pública federal pueden ser únicamente el medio de ejecución del acto que se reclame.

#### 2.5.2. COMO PARTE ACTORA.

Una de las situaciones que se pueden señalar como específicas y que a su vez ya hemos visto al hablar del particular como demandado, en relación al Departamento del Distrito Federal, es que actúa dentro del procedimiento como parte actora para nulificar resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen lesión a la hacienda pública.

Ley del Tribunal, artículo 21 fracción VI. "Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

VI De los juicios que promueven las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la hacienda pública del Distrito Federal..."

La fracción anterior especifica que la situación exclusiva por la cual

el Departamento del Distrito Federal o sus autoridades se convierten en parte actora dentro del procedimiento del tribunal, es en lo relativo a la materia o tributaria, en cuyo caso hablaremos de las relaciones entre la hacienda pública y los particulares, considerándolos como contribuyentes en lo que toca al Distrito Federal.

Lo anterior es conveniente relacionarlo con lo establecido en el inciso d), de la fracción II del artículo 32 de la propia ley del tribunal.

El Departamento del Distrito Federal como actor, continúa como en el uso de ser demandado como autoridad y parte de la estructura del Estado, con una pretensión y ejerciendo una acción.

Hay que recordar que en materia fiscal la legislación supletoria de conformidad a lo establecido por el artículo 24 de la propia Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es el Código Fiscal de la Federación y tiene relación con ello la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, donde se menciona también la facultad de la Secretaría de Hacienda, para promover la nulidad de una resolución favorable al particular.

La autoridad no puede declinar un acto administrativo dictado por ella; puesto que dicho acto y sobre todo de origen fiscal, tiene una presunción de legalidad, por lo que deben acudir al tribunal para poder decretar la nulidad del propio acto. Una de las aclaraciones al respecto, la encontramos en la exposición de los motivos de Ley de Justicia fiscal:

"Uno de los puntos en que la ley acoge ideas ya aceptadas en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero que todavía no ha podido desenvolverse por falta de disposiciones reglamentarias, es el de la necesidad de que la administración pública inicie un juicio cuando estime que una decisión dictada por ella en favor de un particular, creando con esto un interés directo y concreto; debe nulificarse por igual. A falta de tales disposiciones reglamentarias debe atribuirse el que hasta ahora las autoridades administrativas, amparadas también en diversas ejecutorias de la Suprema Corte, nulifiquen de propia autoridad actos que no se emitieron acatando las reglas que debieron normarlos; no obstante que no se trata de actos en verdad inexistentes, sino simplemente viciados de ilegitimidad. En un reciente fallo, declaró la Segunda Sala de la Suprema Corte, que en materia administrativa no puede prevalecer el error sobre el interés público. La ley acepta este postulado, pero lo realiza de manera que se respetará el interés público y se le hará prevalecer si así procede, sólo después de que el interés privado haya tenido la oportunidad de defenderse" (97).

Al establecer la Ley del Tribunal la posibilidad para que sean nulificadas resoluciones fiscales favorables a los particulares, establece la posibilidad de error o vicio en los actos de determinadas autoridades del Departamento del Distrito Federal, como la Tesorería, Subtesorería, Procuraduría fiscal del Distrito Federal y otros. Además del siempre parte jefe del Departamento del Distrito Federal. La determinación jurisdiccional para el efecto de que alguna autoridad sea parte como actora en el procedimiento ante el tribunal, viene siendo la legislación fiscal local o aquella federal cuyo medio de ejecución se encuentre condicionado con la autoridad local para su ejecución.

( 97 ) Armando Porrás y López, Derecho Fiscal, México, Manuel Porrúa S.A., Librería Distribuidora, Textos Universitarios S.A., 1975, P. 33.

El hecho de que el Departamento del Distrito Federal pueda ser parte actora únicamente en conflictos de materia fiscal, limita un tanto el que se proteja el interés público en materia no fiscal pero sí administrativa; por lo que consideramos conveniente que se -- debe aceptar a la autoridad simplemente administrativa como actora en juicio respecto a un acto a favor de un particular otorgado en forma ilegal, y que el interés público o de la sociedad.

Por otro lado, pero con relación a lo expresado en el último párrafo, es posible ver esto último en algún recurso ante el tribunal despues de su procedimiento ordinario.

### 2.5.3. EN LOS RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL.

Las autoridades del Departamento del Distrito Federal, tienen al igual que el particular el recurso de reclamación 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, lo anterior de conformidad por lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley del Tribunal. Y las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimientos, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada de fondo, y las que pongan fin al procedimiento, pueden ser recurribles también por las autoridades -- ante la Sala Superior.

Respecto a las resoluciones de la Sala Superior, la Ley del -- Tribunal nos establece la facultad de las autoridades de interponer el recurso de revisión administrativa ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, de conformidad al artículo 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso

Administrativo del Distrito Federal que a su letra dice:

Artículo 87.- Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de -- Circuito competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo de quince días siguientes a aquel en que surta efecto la notificación respectiva, cuando se trate de un asunto de importancia y trascendencia mediante escrito dirigido a dicho Tribunal. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la referida importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio -- excede de veinte veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla especificada en el artículo 3o. Bis de la Ley de Amparo, se considerará que tiene las características requeridas -- para ser objeto del recurso.

Dicho recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de --- Circuito competente, especialmente normado por la Ley del Tribunal objeto de la presente tesis, se piensa que se funda en el -- principio de interés público respecto a la protección que la -- autoridad debe dar a la sociedad, en este caso del Distrito Federal. Por otro lado, se especifica que en el recurso se expondrán por parte de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, las razones que determinen la referida importancia y trascendencia del asunto, lo cual es más bien las razones por las -- cuales se considera que el caso reúne tales elementos, puesto -- que el Tribunal Colegiado de Circuito competente que al final -- determina dicha importancia y trascendencia. Sin embargo, es buen criterio el considerar que el Tribunal Colegiado de Circuito --

competente debe de admitir el recurso referido aún cuando no se ex pongan por parte de las autoridades del Departamento del Distrito Federal las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto, cuando no alcance el mismo el valor establecido en el artículo 87 de la Ley del Tribunal, puesto que la ley misma establece el recurso y es opinión que el espíritu de la norma es la pro tección del interés público.

En el presente inciso, se ha dado una imagen de lo que es la autoridad como parte en el procedimiento de lo contencioso administrativo en el Distrito Federal, y su función dentro de su ámbito - Jurisdiccional, lo cual nos permite visualizar la estructura del - Departamento del Distrito Federal, conociendo más de las partes en el juicio contencioso administrativo. ( Ver Organigrama ).



## 2.6. EL TERCERO PERJUDICADO EN JUICIO Y EL TERCERO COADYUVANTE.

Artículo 32.- Serán partes en el procedimiento:

III El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal.

Al hablar respecto a las partes en el procedimiento, y posteriormente a los sujetos del proceso, de conformidad a la definición de varios autores, clarificaremos que los sujetos en un proceso podían ser testigos, peritos, etc., y las partes, el actor y demandados, ya hablando de persona física, moral o autoridad; pero dejamos a un lado a los terceros en juicio, de los cuales existen diversos conceptos, llegándolos a confundir inclusive con alguna otra figura jurídica, como lo es la litisconsorcio.

En cuestión de terceros, han existido corrientes doctrinales, una de las principales es la europea, la cual conceptúa al tercero en una intervención adhesiva considerándolos como un nuevo sujeto que actuaría a favor del actor o del demandado, como litisconsorte, coadyuvante, sustituto o sucesor. Situación que da a confundir dos figuras completamente distintas.

López del Carril Nelson ( 98 ) sostiene que:

- A) Los terceros no existen como tales desde el punto de vista procesal, y los que la doctrina y la legislación denominan terceros no son más que sucesores, litisconsortes, etc.

( 98 ) Fuente: Apuntes de clases Derecho Administrativo I, con el Lic. Marco Antonio Islas Colín, E.N.E.P. Acatlán, 1985.

- B) Son un fenómeno de aparición y de justificación anormal en el proceso, pues históricamente no se les encuentra explicación a la aparición del tercero y a la ruptura del proceso romano bilateral.
- C) Los actualmente llamados terceros no son tales, ya que da la absoluta bilateralidad del proceso, no se concibe dogmáticamente que en él intervengan más de dos sujetos, aunque aritméticamente sean más.
- D) No existe razón que justifique el llamado y la presencia de los terceros en los procesos con el nombre y el carácter de tales, aunque no negamos que puedan ser llamados a tomar intervención en el proceso otras personas; pero lo que hayamos inexplicable es que esas personas sean nuevas partes o terceros, cuando procesalmente tienen otros nombres.

Otros autores sostienen la existencia de los terceros en juicio; como Hugo Alsina en el siguiente fundamento:

- a) Constitucional: porque asegura la inviolabilidad de defensa de los derechos en juicio.
- b) Sustancial: porque hace efectivas las relaciones jurídicas derivadas de intereses comunes reguladas en los códigos de fondo.
- c) Procesal: porque evita la multiplicidad de los juicios y previene las sentencias contradictorias.

Respecto a los terceros, el mismo autor menciona: la X Conferencia de la Asociación Internacional de Abogados, la que estableció como principios respecto a los terceros en juicio que:

- 1) "Los que sin ser partes en un litigio, tuvieran sin embargo en él un interés legítimo justificado sumariamente podrán intervenir en el procedimiento cualquiera que sea el estado y la instancia en que se encuentre.
- 2) A petición de cualquiera de las partes o de oficio, el juez podrá llamar al proceso a quien consdiera común al pleito o por el que pretenda ser garantizado.
- 3) Cuando la intervención fuese excluyente, el tercero actuará independientemente de las partes principales, si fuese adhesiva se regirá por los principios relativos a la situación procesal o litis-consorcio según el caso.
- 4) La sentencia dictada despues de la intervención del tercero o de su citación no compareciere lo afectará como a los litigantes principales.
- 5) Los terceros podrán deducir recurso de oposición contra las sentencias que perjudiquen sus derechos, pronunciados en juicio en que no han sido partes, aun cuando hubieran pasado en autoridad de la cosa juzgada respecto de las partes principales".

Por lo anterior se puede conceptuar que el tercero es: AQUELLA PERSONA AJENA A LAS PARTES EN JUICIO, QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO, PUESTO QUE EL RESULTADO PUEDE O AFECTA SU INTERES Y ESFERA JURIDICA.

#### 2.6.1. TERCERO PERJUDICADO EN JUICIO.

Lo primero que debemos de tomar en cuenta, es que debemos entender como perjuicio para los efectos del tribunal contencioso administrativo; gramaticalmente entendemos por perjuicio el dañar, menoscabar, lesionar, atropellar, quebrantar, castigar, derrotar, arruinar detrimento o lesión de algo. Perjuicio para los efectos del juicio de amparo de acuerdo a la jurisprudencia 132 página 239 del Apéndice de Jurisprudencia 1917 a 1975 común al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se entiende: "PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO".- El concepto perjuicio para los efectos del amparo no debe tomarse en los términos de la Ley Civil, o sea como la privación de cualquier ganancia lícita que pudiera haber obtenido o como menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona".

