

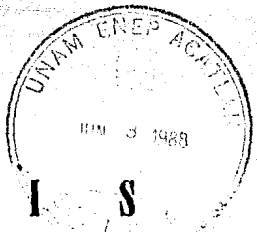
24.60



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA CREACION Y FUNCIONAMIENTO
DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

Rubén Choreño Morales

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Sta. Cruz Acatlan, Edo. de México.

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

	Pag.
PROLOGO	1
CAPITULO PRIMERO	7
EL CONTROL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	7
1.1.- La justicia administrativa.- Su contenido.....	9
1.2.- Medios de control de los actos de la administraci ^o n p ^u blica del Departamento del Distrito Federal.	12
1.3.- El control jurisdiccional de los actos de la administraci ^o n p ^u blica.	18
CAPITULO SEGUNDO.	20
LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MEXICO.	20
2.1.- Antecedentes hist ^o ricos.	22
2.2.- El Tribunal Fiscal de la Federaci ^o n.	24
2.3.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo -- del Distrito Federal.	25
CAPITULO TERCERO.	29
LA CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	29
3.1.- Exposici ^o n de motivos de la iniciativa de ley que lo cre ^o	29
3.2.- Consideraciones acerca de la exposici ^o n de motivos de la ley que cre ^o al Tribunal.	34
3.3.- Estudio y dictamen de las comisiones de la C ^o mara de Senadores del H. Congreso de la Uni ^o n, respecto de la iniciativa de ley que cre ^o al Tribunal.	37
CAPITULO CUARTO.	42
CARACTERISTICAS Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, DEL 17 DE JULIO DE 1971 AL 7 DE ENERO DE 1983.	42
4.1.- Naturaleza del Tribunal.	42

	Pag.
4.2.- Autonomía del Tribunal.....	43
4.3.- Competencia del Tribunal.....	43
4.4.- Facultades del Tribunal.....	47
4.5.- Tribunal de plena jurisdicción.....	49
4.6.- Procedimiento ante el Tribunal.....	51
4.7.- Procedimiento uniuinstancial.....	56
CAPITULO QUINTO.....	58
CARACTERISTICAS Y FUNCIONAMIENTO ACTUAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	58
5.1.- Competencia del Tribunal.....	67
5.2.- Tribunal de simple anulación.....	69
5.3.- Procedimiento biinstancial.....	74
5.4.- Las sentencias del Tribunal.....	79
C O N C L U S I O N E S	81
BIBLIOGRAFIA GENERAL.....	83

P R O L O G O

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, del 29 de diciembre de 1970, en su artículo sexto, párrafo primero, establecía:

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

Como respuesta a dicho dispositivo, el 30 de diciembre de 1970 y en uso de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el C. Presidente de la República presentó, ante la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de la ley que propuso la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 104 -- Constitucional, cuyo propósito fué establecer en el Distrito Federal, una justicia administrativa, ágil y eficaz.

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

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

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

Respecto a las sentencias se dijo, en la iniciativa de ley, que no tendrían formalidad alguna, nulificarán los actos o determinaciones impugnados, y en su caso, ordenarán la reposición del procedimiento, indicarán los términos en que debería modificarse el acto impugnado, o decretarán la condena que procediera.

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

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

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

"Será un tribunal dotado de plena autonomía, cuyos integrantes serán nombrados por el C. Presidente de la República, pero deberán, además, tener la aprobación de la H. Cámara de Diputados o de la H. Comisión Permanente, si el nombramiento fuese hecho durante el receso; o sea que los magistrados tendrán la confianza de no ocupar sus puestos por la sola voluntad del Ejecutivo sino en unión de uno de los cuerpos del Congreso. De esta manera su autonomía será real y se logrará lo que el gran jurista italiano Carnelutti considera distintivo del órgano jurisdiccional: operar por encima de la contienda y realizar un interés - social, el de restablecer la paz alterada en las relaciones sociales. Propósito que evidentemente está por encima de los intereses de las partes litigantes - o sea de las partes en contienda".

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

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

Del examen de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, del 17 de marzo de 1971; y en atención a sus facultades para resolver, mediante sentencia, las controversias de su competencia, tenemos que, con vista en sus originales artículos 10. y 21, la intención del legislador fué implantar un contencioso incipiente, pero con posibilidad de desarrollarse, pues la original fracción II del artículo 21 señala, como atribuciones de las salas del tribunal, conocer "De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten", lo que obviamente constituye la primera etapa para ascender a la ejecución contra el Estado administrador, que sean los tratadistas, es donde culmina el desarrollo del contencioso administrativo.

Como las sentencias que dictaban las salas del tribunal, podían condenar a las autoridades demandadas, en los términos de lo que disponía la fracción III del artículo 77 de la Ley; se dijo que en sus orígenes el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, era de plena jurisdicción, pues sus fallos no se limitaban a la simple anulación del acto impugnado, sino que además, podía decretar condena en contra de las autoridades demandadas.

El 13 de diciembre de 1972 y en uso de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el C. Presidente de la República formuló ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de adiciones y reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; con lo que a mi juicio se -

ubicó perfectamente a nuestro tribunal, como un órgano jurisdiccional de control de la legalidad.

En el motivo séptimo de la iniciativa de adiciones y reformas a la ley, se dijo: "La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo otorgó a éste facultades que desbordan el principio de anulación del acto impugnado, que rige en procedimientos similares. En el procedimiento judicial federal, el efecto de la sentencia se contrae a la restitución de las cosas, por las autoridades responsables, al estado que guardaban antes de la violación. Estos sistemas han dado un la práctica resultados positivos, porque no se substituye el juzgador a la autoridad demandada, de otra forma, se propicia el desbordamiento de las funciones típicamente jurisdiccionales y se impide a la autoridad demandada, como se dijo anteriormente, no sólo corregir por sí misma las violaciones en que hubiere incurrido, sino el ejercicio de sus atribuciones, dentro de la esfera de competencia que le corresponde, de la cual no debe ser desplazada, especialmente porque la función gubernamental debe ejercerse, no sólo dentro del cumplimiento estricto de las disposiciones reglamentarias y legales aplicables, sino, además, dentro de los programas que fijan las políticas a seguir por la administración. Para este fin, se proponen las reformas a los artículos 77 y 78, sin limitar la competencia que actualmente tiene el tribunal".

Una vez estudiada y discutida la iniciativa presidencial, con las proposiciones hechas por la Cámara de Diputados, en sesión pública celebrada el día sábado 27 de diciembre de 1978, la Cámara de Senadores rindió su dictamen, que aprobado en primera lectura, tanto en lo general como en lo particular, pasó lo inmediato al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales.