En el procedimiento de lo contencioso administrativo, al estarnos refiriendo a un procedimiento de anulación de un acto administrativo, el perjuicio también se entendería como la ofensa a los derechos e intereses de algún particular, pero que acaso ¿al anularse algún acto administrativo, no se podría lesionar la privación de un interés?, pensamos que sí, puesto que la anulación podría ocasionar la afectación de los intereses y esfera jurídica de otro particular o persona.

Son coincidencias algunas definiciones que se han dado del tercero perjudicado en el juicio de amparo y el tercero perjudicado en el procedimiento contencioso administrativo.

Rafael de Pina ( 99 ) expresa que: "es la persona que tiene derechos opuestos a los del quejoso y consiguientemente interviene para que subsista el acto reclamado.

Jurisprudencia 1917-1975 Tesis 536 Tercero Perjudicado.- Quienes tienen este carácter en el amparo administrativo.- En el juicio de garantías en materia administrativa es tercero perjudicado, de conformidad con el artículo 5 fracción III inciso c) de la Ley de Amparo, quien haya gestionado en su favor el acto que se reclama. Tiene asimismo esta calidad de persona que si bien no gestionó en su propio beneficio el acto combatido, intervino como contraparte del agraviado en el procedimiento que antecedió al acto que se impugna, siempre que dicho procedimiento se haya desenvuelto en forma de juicio ante la autoridad responsable, con arreglo al precepto que se cita en su inciso a). Por otra parte, admitiendo que dados los términos del artículo 14 Constitucional, los anteriores supuestos no agotan todos los casos en que debe reconocérsele a una persona la calidad de tercero perjudicado; cabe establecer que para tal reconocimiento se requeriría indispensablemente que la misma persona fuera titular de un derecho protegido por la ley, del cual resultara privada o que se viera afectado o menoscabado por virtud de la insubsistencia del acto reclamado que traiga consigo la concesión del amparo sin que baste por tanto, que quien se dice tercero sufra una ocasión del otorgamiento la protección federal perjuicios en sus intereses económicos.

( 99 ) Rafael de Pina, Diccionario de Derecho, México, Editorial Porrúa, 1978, P. 82.

La última parte de la anterior tesis en materia de amparo, nos da la intervención del tercero perjudicado en juicio contencioso administrativo en el Distrito Federal; puesto que en virtud de las reformas a la Ley del Tribunal del 16 de junio de 1986, aun cuando se haya reformado la fracción II del artículo 32, al reformarse el 33 y dar solo la intervención en juicio a las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión, la lesión al interés económico no basta; sino que es necesario el menoscabo de un derecho protegido o subjetivo.

La definición que podemos dar del tercero perjudicado en el procedimiento del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, es: AQUELLA PERSONA QUE SE PUEDE VER AFECTADA EN JUICIO EN CUANTO A SU INTERES JURIDICO, AL ANULARSE UN ACTO ADMINISTRATIVO EN FAVOR DE OTRA PERSONA O PARTE ACTORA EN EL PROCEDIMIENTO, POR LO CUAL INTERVIENE EN EL MISMO.

Como ya hemos señalado, aun cuando la fracción II del artículo 32 señala las personas cuyo interés se ve afectado para poder comparecer en juicio, con las reformas de 1986 entenderemos que se tratan de intereses jurídicos y dentro de las personas señaladas podemos conceptuar diversas clases de terceros o tercerías.

Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva, en su libro que trata de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, nos señalan: "la figura del tercero perjudicado que contempla la Ley del Tribunal no se ajusta a los esquemas tradicionales; no existe ninguna limitación para comparecer en la calidad posible, para ello será suficiente advertir que a consecuencia de las sentencias que dicte el tribunal pueden resultar afectados

los intereses de cualquier persona, lo que puede dar lugar a su vez al planteamiento de meras contiendas entre particulares" (100).

Por otro lado, nos señala las características que debe de tener el tercero perjudicado de acuerdo al amparo en revisión número 4485/64, de la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en materia administrativa menciona, que es tercero perjudicado quien: "haya gestionado en su favor el acto que se reclame; sin que al haber gestionado el acto haya intervenido como contraparte en el procedimiento que antecede al acto que se impugne, siempre que dicho procedimiento se haya desenvuelto en forma de juicio ante la autoridad responsable; o que la persona que comparezca como tercero sea titular de un derecho protegido por la ley, del cual resultara privado o afectado en virtud de la insubsistencia del acto reclamado que traiga consigo la concesión del amparo".

Hay que recordar que lo que mencionan los autores indicados, se basa en una publicación realizada de conformidad a la ley no reformada hasta el año de 1986, fecha en la cual por primera vez se habla concretamente de un interés jurídico; que desde nuestro particular punto de vista nos traerá como consecuencia la falta de facilidad para que los terceros perjudicados puedan presentarse a juicio; puesto que estaremos ante la presencia de la necesidad de que al tercero perjudicado se le requiera un interés jurídico para acreditar su presencia en el procedimiento; lo cual insistimos es quitar la accesibilidad a la ciudadanía para comparecer ante el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal.

(100) A. Vázquez Galván y A. García Silva, Op. Cit. PP. 119 y 120.

## 2.6.2. TERCERO COADYUVANTE.

Siguiendo lo señalado en anteriores incisos, diremos que coadyuvar gramaticalmente significa: ayudar, contribuir, secundar, asistir, auxiliar, cooperar y colaborar con algo o alguien.

Dentro de la doctrina europea Jesús González Pérez, nos dice que el tercero coadyuvante es la "persona que interviene en el proceso administrativo adhiriéndose a las pretensiones de la administración demandante o de la parte demandada" (101).

La función del coadyuvante es accesoria al principal; el interés jurídico que pudiese percibir no es el mismo que puede tener la parte que coadyuva, sin embargo, tiene las mismas perspectivas de un interés que pretende y que de acuerdo a la Ley del Tribunal debe ser jurídico. Por lo que la figura del tercero coadyuvante no sería confundible con la litisconsorcio, ya que se trata de una figura de naturaleza adhesiva. La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al hablar de las partes en el procedimiento, únicamente se refiere en su artículo 32 fracción III al tercero perjudicado, o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal; por lo cual, se podría decir que la figura del tercero coadyuvante no esta prevista por la Ley del Tribunal, pero dentro del Código Fiscal de la Federación que es supletorio en lo no previsto por la Ley del Tribunal nos establece en su artículo 198 fracción IV, el tercero coadyuvante que tenga interés directo en la anulación o modificación de un acto favorable a un particular o en la confirma-

(101) J. González Pérez, Op. Cit. P. 364.

ción de uno que le es desfavorable; por lo que no es contrario y resulta aplicable dentro del procedimiento de lo contencioso administrativo del Distrito Federal el tercero coadyuvante de la autoridad del Departamento del Distrito Federal.

Por otro lado, el coadyuvar podrá presentarse en el procedimiento durante cualquier etapa hasta que se dicte la sentencia. El tercero coadyuvante lo podemos entender como aquella persona que interviene en el proceso con algún interés para adherirse a la pretensión de alguna de las partes, ayudando al logro de la misma.

Una de las situaciones que es preciso determinar para la intervención de los terceros en el juicio contencioso administrativo, es el señalar que intervienen como terceros el perjudicado y el coadyuvante, y dicha intervención puede surgir ya sea de la petición del actor, las autoridades o bien por el tribunal, lo anterior en cuanto al tercero perjudicado y al darse el conocimiento del juicio al tercero coadyuvante.

**CAPITULO TERCERO: DE LA PERSONERIA EN EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL.**

La palabra personería en sí misma significa "representación", por lo cual podemos señalar que al hablar de la personería en el procedimiento, estaremos hablando de la representación en el procedimiento, representación que comprenderá a alguna o varias de las partes. El tema en sí, nos habla de los representates y la representación de las partes en el procedimiento de lo contencioso administrativo en el Distrito Federal, va que en el anterior capítulo profundizamos en cuanto a las propias partes en el juicio.

En muchos casos se ha confundido la palabra personalidad con la personería, toda vez que en cuanto a la personalidad estaremos hablando de conformidad a lo establecido por el Maestro Rafael de Pina, a la "idoneidad para ser sujeto de derechos y obligaciones", personalidad en el procedimiento a la "capacidad para estar en juicio" (102). Las dos últimas situaciones que pueden tener las partes en cualquier procedimiento; pero al hablar de personería estaremos ante la representación de dichas partes en el procedimiento, es decir, el que ostenta la personería es aquél que ostenta la representación de alguna de las partes en el procedimiento.

Tratando de no ser reiterativo, recordaremos que en el capítulo segundo hablamos de lo que se considera partes en el proceso, y de lo que diversos autores consideran sujetos en el proceso; pues bien, aquél que ostenta la personería lo consideramos como un sujeto del proceso. Personería la representación de las personas.

(102) R. de Pina, Op. Cit. P. 56.

La personería del particular en el procedimiento contencioso administrativo en el Distrito Federal, se da de muy diversas formas y modalidades y con diversas restricciones que la Ley del Tribunal establece en este capítulo. Como hemos mencionado, se hablará de esas diversas modalidades de ostentar la personería denotando la personería que se da respecto a las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

### 3.1. PERSONERIA CONCEPTOS GENERALES.

Si al hablar de la personería nos encontramos con la representación señalaremos que se trata de:

RAFAEL DE PINA: "Institución en virtud de la cual una persona puede realizar un acto jurídico por otra, ocupando su lugar. Representación procesal: facultad conferida a una persona para representar a otra en juicio" (103).

JESUS GONZALEZ PEREZ: Nos habla de la representación y defensa de las partes, mencionando que "para que una persona pueda comparecer en juicio y deducir pretensiones ante el órgano jurisdiccional no basta que ostente la capacidad para ser parte y capacidad procesal y que esté legitimada. Es necesario que pueda por sí comparecer en el proceso, pedir en el órgano jurisdiccional la tutela jurídica que solicita. A esta facultad se le da el nombre de postulación. Siendo dos los sistemas o conceder la facultad de postulación directamente a la parte legítima o exigir que intervenga en el proceso a través de técnicos del derecho". (104)

(103) Loc. Cit.

(104) C. González Pérez, Op. Cit. P. 316.

CIPRIANO GÓMEZ LARA: La representación es "una institución jurídica..., que entraña la posibilidad de que una persona realice actos jurídicos por otra, ocupando su lugar y actuando por ella". Para el mismo autor, la representación ofrece tres aspectos fundamentales; "primero, en la capacidad general de las personas para cumplir sus limitaciones como se proponen la patria potestad y la tutela; segundo, en orden a la posibilidad de delegar las facultades propias, como el poder y el mandato; tercero, en tanto que institución hereditaria como derecho de representación que corresponde a ciertos herederos forzosos" (105).

Para los efectos del presente trabajo, podemos establecer que personería o representación, en el procedimiento del tribunal de lo contencioso administrativo en el Distrito Federal, será el promover o actuar a nombre de otro ante el propio tribunal, ya sea por obligación de una institución jurídica o por delegación, buscando el interés en que se funda la pretensión y la acción de alguna de las partes.

El artículo 25 en su último párrafo de la Ley del Tribunal, establece: "quien promueva en nombre de otro deberá acreditar su personalidad en términos de ley, al presentar su demanda". Somos de la opinión que en lugar de decir "acreditar su personalidad", debería decir "acreditar su personería, lo anterior en virtud de que esta es una de las normas que nos empieza a hablar de la representación en el procedimiento contencioso administrativo.

A mayor abundamiento, Cipriano Gómez Lara nos establece: "se habla de personalidad para designar la aptitud legal de representación jurídica,

(105) C. González Lara, Op. Cit. P. 224, Cit. Cabanellas, Diccionario de Derecho Procesal, Buenos Aires.

o la legitimación que esa representación jurídica otorga, cuando en realidad el término personalidad es amplísimo. La personalidad, es la suma de todos los atributos jurídicos de una persona como conjunto de sus derechos y obligaciones. Por estas razones en vez de usarse la expresión personalidad, queriendo significar legitimación procesal, pensamos que es más acertado el vocablo PERSONERIA" (106).

Representación, desde el punto de vista gramatical, significa la imagen, símbolo, idea, figura, encarnación, muestra, simulacro, suplantación, sustitución, sustención y relevo. Por otro lado, desde tiempos antiguos en los procesos del derecho se ha utilizado la representación de las partes, como lo podemos ver en la figura del patrocinio en la antigua Roma; en la cual el pater familias acompañaba a todos los sujetos a su patria potestad y aquéllos que solicitaban su protección para asesorarlos y representarlos ante los tribunales (107); o la cita de "feo que en el antiguo Derecho Romano no era aceptado el uso de procuradores, y la existencia del interesado mismo se consideraba consecuencia del principio PER EXTREMEAM PERSONAM NI BIL ACQUIRI DOSSE. Sin embargo, la realidad hizo que se iniciara una representación por el pueblo, por el pupilo y por el siervo, así como por el ausente y en cautividad a causa de la República. Este fue el inicio que llevó al establecimiento de los procuradores, quienes de acuerdo a Ulpiano se constituían por palabra solemne. La Ley 2ª Título 5o. de la 3ª Partida, indicaba que todo hombre mayor de 25 años que no estuviere en poder de otro, podía nombrar personero en su pleito".

De lo anterior y en vista de lo que la historia del derecho nos ha legado, podemos distinguir dos figuras que en la actualidad se vienen dando

(106) C. Gómez Lara, Op. Cit. P. 226.

(107) H. Briseño Sierra, Derecho Procesal, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1978, IV Tomo P. 65.

dentro de nuestro derecho procesal moderno; nos referimos al patrocinio y la procuración.

Ambos en la actualidad, en la mayoría de nuestras ramas del derecho, se dan con diversas modalidades y restricciones, pero siempre con un mismo género y determinación. La existencia del llamado grupo de técnicos del derecho, conocidos como abogados o licenciados en derecho.

"Llámesese abogado, al que después de haber obtenido el grado de Licenciado en Derecho, presta el juramento o justificadas las demás condiciones prescritas por la Ley y los Reglamentos, se encarga de defender ante los tribunales el honor, la vida, la libertad y la fortuna de los ciudadanos. Su misión consiste en patrocinar a los litigantes en juicio o aconsejarlos sobre los puntos de derecho que le someten. Su utilidad es cada vez más necesaria por la complejidad siempre creciente de los problemas jurídicos y la versación especial que su resolución requiere" (108) Garsonet.

FRANCESCO CARNELUTTI, distingue entre lo que es un abogado consultor del procurador y "defensor consultor y defensor activo"; aunque el interés en litis haga a la parte en sentido material generalmente idónea para actuar en el proceso; sin embargo, esa idoneidad puede quedar menoscabada, por una parte por la pasión y por la otra por la inexperiencia del derecho. Un remedio a este peligro es poner en lugar o al lado de la parte a otra persona que se llama defensor, y tiene el cometido por un lado de atemperar el impulso del interés en litis, y por el otro el de suministrar la pericia necesaria. Para el segundo de dichos cometidos, es suficiente que el defensor

(108) C. Gómez Lara, Op. Cit., Cita Alsina Hugo, Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial, Buenos Aires, EDIAR, 1963, T. II, PP. 393 y 394.

asista a la parte de manera de consultor, cuyo dictamen ella hace oír en el oficio judicial; este es por tanto, el defensor consultor... para el primer cometido es necesario que el defensor se sustituya a la parte en el contacto con el oficio judicial, es decir, que comparezca en lugar de la parte. A esta hipótesis corresponde el defensor activo, el cual por lo regular se llama procurador" (109).

Es decir, el patrocinio lleva implícito el hecho de que asesorará a las partes, las cuales siempre estarán presentes durante los procedimientos ante el órgano jurisdiccional. Y en la procuración, dando un poco más de extensión a la palabra representación, no necesitará el procurador estar presente en compañía de las partes ante el órgano jurisdiccional.

Respecto a la abogacía, Briseño Sierra opina: "no hay razón suficiente para crear una profesión que busca clientes y otra que realiza el trabajo jurídico" (110).

Surge la pregunta dentro del procedimiento contencioso administrativo del Distrito Federal, si es necesario la personería en el patrocinio, a lo cual respondemos que es importante el Abogado o Licenciado en Derecho, todo ello en cuanto al nombrado por las partes para oír y recibir notificaciones, ya que en este procedimiento, el patrocinio es de llamar la atención por su singularidad, a diferencia de otras ramas del derecho procesal; como la civil, familiar, etc. A lo cual el artículo 34 de la Ley del Tribunal nos menciona: el actor y el tercero en juicio podrán autorizar para oír notificaciones a cualquier persona con "CAPACIDAD LEGAL".

(109) Loc.Cit.Cita Carnelutti Francesco, Instituciones del Proceso Civil, T.I. PP.186 y 187.

(110) Briseño Sierra, Derecho Procesal, México, Cárdenas Editor, 1969, P. 444.

Los autores nos mencionan (111): "no obsta por lo tanto que el artículo 26 de la Ley Reglamentaria del artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal disponga en su primer párrafo; las autoridades judiciales y las que conozcan de asuntos contencioso-administrativos rechazarán la intervención en calidad de patronos o asesores técnicos de o los interesados, de persona que no tenga título profesional registrado", pues ante dos ordenamientos de igual jerarquía debe prevalecer el expedido con posterioridad, como es la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y además ante la contradicción de normas es aplicable la que guarde una relación armónica con la materia que regule".

A lo cual y dadas las características de facultad que otorga la autorización para oír y recibir notificaciones en el procedimiento contencioso administrativo en el Distrito Federal, será prudente el exigir la necesidad de un abogado patrono; puesto que si la intención de permitir dicha facultad a cualquier persona con capacidad legal, es el no perjudicar la asesoría de la ciudadanía económicamente desprotegida. Para ello, el tribunal cuenta con una defensoría gratuita para el pueblo en general, y en ella profesionales en la Licenciatura en Derecho.

Se podría hablar de una distinción en especial respecto a la personería que ostenten los sujetos del proceso que representan a las partes; ésto es, la representación forzosa y la hecha a solicitud de las partes.

En cuanto a la representación forzosa para los efectos del procesal

(111) A. García Silva y A. Vázquez Galván, Op. Cit. Pág. 107.

contencioso administrativo, nos referimos a aquélla que tiene en juicio alguna de las partes por tener algún tipo de incapacidad que le impide tener capacidad procesal o ad processum. Cipriano Gómez Lara divide esta en dos géneros: "el que determina la ley en su encarnación personal como la patria potestad", y aquél que se limita a regular, aunque permita en ocasiones la designación del representante" (112).

Al hablar de representación forzosa, no solamente nos referimos a personas físicas, sino que es el caso de las personas morales, ya que su propia naturaleza legal así lo exige; es decir, actuar a través de personas físicas o representantes.

En algunos de los casos anteriores y en especial de la representación que surge por algún tipo de incapacidad, podemos decir que surge de normas jurídicas y en muchas ocasiones son irrevocables.

Respecto a la personería hecha a solicitud de las partes, surge de la voluntad de las mismas mediante pacto, convenio o solicitud, como puede ser el caso de las defensorías de oficio o abogados particulares; a lamisma tambien se le puede llamar convencional.

Es de vital importancia dentro de cualquier procedimiento, el acreditar la personería que se ostente en juicio; puesto que la no acreditación de la misma trae como consecuencia la no aceptación del representante, y muchas veces el desechamiento de la demanda. En cuanto al tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, recordamos su artículo 25 que establece que, quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad

(112) C. Gómez Lara, Op. Cit. P. 225.

(personería) debidamente.

La forma de acreditar la personería varía de conformidad al tipo de pacto o convenio; por lo cual se otorgó la representación, inclusive tratándose de los defensores del propio tribunal, aun cuando estos por lo regular se basan para asistir a juicio de sus representados en las facultades que otorga el artículo 34 de la ley del propio tribunal.

El no acreditar la personería trae como consecuencia la presunción de falta de la misma, a lo cual el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, ha emitido dentro de su pleno la siguiente jurisprudencia:

PERSONALIDAD. FALTA DE, ES CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.- La personalidad (personería) del que promueve a nombre de otro quedará acreditada cuando el título por medio del cual se otorga, contenga todas y cada una de las formalidades exigidas por la ley de la materia, para ese efecto ya si no reúnen los requisitos que la misma señala o se hace con deficiencias de forma o de esencia, ello implica la ausencia de uno de los presupuestos generales del proceso que hace jurídicamente imposible la realización del objetivo de la acción, configurándose por lo tanto la causal de improcedencia establecida en el artículo 49 fracción XI, en relación al artículo 25 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Recurso en revisión por contradicción Nº 2/73.- 12 de febrero de 1974.- Unanimidad de 7 votos.- Ponente Magistrado Moisés Martínez Alfonso.- Gaceta Oficial del 15 de noviembre de 1976 jurisprudencia Nº 34.

Dicha jurisprudencia aun cuando no es actual tiene vigencia en cuanto a la falta de acreditación por parte del representante de la personería que trate de acreditar. Por lo que es de importancia el hecho de encontrarse en el procedimiento y trae como consecuencia la falta de acreditación y el desechamiento de la demanda.