Del análisis en conjunto de los citados antecedentes legislativos y del texto de la ley vigente, publicada en el Diario Oficial del día 3 de enero de 1979, puede decirse que a la fecha, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por cuanto a su estructura y funcionamiento, tiene las características siguientes:

- 1.- Es un órgano jurisdiccional autónomo. La autonomía es la principal característica de los tribunales administrativos y ésta fue considerada, desde la exposición de motivos del 30 de diciembre de 1970. La autonomía de todo tribunal conlleva la garantía de imparcialidad, pues el proceso por -- antonomasia, requiere de un órgano imparcial, que por encima de todos los intereses, resuelva el problema jurídico con estricto apego a la ley.
- 2.- Es un tribunal que puede ubicarse en el sistema de jurisdicción administrativa, esto es, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo; pero con absoluta autonomía e independencia de cualquier autoridad administrativa, para dictar sus fallos.
- 3.- Otra característica de los tribunales administrativos, es la igualdad procesal de las partes, pues para que exista una verdadera impartición de justicia administrativa, es requisito indispensable que en reconocimiento al principio de legalidad, el Estado se autolimite y se despoje de sus prerrogativas como sujeto de derecho público y tome en el proceso un plano de -- igualdad frente a los administrados. El principio de igualdad procesal, es una de las características del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues de la ley se desprende que, tanto el particular como las autoridades, se encuentran en igualdad de condiciones procesales.
- 4.- De conformidad con lo que dispone el vigente artículo 79, fracción III, -- que dice: "Las sentencias que dicten las salas del Tribunal no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener ... III.- Los puntos resolucivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare;...". Es un tribunal de anulación.

Desde el 8 de enero de 1973 a la fecha, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ya no está facultado para decretar en sus sentencias, condena alguna en contra de las autoridades del Departamento del Distrito Federal. Ahora sólo se limita a reconocer en sus sentencias la validez o a de-

clarar la nulidad del acto impugnado. Pero con facultades legales para conocer de las quejas por incumplimiento de las sentencias que diere y para obligar en sus sentencias, a las autoridades responsables, a otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos.

En este trabajo recepcional sólo me concretaré a justificar o no la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como un órgano de control jurisdiccional de los actos administrativos del Departamento del Distrito Federal.

Respetables miembros del H. Jurado: En la elaboración del presente trabajo recepcional, como en todos los actos de mi vida, puse lo mejor de mis esfuerzos y si ustedes tienen a bien aprobarme, seguiré pensando que vale la pena remover toneladas de arena para sacar, aunque sea....., una pepita de oro.

- 7 -

CAPITULO PRIMERO.

EL CONTROL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Una de las características fundamentales del Estado moderno es la de ser un Estado de Derecho. Estado de Derecho que sólo se concibe en regímenes constitucionales; que en un momento dado aparece como una reacción al absolutismo de los monarcas, contra el despotismo de los príncipes, contra las arbitrariedades del Estado absoluto y busca su perfeccionamiento como una edificación jurídica, cuyos órganos que lo integran realizan funciones normadas por el derecho, limitadas por la ley y controladas entre sí por un sistema de legalidad y de justicia.

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

Por lo expuesto, estoy de acuerdo con el tratadista Adolfo Posada cuando afirma, que el Estado de Derecho es aquel "Estado que elabora y realiza un derecho propio, aplicable a todas las manifestaciones de la actividad del Estado mismo como generador de esta actividad". (1)

De los juicios que anteceden, se desprenden los principios consubstanciales al ser de un Estado de Derecho, que son:

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

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

(1) FOSADA, Adolfo.- Derecho Político.- II, Edit. Bosch.- Barcelona - - 1972.- pág. 205.

El principio de la legalidad consiste en que ningún órgano del Estado, sin ser competente, pueda tomar una decisión que no se ajuste a las normas legales preestablecidas.

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

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

De lo expuesto en el párrafo anterior tenemos que, uno de los supuestos -- fundamentales para la mejor realización de los principios de legalidad y - controlabilidad, es la separación de poderes, que implica circunscripción de competencias que se complementan para formar la unidad del poder público.

Como no pretendo desviarme del tema que me ocupa, aquí sólo veré como se -- aplican los principios ya mencionados, en la función administrativa que realiza el poder ejecutivo en el Distrito Federal.

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

Precisada la idea de lo que es un Estado de Derecho y si ..."sólo en él - podemos hablar de justicia administrativa, creada para el control jurisdiccional de la administración pública y la que se puede concebir comprendiendo a su vez el control administrativo de la propia administración"(2); ahora necesitamos precisar el contenido de la justicia administrativa.

1.1.- La justicia administrativa.- Su contenido

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

Para la protección de sus derechos o intereses legítimos, los administrados han contado y cuentan con diversos medios: Unos, que simplemente se traducen en el control de las autoridades superiores sobre los actos de las autoridades inferiores, o sea, la vigilancia que sobre sí misma tiene la propia administración para el cumplimiento de la Ley en la realización de sus actos; esto, que sólo busca la eficiencia interna de la función administrativa, aunque sea de modo indirecto, no deja de ser una garantía de orden y de legalidad para los administrados. Otros medios con que cuentan los administrados para la protección de sus derechos o intereses legítimos, son los recursos administrativos, mediante los cuales, a instancias del particular afectado, la autoridad administrativa queda obligada a examinar sus propios actos, en cuanto a su legalidad y oportunidad. Estos recursos, que presuponen la existencia de una resolución administrativa contraria a un interés legítimo del particular afectado, pueden interponerse ante la misma autoridad que dictó la resolución para que considere su actitud, o bien, pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución, pidiendo la revocación del acto, -- previa revisión que aquel haga de la resolución dictada por el inferior.

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

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

Finalmente, existen otros medios para la defensa de los derechos o intereses legítimos de los administrados, que también forman parte del contenido de la justicia administrativa; y éstos medios son aquellos que se traducen en la intervención jurisdiccional, ya sea por medio del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver las controversias que se presenten por el actuar de la administración pública, ante tribunales creados para ese objeto.

En suma, pienso que el contenido de la justicia administrativa, se integra con todos los medios de protección o defensa con que cuentan los administrados, para hacer efectivos los principios de autolimitación o autodominación, partes orgánicas que estructuran el ser de un Estado de Derecho, el ser de un Estado que es la normación jurídica de la administración pública, en la producción de sus actos administrativos.

Probablemente, por la época en que fueron tratados éstos temas por el ilustre maestro don Antonio Carrillo Flores, las ideas que vengo sosteniendo - acerca de la justicia administrativa y su contenido, no concuerden con las ideas de tan ilustre maestro, quien afirma que: "La justicia administrativa en cambio se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la administración pública activa, sino por órganos que frente a la administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales". (3)

De lo anterior se desprende, que don Antonio Carrillo Flores, piensa que - el contenido de la justicia administrativa, se restringe a la intervención jurisdiccional por órganos autónomos frente a la administración activa.

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

Lamento no estar de acuerdo con el maestro Carrillo Flores, pues pienso que desde el momento en que la Administración Pública se organiza en forma eficaz y adecuada para su funcionamiento, desde ese preciso instante ya se está impartiendo justicia Administrativa; lo mismo puede afirmarse cuando el particular afectado por una resolución o acto administrativo -- ilegal o inoportuno, promueve ante la propia Administración Pública un recurso Administrativo, ya sea de reconsideración o de revisión; también -- pienso que se imparte justicia administrativa, cuando en forma preventiva el administrado acude al procedimiento de oposición para evitar que se -- dicte un acto en forma definitiva que lesionaría sus derechos e intereses legítimos; así mismo también se imparte justicia administrativa y con mayor eficacia, como ya lo veremos, por la intervención jurisdiccional para resolver las controversias que nacen por el obrar de la administración pública.