La falta de personería debe ser tratada antes de admitir la demanda, sin embargo las partes pueden en un momento, mencionarla como excepción, aplicando supletoriamente la materia civil.

### 3.2. LA PERSONERIA DE LA AUTORIDAD ANTE EL TRIBUNAL.

Hablamos respecto a la autoridad como parte en el procedimiento; señalamos las características que el artículo 32, al mencionar al jefe del Departamento del Distrito Federal como representante del Departamento del Distrito Federal, especificando que el artículo en cuestión tomaba al jefe del Departamento como parte en el procedimiento al ser una de las autoridades de la estructura gubernamental; asimismo se le toma como parte de las autoridades tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnen, Delegados y Directores Generales. En sí todas estas autoridades representan al órgano de la administración pública que es el Departamento del Distrito Federal.

Por otro lado, dentro de la estructura misma del Departamento del Distrito Federal, vimos que existen diversas Direcciones, cuyos objetivos son

la representación del Departamento en diversas ramas. Una de ellas es la Dirección General de Servicios Legales, la cual de conformidad al artículo 39 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal publicado el 26 de agosto de 1985, esta facultada para:

- 1.- Representar al Departamento del Distrito Federal en los juicios en que sea parte.
- 2.- Substanciar los procedimientos administrativos de nulidad, revocación, cancelación y en general todos aquéllos que tiendan a modificar o extinguir derechos creados por resoluciones emanadas de las autoridades del Departamento, proponiendo la determinación procedente:

Con ello se convierte a la Dirección General de Servicios Legales en el medio de representación del Departamento del Distrito Federal ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por reglamento expedido en la Presidencia de la República y claro está cumpliendo con los requisitos que señala el mismo tribunal.

Lo mencionado con anterioridad se encuentra relacionado con el artículo 35 de la Ley del Tribunal que a su letra dice:

Artículo 35.- Las autoridades que figuren como partes en el procedimiento contencioso administrativo, podrán acreditar representantes, quienes tendrán las facultades de recibir notificaciones, intervenir en las audiencias y ofrecer y rendir pruebas y alegar.

De lo dispuesto en el anterior artículo, se desprende la personería de las autoridades; es decir, la representación de las autoridades del Departamento del Distrito Federal ante el tribunal de lo contencioso administrativo en la entidad federal.

Sin embargo, esta circunstancia no obsta para que las autoridades comparezcan por sí mismas de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 35. Por otro lado, debe también señalarse que así como el artículo 39 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, precisa las facultades de la Dirección General de Servicios Legales, también las fracciones V y VI del artículo 36 del referido Reglamento, señalan con precisión las atribuciones de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, al establecer en forma concreta lo siguiente:

Artículo 36.- Corresponde a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal:

- V.- Representar en juicio los intereses de la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal y los que se deriven de las funciones operativas inherentes a los acuerdos del Ejecutivo Federal en materia de ingresos federales coordinados.
- VI.- Informar sobre las resoluciones de los tribunales administrativos o judiciales que competen a la tesorería.

Del anterior precepto legal se desprende que tanto la procuraduría fiscal del Distrito Federal como su tesorería y demás dependencias que rigen la aplicación y ordenación de la materia fiscal, son la base de los representantes del indicado Departamento Administrativo.

Ahora bien, el hecho de que el Reglamento Interior antes mencionado, faculte a determinadas dependencias para la representación de las autoridades como parte en el procedimiento ante el tribunal, no es excepción para que se cumpla el artículo 35 y las autoridades tengan que acreditar a sus representantes ante el tribunal con las formalidades legales, conducentes, que por lo regular es mediante oficio dirigido a los magistrados o presidente del tribunal de lo contencioso administrativo.

Las facultades que les da el artículo 35 a los representantes, los considera como procuradores con las excepciones que la propia ley marca, es decir, una de ellas la encontramos en el recurso de revisión administrativa, planteado por el jefe del Departamento del Distrito Federal, que establece el artículo 87 de la Ley del Tribunal referido contra las resoluciones de la Sala Superior, a lo cual las autoridades podrán interponer el recurso de revisión administrativo ya planteado; pero con la limitante de que el escrito dirigido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá ser firmado por el jefe del Departamento del Distrito Federal, y en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlo.

Podría confundirse la sustitución con una personería o representación respecto a las autoridades ausentes; sin embargo, esto no debe suceder,

puesto que se trata de una mera delegación de facultades, por lo que al suplir un inferior jerárquico, tendrá las facultades que por ley se le otorgan en caso de sustitución o que por acuerdo el superior le haya delegado, como lo establece el artículo 55 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, que dice: "durante las ausencias del jefe del Departamento del Distrito Federal, el despacho y resolución de los asuntos correspondientes a la dependencia en su orden, quedarán a cargo del Secretario General de Gobierno, del Secretario General de Desarrollo Social, del Secretario General de Obras, del Secretario General de Protección y Vialidad; y en ausencia de estos el Oficial Mayor, y así respecto a otros funcionarios. Los artículos 56 y 57 todos ellos correspondientes al capítulo XII del Reglamento Interior mencionado.

En algo que se plantea la duda en la Ley del Tribunal, es respecto a la aplicación del artículo 25 en cuanto a que toda promoción deberá ser firmada por quien la formule respecto a las autoridades del Departamento del Distrito Federal, pensamos que no, puesto que basta relacionar lo establecido en los artículos 36 y 39 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y la Dirección de Servicios Legales del Departamento del Distrito Federal para ello.

Otra de las situaciones que se encuentra en la personería pero esta establecida forzosamente para los Directores Generales y Delegados del Departamento, es la que se propone en el inciso b) de la fracción II del artículo 32 de la Ley del Tribunal, y es la personería que ostentan en el procedimiento por la ley al contestar la demanda, haciéndolo por sí y en representa-

ción del jefe del Departamento del Distrito Federal. Lo cual sucede también con las demás autoridades tanto ejecutoras como ordenadoras, al establecerse de acuerdo a la jurisprudencia del tribunal, que al jefe del Departamento en cualquier demanda se le considera como parte.

La personería de la autoridad en el procedimiento se distingue por seguir de una disposición en especial, la que surge a su vez de una rama del Derecho. Como lo es el Derecho Procesal de lo Contencioso Administrativo, y es uno de los puntos en que la materia contenciosa administrativa le da al Departamento del Distrito Federal por su complejidad de manejo las facilidades necesarias, sin quebrantar la igualdad de las partes para presentarse en el proceso. Dicha personería surte con las mismas reglas, para el caso de que el Departamento o sus autoridades se conviertan en la parte actora por algún acto equívoco en favor del particular.

Por lo tanto, podemos decir que la personería del Departamento del Distrito Federal o de sus autoridades se da a través de representantes, los cuales están previamente fijados por el Reglamento Interior del Departamento con sus atribuciones correspondientes, y salvo las excepciones que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo establece.

### 3.3. AUTORIZACION PARA OIR Y RECIBIR TODA CLASE DE NOTIFICACIONES Y DOCUMENTOS E INTERPONER RECURSOS. (JURISPRUDENCIA).

Al tocar el tema del patrocinio, hablamos respecto a la autorización para oír y recibir notificaciones, como la situación *suigeneris* dentro del procedimiento administrativo en el Distrito Federal; lo anterior a diferencia de otros procedimientos en diversas ramas del Derecho, en las cuales dicha autorización permite en la praxis a los abogados y representantes comparecer en audiencias; pero en la presencia de su cliente y parte en el procedimiento, esto como abogado patrono.

Uno de los casos en materia de Derecho Civil en que ha variado la mencionada situación y en lo cual se asemeja extraordinariamente a la situación en el tribunal de lo contencioso administrativo, nos la cita Cipriano Gómez Lara al mencionar: "una disposición que nos ha llamado poderosamente la atención es la contenida en el artículo 72 del Código Zacatecano, en la que creemos ver cierta influencia de lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley de Amparo..., lo cierto es que el artículo 72 del Código Zacatecano esta ya configurado un genuino y verdadero abogado procurador. Los abogados se benefician, por lo cual basta la designación que la parte haga de ellos para que puedan actuar directamente en todos aquéllos actos procesales que no impliquen una disposición de los derechos litigiosos; es decir, el abogado merced de este artículo 72 ya no tendrá necesidad para andar buscando al cliente para que le firme las promociones de trámite, pues una vez auto-

rizado para realizar todos los actos de impulso procesal, puede ofrecer prueba, impugnar resolución, solicitar documentos, etc." (113)

En materia de amparo la autorización para oír y recibir notificaciones es objeto de una tesis por parte del segundo tribunal colegiado en materia civil del primer circuito (114):

"AUTORIZACION PARA OIR Y RECIBIR NOTIFICACIONES FACULTADES DEL.- Las facultades conferidas al autorizado por los quejosos para oír notificaciones en los términos del artículo 27 de la Ley de Amparo, no son limitativos sino enunciativos; esto es, no se dan únicamente y en forma exclusiva para que se interpongan los recursos que procedan, ofrezcan y rindan pruebas y aleguen en audiencia, por ello es que si el autorizado solicita la reanudación del procedimiento en el juicio de amparo suspendido, debe considerarse que su intervención en ese sentido, es en ejercicio de una facultad implícita entre las que específicamente señala el precepto mencionado".

También el primer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito, ha expresado la siguiente tesis:

AUTORIZACION PARA OIR NOTIFICACIONES. PUEDE PROMOVER EL INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS.- El artículo 27 de la Ley de Amparo establece que la facultad de recibir notificaciones autoriza a la persona designada para "promover", en términos generales. Y si bien se ha pensado que ese autorizado no puede desistir sin ratificación de la parte quejosa, ello se ha fincado en el mandato expreso de la fracción III del artículo 30 de la propia ley, en cuanto manda notificar personalmente al quejoso la providencia que mande ratificar un escrito de desestimiento. Pero fuera de esa limitación,

(113) Cipriano Gómez Lara, El Nuevo Código de Procedimientos Civiles de Zacatecas, México, Revista de la Facultad de Derecho México; Enero-Marzo, 1967; Nº 65 PP. 69-70.

(114) Ignacio Burgoa, Lecciones de Amparo, México, Editorial Porrúa, 1978.

en principio no hay limitaciones para promover, salvo que aparezcan claramente establecidas en la ley. Ahora bien, el artículo 129 del mismo ordenamiento señala que el incidente para hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías, debe "promoverse" dentro de los 30 días siguientes a aquellos en que sea exigible la obligación. Y a falta de distingo legal y tratándose de un incidente en el juicio y no de una acción autónoma, debe concluirse la facultad para "promover" ese incidente, ya que ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus. Queja 154/77 Reinaldo Gilberto Hagg García, como apoderado de Atlantis, S. A.- 26 de abril de 1978, Unanimidad de votos.- Ponente Guillermo Guzmán Orozco. (115).

Por lo cual se establece en materia de amparo que el autorizado para oír y recibir notificaciones, tiene casi las facultades de un mandatario judicial.

El artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece:

Artículo 34.- El actor y el tercero perjudicado podrán autorizar para oír y recibir notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal. La facultad para oír notificaciones autoriza a la persona designada para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en audiencias.

Esta norma jurídica es expresa en señalar que las personas autorizadas pueden interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en audiencias,

(115) Jurisprudencia, Precedentes y Tesis Sobresalientes, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo VI.- Administrativo, Mayo, Ediciones S. de R.L., México, 1982, Tesis 4614, P. 95.

lo cual da el que en lugar de considerarse como un patrocinio, se establezca claramente una situación de procurador, no teniendo que comparecer el actor a las audiencias e inclusive firmar el autorizado escritos de recursos; lo cual facilita la legitimación ad processum del representante para intervenir en el proceso sin las formalidades que en cualquier otro procedimiento se le solicita, como lo es el mandato. Lo anterior da como resultado las facilidades para el abogado, que establece el Licenciado Cipriano Gómez Lara respecto al Código Zacatecano, y en caso del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, puede traer como consecuencia que al no ser necesaria la presencia de un abogado para la personería, puesto que la misma requiere únicamente la capacidad legal de la persona; que se sorprenda al particular por personas no preparadas, con un asesoramiento inadecuado ya que presentarán demandas mal planteadas y seguirán actuando en el procedimiento sin contar con la preparación necesaria para obtener los resultados deseados; lo que resalta y da mérito por otra parte a la labor que la defensoría gratuita del tribunal ha realizado hasta el momento.

La etapa procesal para autorizar a las personas a oír y recibir notificaciones, interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas, puede darse en la demanda; en la cual la parte actora tiene la obligación de señalar a la persona o personas autorizadas o también se puede dar en cualquier otra promoción, lo cual implica una excepción a lo establecido por el artículo 25 de la Ley del Tribunal que a su letra dice: "toda promoción deberá ser firmada por quien la formule, requisito sin el cual se tendrá por no hecha y cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, firmará otra persona en su nombre y el interesado estamperá su huella digital". Por ello se imposibilita prácticamente al autorizado para oír y recibir notificaciones, para

firmar cualquier tipo de promoción y parecería contradecir lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley del Tribunal, en cuanto a la facultad del propio autorizado para ofrecer y rendir pruebas. Sin embargo, tomando en cuenta que de acuerdo con el artículo 50 fracción IX de la Ley del Tribunal, las pruebas que el actor ofrezca se deben adjuntar a la demanda, ¿cuando tendrán oportunidad los autorizados por parte del actor y de la demanda, para hacer uso de esa facultad que les concede la ley, consistente en "ofrecer pruebas"?; necesariamente aquí se debe entender que el legislador se refiere a las pruebas supervinientes, ya que de lo contrario las indicadas disposiciones resultarían obsoletas.

Por otro lado, los terceros en juicios, al poderse presentar en juicio, también tienen la obligación de firmar su escrito de presentación y autorizar a personas a oír y recibir notificaciones e interponer pruebas, lo cual da el mismo resultado que respecto al actor en juicio para que los autorizados realicen la facultad de ofrecer pruebas. Y respecto a las autoridades, las mismas al nombrar y acreditar sus representantes con las facultades para recibir notificaciones, intervenir en audiencias, ofrecer y rendir pruebas y alegar. Asimismo y de acuerdo al artículo 63 de la misma ley, las pruebas de las autoridades deben adjuntarse a la contestación, pero estos como se ha expresado anteriormente son representantes pertenecientes a dependencias del Departamento del Distrito Federal con funciones especificadas por el Reglamento Interior del referido Departamento.

Es la figura como se ha dicho, casi por sí misma cambia al abogado patrono por un procurador, con las excepciones que marca la propia Ley del Tribunal, dándole una característica *suigeneris*.

### 3.4. EL MANDATO.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal nos menciona en su artículo 25 segunda parte:

"...quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad (personería) en los términos de la ley al presentar su demanda".

Uno de los medios para acreditar la personería en el juicio contencioso administrativo y el que es real por excelencia es el contrato de mandato; esto también en diversos procesos no administrativos y para realizar actos jurídicos en representación de otros. El Código Civil en su artículo 2546 lo define como:

"El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encargue".

El interés nuestro para la presente tesis es el esclarecer la figura del mandato en relación al procedimiento contencioso administrativo; y en especial la situación que guarda el llamado mandato judicial. La falta de elementos al otorgarse un mandato por parte del gobernado para su representación ante el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal ha traído como consecuencia diversos desechamientos.

### 3.4.1. CONCEPTOS GENERALES DEL MANDATO.

Dentro de la clasificación que nos da Ramón Sánchez Meda del contrato del mandato, nos señala que es:

- 1) Oneroso: por naturaleza, por cuanto que es necesario pacto expreso en contrario para que sea gratuito; por no ser la retribución un elemento esencial que se incluye en la definición.
- 2) Bilateral en sentido amplio, porque da nacimiento desde su perfeccionamiento no sólo a las obligaciones a cargo del mandatario, sino también engendra la obligación a cargo del mandante de pagar la retribución.
- 3) Es un contrato intuitu personae, y debido a ello termina con la muerte de cualquiera de las dos partes, y no puede el mandatario encomendar a un tercero el desempeño del mandato, a menos que expresamente lo hubiere facultado para ese efecto al mandante.
- 4) Se trata de un contrato formal ya que aun el mandato verbal de menor cuantía debe ratificarse por escrito; siendo nulo el mandato cuando prescinda de forma.
- 5) Es principal ordinariamente porque no depende de otro contrato.
- 6) Accesorio, cuando se otorga como medio para cumplir una obligación ya contraída (116).

(116) Ramón Sánchez Meda, de los Contratos Civiles, México, Editorial Porrúa, S.A., 1978, P. 256.

Por otro lado, cabe mencionar que el mandato se perfecciona al momento de aceptación del mandatario, lo cual se puede hacer expreso o tácitamente; entendiéndose lo tácito por el hecho de que el mandatario comience a realizar los actos que se le encomendaron.

El mandato se ha distinguido en diversas formas, algunas de ellas se han clasificado por la rama del derecho en que se ejerce el mandato, es decir, mandato civil para actos civiles, mandato administrativo para gestiones de tipo administrativo, etc. El autor menciona al principio de este tema que: "el mandato lo podemos dividir en especial y general con tres sub-especies, en lo relativo al general que son: a) para actos de dominio, b) para casos de administración y c) para pleitos y cobranzas "(117).

Sin embargo, es de vital importancia el mandato especial, ya que en cuanto a la forma que se le da al mencionado contrato se deben determinar las cláusulas especiales para que el mandatario no tenga trabas en la realización de sus obligaciones, por no haberse expresado la ya mencionada cláusula.

Una de las situaciones en que el mandato es accesorio, en virtud del cumplimiento de otro tipo de contrato bilateral y de la cual surge el propio mandato, es el que se deriva para el caso de las personas morales y que surge de la representación que ostenta una persona física, respecto a un ente colectivo.

Las obligaciones del mandatario son en lo principal ejecutar el mandato y rendir cuentas respecto al cumplimiento del mismo.

(117) Loc. Cit.

Las obligaciones del mandante son las de pagar retribución al mandatario, salvo pacto expreso en contrario, y dejar indemne al mandatario; es decir, cubrir los gastos ocasionados por el mandato.

Aparte de las obligaciones a que nos hemos referido anteriormente, existe una a cargo del mandante, la cual va implícita a la representación que se ejerce, la cual es cumplir a lo que lo haya obligado el mandatario en virtud de las facultades de representación que le hubiese otorgado. El mandante tiene como forma de determinación el agotamiento natural del mandato, el vencimiento del plazo que las partes fijaren, la conclusión del negocio, la nulidad del contrato por revocación del mandante, por renuncia del mandato por parte del mandatario y por muerte del mandante o del mandatario; siendo que en otros tipos de mandatos especiales de los cuales ya hemos hablado, se mencionan diversos tipos de terminación del mandato, por ejemplo en cuanto a la Legislación Mercantil, la Disolución de una Sociedad Mercantil, da fin al mandato otorgado al representante.

El contrato de mandato por lo regular se viene utilizando como medio de personería, ya sea para efectos de personas físicas, o bien para personas jurídicas colectivas; sin embargo, dicho contrato a nivel de lo contencioso administrativo y para efectos de proceso, puede recaer en la modalidad que el propio Código Civil nos marca un capítulo especial que es el:

#### 3.4.2. MANDATO JUDICIAL.

Para los efectos procesales es menester hablar en especial del mandato Judicial, el cual es definido también como aquél que otorga una persona

a otra para actuar en su nombre y representación en juicio en general, o en algún juicio en especial.

El mandatario es también llamado en el Código de Procedimientos Civiles como procurador, por lo tanto una de las acepciones del término procurador es el de mandatario en juicio.

El mandato judicial lo podremos entender tambien como aquél que se otorga a algún abogado o experto en materia jurídica, para que represente por medio de dicho mandato judicial a las partes.

Se puede decir que el mandato judicial se riñe en lo general por las reglas establecidas por el Código Civil para el Distrito Federal, en lo relativo al contrato del mandato; sin embargo, podemos establecer en él un tipo de formalidad para su otorgamiento, que viene siendo de acuerdo al monto del valor del negocio o litigio de que se traté. A lo cual se podrá otorgar mediante simple carta poder ante dos testigos o mediante escrito notarial.

En materia fiscal, aplicando supletoriamente el Código Fiscal de la Federación en su artículo 195, se señala que el actor deberá acompañar con su instancia los documentos justificativos de su personalidad, cuando no gestione en nombre propio, a menos que compruebe que la personería le haya sido reconocida en el procedimiento dentro del cual haya emanado la resolución que reclame.

El mandato judicial tanto como el mandato en general, como lo hemos dicho anteriormente, tiene tres grados en cuanto a poderes generales. El

poder para pleitos y cobranzas, se establece para que el procurador actúe en juicio; el poder para actos de administración comprenderá con mayor amplitud que el de pleitos y cobranzas, las facultades de administración de los bienes del mandante y el poder para actos de dominio, establece que el mandatario puede actuar y determinar todo tipo de actos sin limitación alguna respecto a los intereses materiales y jurídicos del poderdante, teniendo una personería completa.

### 3.5. LA GESTION DE NEGOCIOS Y/O GESTION OFICIOSA.

El segundo párrafo del artículo 25 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece:

"Ante el tribunal no procederá la gestión oficiosa".