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

Las ideas que vengo sosteniendo, respecto al contenido de la justicia administrativa, encuentran su apoyo en la opinión autorizada del tratadista Alfonso Nava Negrete, quien al referirse a la justicia administrativa dice: "...su estudio puede abarcar también los recursos administrativos, no porque éstos sean un control jurisdiccional, sino por cuanto que con ellos el administrado tiene la oportunidad de obtener un acto de justicia en un campo administrativo, de una autoridad administrativa y con apoyo en el Derecho Administrativo, sólo por esto y nada más." (4)

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

(4) Opus Cit. Pág. 111

1.2.- Medios de Control de los Actos de la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal.

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

Dentro de los medios indirectos se habla del autocontrol o autotutela -- que la propia Administración Pública ejerce sobre sus actos, por medio -- del control que las autoridades superiores ejercen sobre los actos de -- sus inferiores subordinados. Con estos medios indirectos de control -- sólo se busca la eficacia de la función administrativa y no redundan en beneficio directo de los administrados, quienes no tienen acción alguna para exigir nada de la Administración Pública ni ésta se encuentra obligada a cumplir con alguna indicación del particular afectado en sus derechos o intereses legítimos. Por lo anterior, considero que el sistema de protección de los particulares por medios indirectos, resulta ser incompleto e insuficiente, en virtud de que tal parece que los administrados deben ajustarse a las determinaciones caprichosas del poder público; por tales motivos pienso que tiene razón el tratadista Fernando Garrido Falla, cuando afirma que: "Para que un sistema de Derecho Público sea completo y suficiente, es necesario que, junto a la garantía de los derechos, se establezca también la garantía de la acción, como medio de hacer valer los derechos". (5)

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

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

Los recursos administrativos, que se encuentran previstos en la Ley, -- se tramitan y se resuelven dentro del ámbito de acción de la propia autoridad administrativa, que bien puede ser la misma que dictó el acto recurrido, la superior jerárquica, o bien, un órgano especial distinto -- de las dos anteriores, pero perteneciente a la administración activa, -- esto es que no puede intervenir en el procedimiento correspondiente una autoridad distinta o ajena a la propia administración. En este caso -- es fácil advertir que la Administración Pública resulta ser: Juez y parte.

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

El control de la legalidad de los actos de la Administración Pública, -- no puede ni debe quedar subordinada, en última instancia, a la propia administración, sino que es muy necesario que esa última instancia, dentro del ámbito de la administración activa, pueda ser revisada por una autoridad autónoma o independiente de toda influencia por parte de alguno de los contendientes en la controversia administrativa, pues bien dice Manuel J. Argañaras cuando afirma que: "... la pretensión del particular no es una gracia que se impetra sino un derecho que se erige o un amparo que la Ley le acuerda; no siendo por ello concebible que pueda ser juez de la contienda quien ha sido parte activa en provocarla." (6)

Ante la insuficiencia o ineficacia de los medios indirectos y directos

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

ya mencionados, como un medio mas eficaz aparece el control jurisdiccional que en terminos generales, consiste en la creacion de organos diferentes e independientes de la administracion activa, los que dentro de las formas tutelares de un procedimiento especializado, estan facultados para juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se suscitan entre los particulares y la Administracion Publica.

Si concretamos todas las ideas que se han venido manejando, al Distrito Federal, como una entidad federativa; sin reparar en las excepciones que justifican la regla, te^oricamente puedo afirmar que el Distrito Federal es una entidad que forma parte del Estado Mexicano, que a su vez es un estado de Derecho; por lo tanto, los actos que realizan las autoridades del Departamento del Distrito Federal, en el ejercicio de sus funciones deben estar normados por el Derecho, limitados por la Ley y controlados entre si por un sistema de legalidad y de justicia. Pero la forma tan olvidada que estaba nuestra justicia administrativa, habia sido tan evidente en el Distrito Federal, que tal vez por eso Gabino Fraga se lamentaba diciendo, que: "Nuestro r^ogimen administrativo, es por lo tanto - un r^ogimen administrativo imperfecto y aunque nos halaguemos pensando - que en M^oxico existen un r^ogimen de Derecho y Legalidad, ning^un valor - debemos atribuirle en tanto que no se establezca por medio de la justicia administrativa o por la intervencion reglamentada del poder judicial, una proteccion juridica eficaz para los derechos e intereses de los administrados." (7)

Definitivamente no estoy de acuerdo con el maestro Fraga, pues el r^ogimen de Derecho y legalidad, no finca su valor en la eficiencia o ineficacia de los medios de proteccion para los derechos o intereses de los administrados, sino que el valor de nuestro r^ogimen de Derecho y Legalidad, se funda en la administracion como Ley suprema, que en su parte dogm^otica consagra los derechos p^ublicos individuales que el administrador puede hacer valer frente al poder de la Administracion P^ublica; pues no hay que olvidar, que el particular siempre ha tenido y seguir^o te -

(7) FRAGA, Gabino.-Derecho administrativo.-Edit. Porr^ua, S. A. 1960. -- M^oxico. p^og. 463

niendo a su alcance la vía judicial, para la defensa de sus derechos, -- en la institución del amparo, como última instancia. Ni afirmación se funda en el hecho de que en México, el poder judicial es el que ha venido -- monopolizando la justicia administrativa, por la vía del amparo; institución que en nuestro sistema jurídico, bien puede considerarse como un medio de control de la constitucionalidad y también, como un medio de control de la legalidad.

Continuando con el desarrollo de este tema, y tomando en cuenta el derecho a la legalidad del que disfrutan los particulares frente al poder de la administración Pública, derecho que se descompone o se manifiesta en -- una serie de derechos como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley; a continuación vamos a ver cuales han sido los medios jurídicos de que pueden valerse los habitantes del Distrito Federal para hacer valer los derechos mencionados, con el objeto de obtener la reparación debida en caso de violación, esto es, para lograr el retiro, la reforma o anulación del acto lesivo, emanado de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, en el ejercicio de sus -- funciones.

En el Distrito Federal, como parte integrante de un Estado de derecho, -- se manejan los medios indirectos, que aunque no se establecen pensando en la protección directa de los derechos o intereses legítimos del administrado, éste sí se beneficia, aunque sea de modo indirecto. Como habitantes del Distrito Federal, somos testigos de que las autoridades del Departamento del Distrito Federal, se esfuerzan por pretender la existencia y el mantenimiento de un buen régimen administrativo, el que por la regularidad en su funcionamiento, por la eficacia que se busca y por el control que las autoridades superiores ejercen sobre las que les están subordinadas, no deja de ser un medio, que de modo indirecto, constituyen, indudablemente, garantías de orden y de legalidad para los administrados.

Además de los medios indirectos ya señalados, que no se encuentran previstos en la Ley; de la legislación vigente en el Distrito Federal, se despre-

de la existencia de otros medios para la protección de los derechos o intereses legítimos del administrado que sí obligan a la administración pública a examinar la decisión tomada, a instancias del particular afectado por un acto ilegal o inoportuno, emanado de las autoridades administrativas del departamento del Distrito Federal. Los medios directos, que son - los llamados recursos administrativos, nos obligan a recordar lo que ya se dijo en otro lugar de este trabajo, esto es, que lo singular de los recursos administrativos, es que son resueltos por la misma autoridad que dictó el acto lesivo, o bien, por la autoridad superior jerárquica, pero siempre dentro del ámbito de la administración Pública activa. Por lo anterior es que tampoco consideramos, que los medios directos o recursos administrativos, sean suficientes y eficaces para la protección de los derechos del administrado a la legalidad de los actos emanados de la administración pública del departamento del Distrito Federal.

Para mayor abundamiento y con el objeto de justificar en nuestro medio, - la existencia de órganos para el control jurisdiccional de los actos de - la administración Pública, a las consideraciones que ya se hicieron acerca de los recursos administrativos, se impone la necesidad de hablar algo más de los citados recursos. Antes de continuar, recurro al maestro Carrillo Flores para dejar anotado que: "El problema de Los recursos administrativos tiene interés sobre todo a partir de mil novecientos veintinueve, en que la Suprema Corte sustenta la tesis de que la procedencia -- del amparo en materia administrativa está condicionada al agotamiento de los recursos o medios de defensa con que el particular cuenta para impugnar una resolución que lo agravia."(8)

Ahora bien, tomando en cuenta el efecto del recurso, la autoridad que lo resuelve y la acción que realiza esa autoridad; la doctrina administrativa imperante suele clasificar a los recursos administrativos, en dos grandes grupos o tipos que son: la reconsideración administrativa o reposición y el recurso de alzada o revisión jerárquica, que se distinguen uno del otro, porque del primero conoce y lo resuelve la autoridad creadora -

(8) Opus. Cit. Fágs. 107-8

del acto impugnado y del segundo, conoce y lo resuelve una autoridad diversa, que generalmente es la superior jerárquica de la que creó el acto lesivo o un órgano administrativo especial que forma parte de la propia administración pública activa.

De lo anterior se desprende que, lo común de ambos recursos es que con--cluyen en revocar, modificar, anular o confirmar el acto impugnado, pero sin la intervención de ningún órgano ajeno a la propia administración pública activa.

La legislación mexicana y por ende, la del Distrito Federal, reglamenta los dos tipos de recursos administrativos mencionados; pero lo hace con--tan mala fortuna, que normalmente las leyes de la materia no precisan --con claridad si hablan de reconsideraciones administrativas o de revisio--nes jerárquicas. Si además de lo anterior, se tiene en cuenta que por --lo general, existen muy pocos recursos administrativos bien reglamenta--dos en nuestras leyes; puedo afirmar que los defectos o lagunas de la --misma legislación, son los que han creado una serie de confuciones que --motivan serios trastornos para el administrado; pues cuando éste se ve --afectado por una resolución administrativa, no sabe a quien recurrir, si --ante la propia autoridad que dictó el acto lesivo a sus derechos, ante --el superior jerárquico de esa autoridad o de plano recurre al amparo y --protección de la justicia federal, que al final de cuentas no lo ampara--rá, por no haber agotado los recursos o medios ordinarios de defensa.

Esta situación de incertidumbre de inseguridad jurídica del administrado, frente a los actos de la administración pública del departamento del Dis--trito Federal, fué la que prevaleció durante muchos años, pues desde la --segunda mitad del siglo XIX, los tribunales del poder judicial fueron --los encargados de impartir una justicia administrativa bastante retarda--da y poco eficiente, no por causas imputables a los legisladores, sino --más bien, por el gran número de juicios a resolver y porque falta espe--cialización en materias administrativas.

Esa forma tan olvidada en que había sido colocada nuestra justicia Admi--nistrativa, tanto a nivel nacional como a nivel de Distrito Federal, a mi

juicio, debe ser el punto de partida para precisar con claridad y exactitud el contenido de la Justicia Administrativa y con base en ello, tratar de encontrar fórmulas y procedimientos acordes a nuestra realidad, con el objeto de que las controversias jurídicas planteadas por el actuar de la administración Pública, se resuelvan en forma más satisfactoria, rápida y eficaz y no se tenga que llegar al juicio de amparo, cuyo mecanismo, -- en nuestra época, constituye un serio problema desde hace por lo menos -- tres décadas, puesto que todos los conflictos planteados por el actuar de la administración Pública, se pretende que sean resueltos por medio del juicio de amparo.

Por todo lo anteriormente anotado, considero que en el Distrito Federal, ya era muy necesario que se estableciera un control jurisdiccional de los actos de su administración Pública; pues bien dice don Manuel J. Argañarás, cuando afirma que: "No es ya admisible que el poder Público pueda gozar de la enorme prerrogativa de escapar al régimen de las leyes que gobiernan la comunidad política a que pertenece; por lo que si en el ejercicio de su actividad administrativa falta a la observancia de las leyes y afecta un derecho o un legítimo interés de los administrados, debe haber un tribunal que dirima el conflicto con el particular afectado e imponga el respeto a la norma violada." (9)

1.3.- El control jurisdiccional de los actos de la administración pública

El control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, como ya he dejado anotado, consiste en crear órganos diferentes e independientes de la administración activa, los que dentro de las formas tutelares -- de un procedimiento especializado, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la administración Pública.

Por lo que se refiere a los órganos que deban de intervenir para el control jurisdiccional de la actividad administrativa, las diversas legisla-

(9) Cpus. Cit. Pág. 30

ciones no se han puesto de acuerdo; en efecto, en algunas se ha encargado ese control a los tribunales ordinarios que integran el poder judicial y en otras, ese control pertenece a tribunales independientes del poder judicial y desvinculados de la administración Pública activa, o sean, los -- tribunales administrativos.

Ya nos hemos referido a los medios de protección o defensa de los particulares frente a la Administración Pública, en el ejercicio de sus funciones, que en un estado de derecho, son las funciones que se deben de realizar bajo un orden jurídico, que funda su validez en una ley suprema o constitución. La idea expuesta se traduce con un carácter de mayor generalidad, en el principio de legalidad, que ubicado en la esfera jurídica de -- los particulares, es el derecho que éstos tienen de poder exigir a la -- Administración Pública, que ajuste sus actos a las disposiciones legales -- establecidas con relación a la competencia, a la forma, al motivo, al objeto y al fin prescrito por la ley en la realización de sus actos.

Si ya hemos dicho que la constitución consagra en su parte dogmática, los derechos públicos individuales frente al poder del Estado y si la constitución, como ley suprema, está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades; en atención a los derechos públicos individuales o garantías que se consagran en los artículos 14 y 16 constitucionales, también aplicables en materia administrativa, pienso que el derecho de los administrados a la legalidad de los actos de la administración Pública, debe ser plenamente garantizado con cuantos medios sean necesarios, sin necesidad de llegar al juicio de amparo; y este medio es el control jurisdiccional de los actos de la administración Pública, que debe implantarse, no sólo a nivel Distrito Federal, sino a nivel nacional.