Sobre este punto, se pueden mencionar diversas características respecto a la figura de la gestión de negocios y/o gestión oficiosa; las cuales dan a pensar la posibilidad de su admisión en el procedimiento contencioso administrativo. Respecto a este tema también mencionaremos los criterios que se han tomado para su no admisión.

La gestión de negocios la encontramos dentro de sus antecedentes desde el Derecho Romano (118), las Institutas de Justiniano admitían que las obligaciones se podían establecer sin contrato "quasi ex contractu". "Una persona administra voluntariamente los negocios ajenos sin habérselo encargado... El gerente, negotiorum gestor, debe rendir cuenta de su gestión al dueño, dominus; por su parte puede hacerse indemnizar por los gastos". Ulpiano, expresó: "un tercero se encargue espontáneamente de esta misión, bien tomando su defensa si es perseguido en justicia".

En si la gestión oficiosa nació de la necesidad que tuvieron en la antigua Roma de establecer sus derechos de aquéllos ciudadanos que se ausentaban en misiones de guerra y conquista. Dando así la facultad de gestor para dichos negocios.

(118) Eugene Petit, Tratado Elemental de Derecho Romano, Madrid, Editorial de Saturnino Calleja, 1924, P. 447.

Respecto a la época actual, han surgido diversas formas de interpretación o modalidad a que ha sido equiparada la gestión oficiosa, desde el hecho que sea tomada como en la antigua Roma, como un cuasicontrato, hasta llegarla a mencionar en mejor forma como una figura equiparable al mandato pero sin las formalidades que tiene el propio mandato. Sin embargo, consideramos que la gestión de negocios es una figura jurídica muy aparte de lo que hemos considerado del mandato.

En la doctrina encontramos que Rafael de Pina lo concibe como:

"La actividad desarrollada por una persona sin mandato y sin estar obligada a ello para la atención de un asunto ajeno" (119).

Por otra parte, el mismo autor maneja otro tipo de gestor que aun cuando no es el caso para la presente tesis, es bueno mencionarlo para no confundirlo; es decir, el gestor administrativo "que es la persona que tiene como actividad profesional habitual, gestionar, promover y activar en las oficinas públicas los asuntos que les encomiendan sus clientes mediante la percepción de honorarios", el cual en muchas ocasiones ha dado lugar al coyotaje.

Por otro lado, nos menciona al gestor judicial:

"Figura procesal cuya actuación en representación del demandante o del demandado se encuentra autorizada por los artículos del 49 al 52 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, cuando no estuvieren en el lugar del juicio ni hubiere persona que legítimamente les represente, en el caso de la práctica de una diligencia urgente o cuya dilación

(119) R. de Pina, Op. Cit. P. 21.

dilación sea perjudicial para los interesados; el gestor judicial antes de ser admitido debe dar fianza de que el interesado pasará por lo que él haga, y de pagar lo juzgado y sentenciado e indemnizar los perjuicios y gastos que se causen".

Cipriano Gómez Lara, nos dice: "esta figura denominada gestión de negocios es un tipo de representación oficiosa, ficticia, porque en rigor no ha sido otorgada. Se da cuando una persona cuida, administra bienes o realiza cualquier gestión o tramite a favor de otra persona para producirle un beneficio o evitarle perjuicio sin que hubiere recibido un mandato preciso para ello. Es decir, el gestor oficioso está representando a alguien, sin ser su representante, pero como si lo fuera" (120).

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en su artículo 49 nos dice: "si se presentare por el ausente una persona que pueda comparecer en juicio, será admitida como gestor judicial". Y en nuestro Código Civil del Distrito Federal, se establece: "el que sin mandato y sin estar obligado a ello se encarque de un asunto de otro, debe obrar conforme a los intereses del dueño del negocio".

Es significativo que en procedimientos entre particulares se busque la protección del ausente; y sin embargo en procedimientos públicos no sea admitida, la gestión oficiosa o de negocios se encuentra debidamente reglamentada para evitar el daño para cualquiera de las partes. Anteriormente nos comentan los autores que, únicamente en nuestro Derecho se admitía la gestión oficiosa para la parte demandada, es el caso de los autores o perso-

(120) C. Gómez Lara, Op. Cit. P. 229.

nas que requerían acordar ante el órgano jurisdiccional, en el interés de sus amigos, personas de quienes tenían encargdos negocios, familiares o que eran mandatarios sin poder bastante, no podían presentarse ante el órgano jurisdiccional para defender los derechos subjetivos del ausente.

Los autores dividen sus opiniones respecto a la facilidad de que el gestor oficioso intervenga en juicio; por lo que encontramos el dicho de José Becerra Bautista:

"Nuestro Derecho que en 1884 sólo admitía la gestión de negocios para el demandado, puesto que el artículo 43 prohibía la gestión judicial para representar al actor, la ha ampliado también para éste; con lo cual se llega al absurdo de confiar a un extraño el ejercicio de una acción que sólo compete al titular de la misma, quien en virtud del principio dispositivo que gobierna todo el proceso civil es dueño y señor de hacer valer o de renunciar a las acciones que le competen" (121).

Por otro lado, Eduardo Pallares dice:

"Esta forma puede ser objetada en el sentido de que mientras el actor está en libertad de promover o no promover juicio, no sucede lo mismo con el demandado, en el caso de que estando ausente se le notifique aquélla por medio de edictos. En tales circunstancias, la equidad aconseja que se admitan las promociones del gestor judicial. Sin embargo, hay que tener en cuenta que también es necesario en algunos casos que el actor esté representado por un gestor judicial, cuando no se encuentra en el lugar del juicio para evitar una caducidad o el cumplimiento de una prescripción,

(121) C. Arellano García, Op. Cit. Pág. 226, Cita José Becerra Bautista, El Proceso Civil en México, Editorial Porrúa, S.A., 1977, P. 26.

o promover una precautoria cuando sea urgente hacerlo por temor de que el demandado oculte o dilapide sus bienes" (122).

Los autores aun cuando tratan un asunto con intención a la materia civil, nos dan la pauta para empezar a decir, que el particular o gobernado por lo regular parte actora en el procedimiento de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, en ocasiones y por razones de ausencia podría requerir la presencia en juicio contencioso administrativo de un gestor de negocios. Eduardo Pallares nos menciona que las características de la gestión de negocios son: a) evitar una prescripción, b) promover una precautoria.

Lo anterior se da en el rango administrativo público y respecto a los actos de autoridad que puedan repercutir en la esfera jurídica de un gobernado.

Al respecto y a mayor abundamiento, el artículo 43 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece:

"El término para interponer la demanda en contra de las resoluciones de las autoridades administrativas del Distrito Federal, será de quince días hábiles, contados desde el día siguiente 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 en el que se hubiere ostentado sabedor de los mismos".

Estamos hablando de Derecho Administrativo y estamos encontrándonos la posibilidad de que a los ausentes les afecten actos públicos, a los cuales

(122) Loc. Cit. Cita, Eduardo Pallares, P.

con posibilidad de tener algún vicio, desvío de poder o simple ilegalidad; no existirá el medio de que familiares acudan ante el órgano jurisdiccional contencioso administrativo para poder nulificar el acto. Al respecto, recordaremos que uno de los puntos de que se habló en la iniciativa de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, fue la facilidad para que los particulares del Distrito Federal pudiesen tener un medio de defensa ante la autoridad, para que a su vez diese la legalidad debida a sus actos.

Como hemos dicho anteriormente, si bien es cierto que los actos de la administración pública y en especial los referentes a la materia fiscal, llevan intrínseca la presunción de legalidad, es el caso de que al ausente se le deje en estado de indefensión; aun cuando un mandatario sin poder suficiente, un amigo o un familiar se presente ante el órgano jurisdiccional de lo contencioso administrativo y no se le acredite personería.

Verbigracia ( 123 ): "en materia de prueba, siguiendo en esto también la orientación dominante en la doctrina, la ley sin perjuicio de reconocer un amplio poder al tribunal para buscar la verdad, dado que el principio dispositivo no se ajusta en negocios en que medie el interés público, atribuye la carga de la prueba al actor, en el sentido de que cuando esa prueba no se allegue se presumirán válidos los actos y decisiones de las autoridades fiscales. La presunción de legalidad de los actos administrativos es por otra parte, algo que toda la teoría de Derecho Tributario como Derecho Administrativo acepta. Como es sabido en materia tributaria esa presunción se apoya por una parte en el hecho de que antes de emitir su acuerdo, la autoridad fiscal ha instruido ya en la generalidad de los casos un expediente, y por la otra en la consideración fundamental de que la administración financiera por su carácter de órgano del poder público encargado de la ob-

(123) Martínez López, Derecho Fiscal Mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A., 1959.

P. 152, exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

servancia de la ley y privado de un interés propio diverso al interés público; no es normal que dicte resoluciones arbitrarias o fundadas en datos inexactos; pero naturalmente esta presunción puede y debe ceder ante las pruebas y alegaciones del particular lesionado".

Se habló en alguno de los debates de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, de la plausividad del hecho de que en el procedimiento del tribunal de lo contencioso administrativo se negase la gestión oficiosa, puesto que con ello se evitaría lo que en la práctica se denomina como coyotaje. Lo cual resulta ilógico, puesto que el propio tribunal cuenta con una defensoría de oficio, y en sí la gestión de negocios, de acuerdo a su normatividad sería la figura menos utilizada para dichos fines. Y puesto que lo que produce con mayor generalidad el mencionado coyotaje es el único requisito de capacidad legal; del que ya hemos hablado en cuanto al artículo 34 de la Ley del Tribunal.

No debe ser preocupante para la administración pública la intervención de un gestor oficioso, puesto que en el procedimiento de nulidad se verifica la legalidad del acto; y dentro de la figura jurídica llamada gestión de negocios se garantiza lo juzgado y los daños y perjuicios que pudiese ocasionar el gestor; como lo establece el artículo 51 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal:

"Artículo 51.- El gestor judicial antes de ser admitido debe de dar fianza de que el interesado pasará por lo que él haga, y de pagar lo juzgado y sentenciado e indemnizar los perjuicios y gastos que causen. La fianza deberá ser calificada por el tribunal bajo su responsabilidad".

Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ( ). GESTION OFICIOSA. El carácter del gestor oficioso excluye el de apoderado, y para tener aquél, es preciso otorgar fianza correspondiente de acuerdo a la Ley.

Es de señalarse que en caso de perjuicio inminente, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo nos habla de un incidente de suspensión, donde el gobernado, tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal deberá para que se le otorgue dicha suspensión, garantizar su importe ante la tesorería del Distrito Federal, ya sea por depósito, prenda o hipoteca, embargo de bienes o fianza por compañía autorizada.

En el caso de la gestión de negocios, se está hablando de que el gestor del gobernado garantizará lo juzgado existiendo actos administrativos que no conducen a un determinado beneficio económico a la administración pública; sin embargo, sería de todas formas necesario la garantía para evitar el daño o perjuicio que ocasione a la propia administración pública.