CAPITULO SEGUNDO

LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MEXICO

Hablar de tribunales administrativos implica hablar de la noción del contencioso administrativo, como consecuencia del control jurisdiccional de los actos de la administración pública; pues tiene razón el maestro Gabino Fraga, cuando afirma: "El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la administración, ha dado lugar al nacimiento de una noción de extrarordinaria importancia: La del Contencioso Administrativo". (10)

Pero... ¿Qué es el contencioso administrativo? Don Gabino Fraga enseña que el contencioso administrativo puede definirse desde dos diversos ángulos: el formal y el material.

Estaríamos frente al contencioso administrativo formal, cuando los órganos que conocen de las disputas que resultan del actuar de la administración pública, son órganos especializados para dirimir tales controversias y -- cuando existe esta especialización, es cuando se habla de tribunales administrativos.

Habría contencioso administrativo material, cuando existe una controversia entre el particular afectado y la administración pública, independientemente de que el órgano que la dirima, sea o no especializado.

Otros tratadistas, tanto mexicanos como extranjeros, abordan el tema del contencioso administrativo y lo conciben a su manera, pero en el fondo, -- casi todos coinciden en un elemento común: La contienda, el conflicto o el litigio entre los particulares y la administración pública.

En efecto; para Serra Rojas, lo característico del contencioso administra-

(10) Opus. Cit. Fág. 360

tivo estriba en la existencia de un litigio entre los particulares y la administración, ya sea que se siga ante la autoridad judicial o ante la autoridad administrativa independiente. (11)

Para el tratadista argentino don Manuel J. Argañarás; lo específico del -
contencioso administrativo, es el conflicto jurídico que se origina por el
acto de la autoridad administrativa, que al violar el precepto legal que -
regla su actividad, vulnera los derechos subjetivos de algún particular o
de otra autoridad autárquica. (12)

Alfonso Nava Negrete indica que el contencioso administrativo es un "proce
so administrativo promovido por los administrados o Administración Pública
y contra actos de esta última ante órganos jurisdiccionales. (13)

Por su parte, el tratadista Jorge Carpizo dice que: "En una forma general
se puede decir que el contencioso administrativo es el examen jurisdiccio-
nal de los actos administrativos". (14)

De lo anterior se desprende, que del contencioso administrativo pueden co-
nocer, órganos especializados que son los tribunales administrativos, o --
bien los tribunales judiciales.

El maestro Fix-Zamudio nos enseña, que de acuerdo con la clase de tribuna-
les que conocen de lo contencioso administrativo, se pueden establecer di-
versos sistemas, a saber:

(11) SERRA ROJAS Andrés.- Derecho administrativo.- Edit. Porrúa, México.-
1961.- Pág. 1121.

(12) Opus. Cit.- Pág. 13

(13) Opus. Cit.- Pág. 116

(14) CARPIZO, Jorge.- Estudios Constitucionales.- UNAM.- México, 1980.-
Pág. 179.

a).- *Tribunales administrativos de jurisdicción retenida, son aquellos en los que la decisión se presenta a consideración del jefe o de un ministro de Estado para la resolución definitiva.*

b).- *Tribunales administrativos de jurisdicción delegada, son aquellos que aunque encuadrados formalmente dentro de la administración, tienen plena autonomía para dictar sus resoluciones, aunque existan algunas limitaciones para la ejecución de sus sentencias.*

c).- *Tribunales administrativos que son completamente independientes de la administración y que tienen las siguientes modalidades:*

1.- *El sistema angloamericano.- En este sistema los conflictos administrativos se someten en última instancia a la revisión del poder judicial ordinario.*

2.- *El sistema español.- En este sistema los conflictos administrativos se someten a la revisión del poder judicial ordinario, pero a través de jueces especializados.*

3.- *El sistema germánico.- En este sistema los conflictos administrativos son competencia de tribunales que no dependen de la administración de la jurisdicción ordinaria y donde las decisiones no son revisadas por los tribunales ordinarios, sino por tribunales supremos administrativos.*

2.1.- *Antecedentes Históricos.*

El porqué de la creación de tribunales especializados para conocer del contencioso administrativo, creando una jurisdicción especial que se segrega de la ordinaria, puede encontrarse en la época de la Revolución Francesa; En efecto, la Revolución triunfante siempre manifestó su desconfianza -- hacia los tribunales judiciales por su tendencia hostil hacia el ejecutivo tal y como había sucedido frente al poder de monarca y a los administradores locales, oponiéndose a cualquier reforma de índole administrativa o financiera.

Por lo que se refiere a nuestro país, el contencioso administrativo, tradi

cionalmente fue resuelto por los tribunales judiciales, con la excepción - del consejo de estado creado por la Ley Lares de 1853. Sin embargo, desde mucho antes habia instancias en México para resolver el contencioso administrativo material y basta señalar, que desde la época colonial existieron las audiencias reales de las Indias, que conocían de los reclamos de los particulares en contra de los actos o decretos del Rey o de los Gobernadores.

Nava Negrete nos informa que la real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de Ejército y provincias de La Nueva España de 1788, creó la Junta Superior de Hacienda como corte de apelación, "...que resolvía los negocios contenciosos en que estuvieren implicadas las rentas o interesado el Real Erario, tribunales que subsumió en uno de los cuatro existentes". (15)

La influencia francesa se hizo sentir en México y fué así como en mayo de 1853, Teodosio Lares redactó la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y su reglamento; esta Ley y su reglamento crearon lo que se llamó El Consejo de Estado como un Tribunal Administrativo de Justicia Retenida parecido al Consejo de Estado Francés.

A mi juicio, bien puede afirmarse que los tribunales administrativos nacieron en México, a partir de la Ley Lares de 1853; En efecto, en dicha Ley y su reglamento quedó claramente establecido, que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

Independientemente de lo anterior, desde la creación del amparo en el año de 1847, tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional vino afirmando que en México no existía el contencioso administrativo, porque éste era substituido por el amparo, aunque todas las leyes anteriores a 1929, muy poco se ocuparon del amparo en materia administrativa.

(15) Opus. Cit. Pág. 205

2.2.- El Tribunal Fiscal de la Federación.

La Ley Lares que había sido abolida en noviembre de 1855, fué la base fundamental para la expedición de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que creó el Tribunal Fiscal de la Federación. En consecuencia, bien puede afirmarse que el precedente más importante de nuestro actual tribunal fiscal de la Federación y demás tribunales administrativos que existen en México, son hijos legítimos en línea directa de la mencionada Ley Lares.

Sin embargo de lo anterior, la doctrina y la jurisprudencia mexicanas declararon anticonstitucional a la Ley Lares, pues juristas de la talla de Don Ignacio Vallarta y Jacinto Pallares, afirmaron que en México no cabían los tribunales de lo contencioso administrativo, entre otras razones, porque el artículo 50 de la Constitución de 1857, contenía la prohibición de que no se reunieran dos o más poderes en una sola persona o corporación, es decir, no se permitía que la administración se pudiera juzgar así misma

Los argumentos y las tesis de reconocidos juristas como los citados Ignacio Vallarta y Jacinto Pallares, tuvieron su razón de ser y sus motivos, por la forma en que se encontraban redactados algunos artículos de la Constitución de 1857.

Todos esos argumentos y tesis relacionadas con la anticonstitucionalidad de los tribunales administrativos, a la fecha no tienen razón de ser, por las dos reformas al artículo 104 Constitucional.

Sin embargo, en sus orígenes, en su nacimiento, el Tribunal Fiscal de la Federación pecó de anticonstitucional, no por los argumentos que en su tiempo hizo valer la doctrina, sino porque los tribunales administrativos deben ser creados y establecidos expresamente por la propia Ley Fundamental, y ésta, en 1936, era ceca al respecto; es decir, no existía base constitucional para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

Antes de la 1a. reforma a la fracción 1a. del Artículo 104 de la Constitución de 1917, que fué en el año de 1946, en diversas ejecutorias. La Suprema Corte de Justicia ya le había atribuido el carácter de tribunal, al Tribunal Fiscal de la Federación.

El 28 de octubre de 1968 entró en vigor una nueva reforma a la fracción Ia. del artículo 104 Constitucional, a la fecha vigente, que dice: en su parte conducente:

"Las Leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir 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.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las Leyes Federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa".

Con esta reforma, en los términos descritos quedó constitucionalizada la creación de los tribunales administrativos en México, no sólo a nivel federal, sino también a nivel local. Como es el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el Tribunal Fiscal del Estado de México.

2.3.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

A diferencia del Tribunal Fiscal de la Federación, cuyos orígenes fueron señalados como anticonstitucionales, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no tuvo los mismos orígenes, pues cuando el presidente de la República envió a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión su iniciativa de ley que propuso la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, habían transcurrido ya dos años de la nueva modificación a la fracción I del artículo 104 constitucional, que entró en vigor el 28 de octubre de 1968.

Sin embargo de lo anterior, como en la fracción I del artículo 104 constitucional se habla de que "Las Leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo... " Y toda vez que con fundamento en

esta fracción se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, algunos pensaron que el mencionado tribunal es anticonstitucional por haber sido creado por una Ley Local y la Constitución reserva -- este campo a las Leyes Federales.

Este problema fué inicialmente planteado por el maestro Alfonso Nava Negrete. (16)

Con relación al mismo problema, Jorge Carpizo afirma que no está de acuerdo en considerar anticonstitucional a nuestro tribunal, porque dice que: -- -- "...la fracción I del artículo 104 no federalizó la existencia de los tribunales con competencia definida: para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del distrito y territorios federales y los particulares". (17)

En lo personal sostengo la constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por las razones siguientes:

a) Porque tiene su base constitucional en la Fracción I del artículo 104 de la Ley Suprema de este país.

b) Porque la ley que creó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fué discutida, aprobada y promulgada por el Congreso de la Unión que tiene entre sus facultades la de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, en virtud de que no se cuenta como en las otras entidades federativas, con un Congreso Local.

c) Porque formalmente, toda norma que emana del Congreso de la Unión es de naturaleza federal, aunque su aplicación sea en un ámbito local, como es el caso concreto del Distrito Federal.

(16) NAVA NEGRETE, Alfonso.- "Administración pública y derecho procesal y administrativo", El Foro, México, quinta época, N° 17.- 1970.- Pág. 111

(17) Opus. Cit.- Pág. 190

d) Porque a la luz del artículo 104 constitucional, las facultades que no se otorgan expresamente a la federación están reservadas a los Estados; en esta virtud, las legislaturas locales tienen que respetar la competencia federal y la Legislatura Federal debe respetar la competencia de las Legislaturas Locales, esto es, que el Congreso de la Unión, aunque tenga facultades para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, no puede expedir una Ley del Trabajo o un Código de Comercio para el Distrito Federal, precisamente porque es materia federal.

Si se sostiene la constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es necesario ubicarlo dentro de los tribunales mexicanos de lo contencioso administrativo, esto es, hay que determinar si es parte del poder ejecutivo, del poder judicial o si participa dentro de esas dos áreas.

El artículo 1º de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo establece lo siguiente:

"El tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, está -- dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa". En otro lugar de este trabajo ya dejé dicho que en ningún precepto de la Ley en cuestión existe declaración alguna de que las resoluciones del tribunal sean dictadas en nombre de alguna autoridad administrativa.

En consecuencia, pienso que nuestro tribunal no puede ser considerado como un Tribunal de Justicia Delegada, porque no imparte Justicia en nombre de ninguna autoridad administrativa y aún encuadrado dentro de la esfera del ejecutivo en lo que se refiere a cuestiones presupuestarias, pues al tener su base constitucional y creado por una Ley similar a las que crean los -- tribunales judiciales, no reciben delegación de funciones de nadie, pues -- su creación y competencia dependen de la norma jurídica.

Es por ello que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, bien puede -- equipararse al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con la particularidad o diferencia que las controversias de su competencia son las que nacen entre los particulares y la administración pública del departamen

to del Distrito Federal, con motivo de un acto administrativo de este último. Esto es, que es un Tribunal de Jurisdicción especializada, únicamente en cuanto especializado es el objeto, los casos y los supuestos de su competencia.

Pero si fuera necesario encuadrar a nuestro tribunal dentro de uno de los poderes tradicionales, estoy de acuerdo con el maestro Jorge Carpizo, en afirmar que nuestro tribunal puede ubicarse dentro del poder judicial, por las razones siguientes:

a) Porque es un tribunal con plena autonomía e independencia para dictar sus fallos.

b) Porque sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal; - es decir, no es un tribunal decisorio de última instancia, sino que como cualquier tribunal, sus resoluciones llegan a una unidad a través de una Corte de Suprema Jerarquía dentro del poder judicial federal.

c) Porque desde su creación quedó previsto, que sus magistrados gozarían de las mismas garantías que gozan los integrantes de otros tribunales.

d) Porque la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, así como la de los Tribunales Colegiados de Circuito de su jurisdicción territorial, - Les es obligatoria.

CAPITULO TERCERO

LA CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, del 29 de diciembre de 1970, en su artículo sexto, párrafo primero, establecía:

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

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

3.1.- Exposición de motivos de la iniciativa de ley que lo creo.

Por su sencillez y claridad excepcionales, por los perfiles de carácter humano y jurídico con que fué diseñada y por ser la exégesis de la ley que creó al Tribunal de mis consideraciones; a continuación me voy a permitir transcribir la exposición de motivos de la mencionada iniciativa -- presidencial.

"Con el fin de establecer la justicia Administrativa en el Distrito Federal en forma ágil y eficaz, se propone la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; la justicia que se imparta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá ser expedita, pronta y pública. Además, siempre será carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtúe, el Tribunal, en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que es

pecialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia.

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

"Tendrán acción ante el Tribunal los individuos presuntamente agraviados y serán causas para ocurrir ante él la incompetencia de la autoridad; el incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento; la violación de la ley o el no haberse aplicado la debida; la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar tratándose de actos discrecionales y el retraso en la contestación a una pretensión del particular.

"La Ley se divide en dos títulos: el primero se refiere a la organización y competencia del Tribunal y el segundo a procedimiento.

"El Tribunal será un órgano colegiado que funcionará en pleno o en salas. Se prevé la existencia de salas auxiliares constituidas por magistrados supernumerarios que se irán creando conforme a las necesidades de mayor volumen de trabajo.