Por otro lado, y respecto a la fianza, el artículo 52 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, marca que "el fiador del gestor judicial renunciará a todos los beneficios legales observándose en este caso lo dispuesto por los artículo 2850 y 2855 del Código Civil"; a lo cual no existe suma diferencia a lo establecido por el párrafo final del artículo 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que establece lo siguiente: "los fiadores deberán renunciar expresamente a los beneficios de orden y excusión y someterse tambien expresamente al procedimiento administrativo de ejecución".

Aun más, podemos señalar otra característica de la figura de la gestión de negocios que esta debidamente reglamentada para no afectar al gobernado o particular, y es la referente a los gastos; en la ley del tribunal se menciona que los gastos serán responsabilidad de cada parte (artículo 30). En el Código Civil del Distrito Federal, en sus artículos del 1903 al 1907, se regula respecto a las partes, estableciendo principalmente que:

- a) Deben pagarse al gestor los gastos realizados por la propia gestión.
- b) En cuanto que hubiese sido el asunto utilmente gestionado.
- c) En caso de realizarse la gestión en contra de la voluntad del dueño pero beneficiándolo en parte y habiendo tenido como finalidad librarlo de un deber impuesto en interés público, pagará todos los gastos.

La gestión oficiosa debidamente reglamentada y ordenada jurídicamente en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es posible. Y abundando más, daría mayor posibilidad al ciudadano y al gobernado de acercarse al tribunal en busca de justicia administrativa.

CARLOS ARELLANO GARCIA, nos habla inclusive desde otro punto de vista respecto al artículo 50 del Código de Procedimientos Civiles, referente a la gestión de negocios:

"En cuanto al alcance de las facultades que corresponden al gestor judicial en el proceso en el que intervenga a nombre del actor o del demandado; el artículo 59 precisa que tendrá las facultades de procurador. Somos

de la opinión que se deja una legal muy importante, pues hay procuradores en juicio que tienen poder o cláusula especial para desistirse, transigir, comprometer en arbitrio, absolver y articular posiciones, para hacer cesión de bienes para recusar, para recibir pagos y para otros actos que expresamente determine la ley, y existen procuradores que carecen de la cláusula especial antes mencionada. No se deja establecido si el gestor judicial tiene estas facultades... De no concedérseles estas facultades, el gestor judicial está en situación desventajosa en el proceso". (124)

Respecto a tal comentario, en nuestro concepto y en cuanto al artículo 50 ya mencionado, únicamente hay que aclarar que donde la ley no distingue, el litigante no lo debe de hacer. Otro comentario donde el mismo autor vierte su punto de vista con atinada certeza es respecto a los terceros en juicio; puesto que ello y para el caso de que existiese la figura de la gestión oficiosa en el procedimiento de lo contencioso administrativo, también implicaría una razón de ser.

"Hay que estimarse que el artículo 50 es limitativo, pues no incluye a los terceros. también hay casos urgentes en que es importante interponer una tercería, dado que puede pasar el momento procesal oportuno para interponerla y encontrarse ausente el tercero, por lo que se podría modificar el precepto para admitir la gestión judicial, tratándose de terceros que fueran a interponer una tercería" (125).

Lo cual repetimos, consideramos es aceptable para la ley del tribunal de lo contencioso administrativo; puesto que los terceros dentro de su procedimiento tienen un límite procesal para presentarse en juicio, lo cual

(124) C. Arellano García, Op. Cit. Pág. 227.

(125) Loc. Cit.

acarrea la misma situación de indefensión o menor posibilidad de defensa si no se admite la gestión de negocios en el procedimiento contencioso administrativo.

Otra situación especial, es la referente a si el gestor oficioso como representante del gobernado ausente puede nombrar a su vez a otro representante; a lo cual nos saca de dudas el artículo 1901 del Código Civil:

"Si el gestor delegare a otra persona todos o algunos de los deberes a su cargo, responderá de los actos del delegado, sin perjuicio de la obligación de éste para el propietario del negocio". Lo cual nos indica la buena fe que se da a esta figura jurídica, puesto que además es de considerarse que el gestor no necesariamente puede ser un técnico en el Derecho de lo contencioso administrativo. ¿Y qué acaso no abriría la puerta para que el gestor acudiese a la defensoría del Tribunal?

La gestión de negocios no se utiliza en los procedimientos del Derecho Público, y no se ha aceptado en el procedimiento del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal. Surge de una situación de derecho civil vigente para el caso de una diligencia urgente o perjudicial para el ausente el que podrá ser representado por el ministerio público o en su caso por un gestor judicial. La figura de la gestión de negocios o gestión oficiosa ha tendido a desaparecer en la práctica, y es difícilmente reconocida y aceptada en la praxis, aun cuando se trate de materia civil. Sin embargo, siendo una de las más bellas figuras jurídicas creadas por el hombre, aceptando el ámbito de sociedad del individuo y tratándose de derecho

público, como es lo contencioso administrativo, y debiéndose de rectificar, anulando a los actos de autoridad que beneficien o perjudiquen la esfera jurídica del particular, sería completamente plausible su inclusión en el procedimiento.

### 3.6. PERSONERÍA RESPECTO A LOS INCAPACES Y DESPUES DE LA MUERTE.

Por circunstancias reales, los incapaces pueden tener diversos bienes de su propiedad.

El hecho de ser incapaz no es una prohibición para que a dichos incapaces se les tome como parte en el procedimiento de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, si bien es cierto, no con la capacidad procesal; pero sí con una capacidad para ser parte. Dichos incapaces dan origen a diversas figuras de representación que por ley son otorgados; para el caso estaremos hablando de menores de edad, personas en estado de interdicción, ebrios consuetudinarios, sordo mudos que no sepan leer ni escribir y mayores de edad privados de la inteligencia por locura, idiotismo o imbecilidad, aun cuando tengan intervalos lucidos.

Por otro lado, también podemos hablar no como la personería de un incapacitado, sino también efectos postmortem, para la representación de posesiones y bienes.

Algunas de las figuras jurídicas de tipo general que establecen nuestras leyes mexicanas, son la patria potestad, la tutela, curatela y albaeazgo. En cualquiera de los anteriores casos las mencionadas figuras jurídicas nos darán una personería que se podrá ostentar ante el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, para impugnar cualquier acto por parte de las autoridades del Distrito Federal.

Entendemos por patria potestad el poder de representación guarda y educación que tienen los padres hacia sus hijos menores de edad, y los bienes de los mismos.

Lo anterior es una figura jurídica obvia; puesto que el menor de edad al ser incapacitado no puede tener mejor representación que la de sus padres. Dicha figura se encuentra establecida en el capítulo primero del título octavo de nuestro Código Civil; señalándonos que la patria potestad sobre los hijos de matrimonio se ejerce por el padre y la madre, el abuelo y la abuela paternos, abuelo y abuela maternos; es una figura jurídica de naturaleza humana.

Dentro del procedimiento de lo contencioso administrativo y en base a algún acto en que la autoridad haya afectado la esfera jurídica del sujeto a la patria potestad, los padres podrán apersonarse en el procedimiento del tribunal en ejercicio de la propa patria potestad. A mayor abundamiento el artículo 425 de nuestro Código Civil para el Distrito Federal, nos dice:

"Los que ejercen la patria potestad son legítimos representantes de los que están bajo de ella y tienen la administración legal de los bienes que les pertenecen, conforme a las prescripciones de este Código".

La tutela es la guarda de la persona y bienes de los que no están sujetos a la patria potestad, pero tienen incapacidad natural y legal o solamente la segunda para gobernarse por sí mismos.

En la tutela su excepción es inexcusable, salvo causa legítima, interviniendo en la misma un curador, un juez de lo familiar y el consejo local de tutelas.

El tutor podrá ser representante del incapacitado ante el tribunal de lo contencioso administrativo, en base a lo dispuesto por el artículo 536 del Código Civil del Distrito Federal, toda vez que dicho artículo señala que con el tutor ningún extraño puede reusarse a tratar lo judicial o extrajudicial alegando la falta de curador. Siendo el curador el que fijará la conducta del tutor y pone en conocimiento del juez de lo familiar todo aquello que considere que puede ser dañoso al incapacitado.

Respecto a la albacea, podemos establecer que se trata del administrador de los bienes, dentro de su sucesión, siendo una de las obligaciones del albacea general la defensa en juicio y fuera de él; tanto de la herencia como de la validez del testamento, representando la sucesión en todos los juicios que hubiere de promover a nombre de la propia sucesión o cuando se promuevan en contra de ella (artículo 1705 fracciones VII y VIII del Código Civil del Distrito Federal); lo cual le da la facultad de presentarse en el procedimiento de lo contencioso administrativo del Distrito Federal.

Los tipos de representación marcados por la ley y que utilizan las personas para presentarse ante el tribunal de lo contencioso administrativo, como cualquier otro tipo de personería deberá ser acreditada fehacientemente mediante los documentos que para el ejercicio de su cargo se les hubiere otorgado.

La personería es uno de los medios que el derecho da a las personas, ya sean físicas o morales, para tener los elementos de defensa necesarios al facilitar la mencionada representación por conducto de personas que deben tener la capacidad para ello.

## CONCLUSIONES

- 1.- Tomando en cuenta lo expuesto en esta tesis, el primer antecedente de lo contencioso administrativo en México lo fue la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, hecha por Teodosio Lares, quien no pensó ni aceptó la idea de un tribunal contencioso administrativo autónomo y se estuvo a la buena fe de los encargados de la administración pública de aquel entonces, demeritando la igualdad de las partes y el perfeccionamiento de su obra, razón por la cual se le puede considerar como precursor del Derecho Procesal de lo Contencioso Administrativo.
- 2.- En la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo se permite cierto fuero a los agentes de la administración, al establecerse en ella que los tribunales del Poder Judicial no procederían en contra de los mismos, sin la previa consignación ante las autoridades administrativas.
- 3.- La creación del Tribunal Fiscal de la Federación, a través de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, es el antecedente directo que propició la creación posterior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como contencioso de anulación.
- 4.- La justicia que se imparte en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, comparte la finalidad armónica que dan las normas jurídicas, en razón de que el procedimiento que en él se sigue

es ágil y eficaz; con lo que se logra dar una solución rápida al caso concreto planteado por las partes.

- 5.- Las reformas de ley, a través de la historia jurídica, han tendido a dar mayor facilidad a los particulares y a las partes en general para acudir ante el órgano jurisdiccional: esto hasta las reformas de Ley del año de 1986 al establecer la improcedencia contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor.
- 6.- Tomando en cuenta que en lo procesal de lo contencioso administrativo existen figuras jurídicas específicas y suígeneris para el mismo; a diferencia de otros procesos como el civil, mercantil, penal, etc., podemos hablar de un derecho procesal de lo contencioso administrativo como una subrama de la ciencia del derecho.
- 7.- Las partes en el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, son aquéllas personas físicas, morales y autoridades; estas últimas como órganos representativos del Departamento del Distrito Federal, quienes exigen al órgano jurisdiccional el cumplimiento de sus pretensiones, con lo cual se establece la relación procesal.
- 8.- Uno de los principios de las partes en el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que surge con mayor relieve, es el principio de igualdad; el cual sustenta diversas normas específicas del procedimiento y encuentra también su apoyo en la autonomía del tribunal.

- 9.- Tienen capacidad para ser parte en el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares con capacidad jurídica.
- 10.- Para el caso de los ausentes y para velar por los intereses de los mismos, el ministerio público debe entablar juicio de lo contencioso administrativo contra las autoridades del Departamento del Distrito Federal, o contestar alguna demanda de nulidad de algún acto de éstas, que perjudique los intereses del ausente.
- 11.- La legitimación de las partes en el procedimiento del tribunal de lo contencioso administrativo el Distrito Federal, es la titularidad, ya sea en proceso o en pretensión que debe tener el particular o sus representantes, o el Departamento del Distrito Federal, o sus autoridades o representantes. en relación a la litis en el mismo procedimiento.
- 12.- Teniendo en cuenta al Departamento del Distrito Federal como parte legitimada en causa y al jefe del mismo Departamento como representante, nunca se daría la litisconsorcio pasiva en cuanto a las autoridades como demandadas en el procedimiento del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal; sin embargo, al dar la Ley del Tribunal antes mencionada la calidad de parte en lo individual, a las diversas autoridades del Departamento del Distrito Federal y la jurisprudencia del Tribunal al jefe del Departamento del Distrito Federal, se concluye la existencia de la litisconsorcio pasiva, en cuanto a las autoridades como demandadas en el procedimiento; es decir, aun existiendo la pluralidad de autoridades demandadas, deben litigar unidas.

- 13.- Las normas jurídicas supletorias a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo no tienen adecuación específica al derecho procesal de lo contencioso administrativo, por esta razón la Ley del Tribunal debe tender hacia una normatividad especializada con características propias; puesto que al aplicar normas procesales que se dan entre los particulares, se desvirtúan las características del derecho procesal de lo contencioso administrativo.
- 14.- Tomando en cuenta las diversas clases de intereses ya sea legítimo o bien liso y llano que ha tenido durante su historia jurídica el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y las reformas de 1986, es de establecerse que dicho interés jurídico como requisito, provoca diversos sobreseimientos por tener una dificultad de precisión en cuanto a sus características; no obstante que en las diversas iniciativas de ley y reformas se admitió lo referido.
- 15.- El hecho de que el Departamento del Distrito Federal pueda ser parte actora únicamente en conflictos de materia fiscal, limita un tanto el que se proteja el interés público en materia no fiscal, pero sí administrativa; por lo que consideramos conveniente que se debe aceptar a la autoridad simplemente administrativa como actora en juicio respecto a un acto a favor de un particular, otorgado en forma ilegal, por interés público o de la sociedad.
- 16.- El tercero perjudicado en el procedimiento que se sigue ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es aquella persona que se puede ver afectada en juicio, en cuanto a su interés jurí-

dico, al anularse un acto administrativo en favor de otra persona o parte actora en el procedimiento, por lo cual interviene en el mismo.

- 17.- Aun cuando la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es omisa para señalar la figura del tercero coadyuvante en su procedimiento, es posible su admisión en el mismo.
- 18.- Al estar hablando de representación de las partes en juicio, estaremos hablando de personería; ya que la personería en el procedimiento contencioso administrativo del Distrito Federal, es promover o actuar a nombre de otro ante el propio tribunal, ya sea por obligación de una institución jurídica o por delegación, buscando el interés en que se funda la pretensión y la acción de alguna de las partes.
- 19.- Es necesario para la protección de la ciudadanía en general, se exija para la personería en el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, la intervención del Licenciado en Derecho y no únicamente la capacidad legal.
- 20.- La personería del Departamento del Distrito Federal o de sus autoridades en el procedimiento ante el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, se da a través de representantes, los cuales están previamente fijados por el reglamento interior del Departamento con sus atribuciones correspondientes, y salvo las excepciones que la Ley del Tribunal referido establece.
- 21.- La autorización para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos e interponer recursos en el procedimiento que establece la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal,

otorga al autorizado facultades de casi procurador; por lo tanto se vislumbra la necesidad de que dicha persona sea licenciado en derecho.

22.- La gestión oficiosa o gestión de negocios debidamente reglamentada y ordenada jurídicamente en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es posible sin perjuicio alguno para el estado, la administración pública y los particulares. Y abundando más daría mayor posibilidad al ciudadano y al gobernado de acercarse al tribunal en busca de justicia administrativa.

23.- La negación de la gestión oficiosa o gestión de negocios en el procedimiento de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, va en contra de los ausentes, respecto a lo que a su derecho concierne.

## BIBLIOGRAFIA

## A).- BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL, " TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA,S.A., 3RA. EDICIÓN,1979.
- 2.- ARELLANO GARCÍA CARLOS," TEORIA GENERAL DEL PROCESO", MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA,S.A., 1984.
- 3.- BECERRA BAUTISTA JOSÉ," EL PROCESO CIVIL EN MÉXICO", MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA,S.A., 1977.
- 4.- BURGOA IGNACIO," GARANTÍAS Y AMPARO", MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA,S.A., 1978.
- 5.- BRISEÑO SIERRA H.," DERECHO PROCESAL", MÉXICO, CÁRDENAS -- EDITOR Y DISTRIBUIDOR, 1978.
- 6.- CORTÉS FIGUEROA, " INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA GENERAL DEL -- PROCESO", MÉXICO, CÁRDENAS EDITOR Y DISTRIBUIDOR, 1980.
- 7.- CARRILLO FLORES ANTONIO, " LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA,S.A., 1973.
- 8.- FRAGA GABINO," DERECHO ADMINISTRATIVO", MÉXICO,EDITORIAL-- PORRÚA,S.A., SEXTA EDICIÓN, 1955.
- 9.- FIX ZAMUDIO HECTOR,"METODOLOGÍA DOCENCIA E INVESTIGACIÓN-- JURÍDICA", MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA,S.A., 2DA. EDICIÓN,1984.
- 10.- GÓMEZ LARA CIPRIANO,"DERECHO PROCESAL CIVIL", MÉXICO,EDITORIAL TRILLAS, 1RA., EDICIÓN, 1984.

- 11.- GÓMEZ LARA CIPRIANO, "TEORIA GENERAL DEL PROCESO", MÉXICO, EDITORIAL TRILLAS, U.N.A.M., 1981.
- 12.- GONZÁLEZ PÉREZ JESÚS, "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", MADRID, ESPAÑA, INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, SEGUNDA, EDICIÓN, 1966.
- 13.- LARES TEODOSIO, "LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO", - MÉXICO, U.N.A.M., DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES, -- PRIMERA, EDICIÓN, 1852, REINPRESIÓN 1978.
- 14.- MARTÍNEZ LÓPEZ, "DERECHO FISCAL MEXICANO", MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S.A., 1959.
- 15.- MUÑOZ LUIS Y SALVADOR CASTRO, "COMENTARIOS AL CÓDIGO CIVIL", MÉXICO, CÁRDENAS EDITOR Y DISTRIBUIDOR, 1981.
- 16.- NAVA NEGRETE ALFONSO, "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S.A., 1959.
- 17.- NICOLÁS DEL PASO Y DELGADO, "PRÁCTICA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA", ESPAÑA, EL PROGRESO, EDITORIAL MADRID, 1981.
- 18.- OLIVERA DEL TORO, "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO", MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S.A., 1978.
- 19.- PALLARES EDUARDO, "DERECHO PROCESAL CIVIL", MÉXICO EDITORIAL PORRÚA, S.A., DÉCIMA EDICIÓN, 1983.
- 20.- PETIT EUGENE, "TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO", MADRID, EDITORIAL SATURNINO CALLEJA, 1924.
- 21.- PINA RAFAEL, "DICCIONARIO DE DERECHO", MÉXICO, EDITORIAL-PORRÚA, S.A., SEGUNDA EDICIÓN, 1978.

- 22.- PENICHE BOLIO FRANCISCO J., " INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO", MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA,S.A., SEXTA EDICIÓN,-- 1982.
- 23.- PINA RAFAEL Y CASTILLO LARRAÑAGA JOSÉ, " INSTITUCIÓN DE - DERECHO PROCESAL CIVIL", MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA,S.A., - DÉCIMA QUINTA EDICIÓN, 1982.
- 24.- RÍOS ELIZONDO," EL ACTO DE GOBIERNO", MÉXICO, CÁRDENAS -- EDITORES Y DISTRIBUIDORES, 1976,
- 25.- SERRA ROJAS ANDRES," DERECHO ADMINISTRATIVA", MÉXICO, EDI TORIAL PORRÚA,S.A., 1959.
- 26.- VÁZQUEZ GALVÁN A. Y GARCÍA SILVAA,," EL TRIBUNAL DE LO - - CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL", MÉXICO - EDICIONES ORTO,S.A., 1977.

#### B).- LEGISLACIÓN:

- 1.- " CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN, Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL", MÉXICO, EDITO - RIAL PORRÚA,S.A., 54A, EDICIÓN, 1986.
- 2.- " CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL", MÉXICO, CASTILLO RUFZ EDITORES,S.A. DE C.V., SEGUNDA EDI -- CIÓN, 1987.
- 3.- " CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN", MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S.A., 35A, EDICIÓN, 1986.
- 4.- " CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", -- MÉXICO, EDITORIAL TRILLAS, PRIMERA, EDICIÓN, 1983.

- 5.- " LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL", MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, 18A. EDICIÓN, 1987.
- 6.-" LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL", MÉXICO, EDICIONES ANDRADE,S.A., 1986.
- 7.-" LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL", MÉXICO, EDICIONES ANDRADE,S.A., 1986.
- 8.-" LEY DE AMPARO", MÉXICO, EDITORIAL PAC. QUINTA EDICIÓN,- 1986.

C).- OTRAS FUENTES:

- 1.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.
- 2.- 55 AÑOS DE JURISPRUDENCIA MEXICANA, 1917-1975, ZAVALETA CASTRO MUÑOZ LUIS., MÉXICO, CÁRDENAS EDITORES.
- 3.- TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO-FEDERAL, JURISPRUDENCIA, Y PROCEDENTES, SECRETARÍA GENERAL DE COMPILACIÓN Y DIFUSIÓN, MÉXICO,D.F., 1976.
- 4.- DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.
- 5.- MEMORIAS DEL SENADO.