"En la parte orgánica se fijan los requisitos para ser magistrado del Tribunal; las normas relativas a designación del presidente de éste y de sus salas; la manera de suplir o de substituir al presidente del Tribunal así como a los magistrados, en sus faltas temporales y de cubrir los puestos vacantes en las faltas definitivas; las concesiones de licencias; la designación de secretarios, actuarios y empleados; entre los que se cuenta un secretario general de compilación y difusión; los impedimentos para desempeñar otros cargos o empleos con los que hay incompatibilidad; el procedimiento para resolver los conflictos que surjan por razón de jurisdicción o competencia; el funcionamiento del pleno del Tribunal y sus atribuciones, así como las atribuciones de su presidente y las de las salas.

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

"Para librar de trabas la defensa de los particulares, no se les obligará a cubrir costas, aunque no prospere la acción que ejerciten.

"Se dá intervención en los juicios a los terceros cuyos intereses, puedan resultar afectados con las resoluciones que se dicten, en cumplimiento de la garantía de audiencia que establece el artículo 14 Constitucional.

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

La suspensión se resolverá por la propia autoridad demandada, con el objeto de obviar trámites y de hacer más expedito y rápido su procedimiento.

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

"Para formular la demanda se emplearán formas impresas que proporcionará el Tribunal, en las que habrá espacios que se llenen con los datos esenciales, como el nombre y el domicilio del actor, la resolución o acto impugnado, la autoridad o autoridades demandadas, el tercero si lo hubiere, la exposición de los hechos y de ser posible los fundamentos de derecho,

las pruebas que se propongan y las que se pidan. Lo anterior sin perjuicio de que puedan anexarse las ampliaciones y documentos que se deseen.

"El propio Tribunal tendrá personal suficiente para llenar dichas formas con los datos que proporcionen los interesados, y este servicio será gratuito.

"La razón que justifica todas estas medidas es que el Tribunal tendrá que conocer, principalmente, de actos o determinaciones que en su mayoría afectan a personas pertenecientes a los sectores menos favorecidos de la población, y por ello es preciso que se facilite el medio de hacer valer sus inconformidades y sus quejas; que se les atienda con amplio espíritu de equidad y con el verdadero propósito de poner la justicia al alcance del pueblo, sin formalismos que los estorbe ni tecnicismos que los dificulten.

"Como no tendría objeto que llegaran a las salas asuntos notoriamente improcedentes, restándoles tiempo para la atención de los casos que requieren estudio, se introduce un proceso de depuración por medio del cual, al recibir la demanda, el presidente del Tribunal podrá desechar la que se promueva contra actos o resoluciones ajustadas a la ley o a precedentes bien definidos, si encuentra que se ha presentado con el fin de retrasar la ejecución de un acto plenamente legal.

"Una vez que se haya dado entrada a la demanda y que ésta haya sido contestada o se declare precluido el derecho para hacerlo, el presidente de la sala la turnará al magistrado instructor que corresponda, para que acuerde los trámites procedentes y, en su oportunidad, elabore el proyecto de sentencia que será votada por los magistrados que integran la sala. De ésta manera se distribuirá el trabajo, sin perjuicio de la resolución en forma colegiada..

"Las audiencias serán públicas y se llevarán al cabo ante la sala debidamente constituida. Las cuestiones que surjan en la audiencia se resolverán de plano, para ahorro de trámite en bien de la simplicidad del procedimiento.

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

"No habrá más recurso que el de reclamación y sólo podrá interponerse -- contra la procedencia o acuerdo de trámite que dicte el presidente del -- Tribunal, los presidentes de las salas o los magistrados instructores.

"Se considera importante que se vaya formando la jurisprudencia referente a los asuntos de que conozca el Tribunal, la cual servirá de regla uniforme y constante para su aplicación por las salas del propio Tribunal y en su caso podrá servir de base para reformar las normas jurídicas a que ésta se refiera. Por ello se prevé que las sentencias de las salas constituirán jurisprudencias siempre que lo resuelto por una cuestión determinada se sustenten en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad. La jurisprudencia será -- obligatoria para las salas. Podrá modificarse observando las mismas reglas establecidas para su formación. Cuando haya contradicción entre sentencias dictadas por las salas, el Tribunal en pleno lo decidirá formando así -- jurisprudencia a fin de que ésta sea homogénea en lo referente a cada materia.

"A fin de acabar con todo formalismo que obligue a los magistrados a resolver en un determinado sentido, a pesar de que en justicia debieron sentenciar en otra forma, se hace obligatorio suplir las deficiencias de las demandas.

"No obstante la simplicidad del procedimiento, se han conservado las formalidades esenciales y no pueden variarse, porque constituyen garantías -- en nuestra Carta Magna".

Hasta aquí la exposición de motivos, de la iniciativa de ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

3.2.- Consideraciones acerca de la exposición de motivos de la ley que creó al Tribunal.

Resulta obvio que el propósito fundamental de la iniciativa que se comenta, fué la creación de un Tribunal Administrativo, con base Constitucional 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.

De un tribunal que debería de impartir justicia expedita y pública, mediante un procedimiento sencillo, práctico y sin formalismos de ninguna especie; pues en bien del quejoso, se establecía la obligación de suplir las deficiencias de las demandas.

De un tribunal ante quien podrían ejercitar su derecho de acción, los individuos presuntamente agraviados por actos de la autoridad incompetente o en el que no se hayan cumplido u omitido las formalidades esenciales del procedimiento, o en el que se haya violado la ley o aplicado indebidamente o cuando exista arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta en el acto o resolución dictado, o cualquier otra causa similar, tratándose de actos discrecionales y además, por el retraso en la contestación a una pretensión del particular.

En suma, pienso que se trató de crear un órgano jurisdiccional de control no sólo de la legalidad, sino de la discrecionalidad de los actos dictados por las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal y también, protector de las pretensiones legítimas del administrado derivadas del derecho de petición, consagrado como una garantía individual en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el párrafo primero de la exposición de motivos que se comenta, claramente se alude al contencioso administrativo formal, pues propone la creación de un tribunal especializado para conocer de las controversias que provoca la actuación administrativa del Departamento del Distrito Federal y también es evidente que se refiere al contencioso administrativo material, pero a un contencioso administrativo material sui generis, toda vez que presuponen la existencia de una controversia entre el particular y --

Las autoridades del Departamento del Distrito Federal, suscitada no sólo por actos administrativos, como generalmente es admitido por la doctrina más autorizada, sino por actos y resoluciones lato sensu de las autoridades del Departamento del Distrito Federal; esto es, que el contencioso administrativo ideado en la exposición de motivos que se comenta, no sólo se circunscribe a controversias provocadas por actos administrativos, tal y como los concibe la doctrina, sino que rompiendo con esos moldes, se pretendió abarcar todas las controversias provocadas por cualquier acto o resolución de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

Plausible idea la de los redactores de la iniciativa presidencial, pues haciendo a un lado las elucubraciones de la doctrina; en busca del establecimiento de la justicia administrativa en el Distrito Federal, propuso la creación de un órgano jurisdiccional, de un tribunal popular en el que tendrían acción todos los individuos presuntamente agraviados, por un acto o resolución de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

A mi juicio, la idea fundamental contenida en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, fue la de crear un tribunal de quejas en general, contra los actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, con la particularidad excepcional de que el tribunal, obrando por encima del particular y de la autoridad o autoridades demandadas, por su autonomía e independencia, tendría la facultad de obligar a la autoridad administrativa que repusiera el procedimiento violado en perjuicio del particular, indicarle los términos en que debe modificarse el acto impugnado y también, podría decretar las condenas que procedieran en contra de las autoridades administrativas que hubieran dictado el acto impugnado.

Al mencionarse que sería optativo para el particular, agotar los recursos previstos por las leyes y reglamentos contra su aplicación o interponer desde luego el juicio ante el tribunal; pienso que con esa opción a favor del particular, se vino a llenar un enorme vacío en la legislación administrativa del Distrito Federal, pues con dicha opción, se terminan las confusiones creadas por las deficiencias y lagunas legales respecto a los medios de protección o defensa de los derechos del administrado. En efec-

to, al interponer el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, creemos que el particular agota los medios de defensa con que cuenta para impugnar una resolución o acto que lo agravie y por ende, si la resolución del tribunal no le resulta favorable, podrá recurrir al Juicio de Amparo, sin temor a la improcedencia de dicho juicio de garantías, por haberse agotado los medios ordinarios.

De lo expresado en los párrafos noveno y décimo de la exposición de motivos que vengo comentando; al mencionar que se da intervención en los juicios a los terceros, cuyos intereses pueden resultar afectados con las resoluciones que se dicte y al prever la suspensión del acto impugnado, puede desprenderse que el procedimiento ante el Tribunal, bien puede equipararse al procedimiento de nuestro Juicio de Amparo.

Lo anterior se apoya en la opinión autorizada del Dr. Octavio A. Hernández, quien refiriéndose al procedimiento previsto por la Ley en cuestión, en un discurso pronunciado durante la ceremonia de instalación del Tribunal de referencia, que tuvo lugar el día 17 de julio de 1971, cuya grabación obra en mi poder, dijo: "Por sus peculiares características, -sin pa-ralelo, hasta donde yo sé, ni en la legislación patria, ni en la legislación de otros países- la importancia y trascendencia de este nuevo procedimiento de defensa es equiparable -toda proporción guardada, en razón de su diferente ámbito de aplicación territorial- a la más cara institución del derecho, el Juicio de Amparo, hoy por hoy orgullo mexicano que, en --calidad de ejemplo que se imita, lleva nuestro permanente e inflexible --afán de vida democrática mucho más allá de nuestras fronteras".

A mi modo de ver, todo lo anteriormente asentado, se desvanece con la lectura del párrafo décimo primero de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial; que refiriéndose a la suspensión del acto impugnado, -expresa que dicha suspensión se resolverá por la propia autoridad demandada resolverá la suspensión del acto o resolución impugnada. Este procedimiento es que no es posible equipararlo con el de nuestro juicio de amparo, pues creo que para ser congruente con el espíritu que anima la creación de tan peculiar órgano jurisdiccional, los redactores de la exposición de motivos debieron de haber dicho, que la suspensión del acto impugnado sería resuelto por el propio Tribunal, a petición de particular afec-

tado en sus derechos o intereses legítimos.

Por último, considero que el proceso de depuración a que se refiere el párrafo décimo sexto de la exposición de motivos en comentario, resulta contradictorio con lo que se expresa en el párrafo vigésimo primero de la misma exposición de motivos; en efecto, con el proceso de depuración previsto para evitar la llegada de asuntos notoriamente improcedentes, como que se pone una traba a la elaboración de la jurisprudencia del Tribunal, jurisprudencia que el citado párrafo vigésimo primero considera importante que se vaya formando.

A mi juicio, el proceso de depuración previsto también resulta contradictorio con el espíritu que en general se advierte en la exposición de motivos; pues dicho proceso se puede considerar como un muro de contención para que el Tribunal conozca de todas las controversias que le puedan plantear los particulares. Situación que puede resultar un desencanto para el particular, quien extrañado y sin comprender los motivos, vea que su demanda o su reclamación le fué desechada; extrañado y sin comprender los motivos, pues no hay que olvidar que el ciudadano común, siempre ha tenido una idea muy peculiar de la justicia cuando se siente agraviado en sus derechos.

3.3.- Estudio y dictamen de las comisiones de la Cámara de Senadores del H Congreso de la Unión, respecto de la iniciativa de Ley que creó al tribunal.

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

En opinión de las mencionadas Comisiones del Senado, que desde luego comparto, el proyecto de ley sometido a su estudio y dictamen, vino a satisfacer una necesidad y a colmar un vacío en la legislación administrativa del Distrito Federal.

Entre otras cosas, las Comisiones del Senado de la República, afirmaron: "El Estado de Derecho busca, al tiempo que la eficacia en la actividad -- funcional de la administración, la garantía auténtica de los derechos del particular. Si deseamos la vigencia de la estabilidad del orden jurídico y la protección efectiva a los derechos del particular, requerimos la -- existencia de instituciones jurisdiccionales independientes, autónomas, -- ajenas a toda influencia proveniente del poder que pueda, mediante contra dicción y juicio, resolver de manera decisiva las controversias que sur-- jan entre los particulares y la administración pública con motivo de los actos de esta última.

"Existen, de siempre, medidas para la protección de los derechos de los - particulares. Hay medios indirectos y directos para asegurarse esos dere-- chos. Es indirecto el control de las autoridades superiores sobre las que les están subordinadas, o sea la vigilancia que sobre sí misma tiene la - administración para el cumplimiento de la ley, que si bien busca la efica cia de la función, de modo indirecto es una garantía de orden y legalidad para el particular. Existen además medios directos que llevan a la autori dad a examinar la decisión tomada, en cuanto a su legalidad y oportunidad a instancia del particular.

"El medio administrativo directo presume la existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho existente del particular. Se interpo ne ante la misma autoridad que dictó el acto o ante su superior jerárqui-- co. En el primero se solicita la reconsideración, para que la misma auto-- ridad reconsidere su decisión; en el segundo se pide la revisión, para -- que el superior revise la decisión del inferior, a fin de saber si con -- ella lesionó el interés legítimo del particular quejoso y de ser así, modi ficar la decisión tomada previamente por el inferior.

"El control que la administración ejerce sobre sus propios actos, ya sea por medios indirectos o directos, deja siempre la decisión en manos de la propia administración y por ende sujeto a la inestabilidad propia de los diversos caracteres de los funcionarios y desde luego carente de la impar cialidad que la justicia necesita.

"Ha tenido, además, el particular y seguirá teniendo, la vía judicial para

la defensa de sus derechos en la noble institución mexicana del amparo.

"Pero, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se pone al servicio del habitante del Distrito Federal un medio ágil y eficaz para obtener pronta resolución de las controversias que puedan surgir entre sus intereses y los actos administrativos del Departamento del Distrito Federal.

"Debemos entender, con toda claridad, que sólo habrá lugar al contencioso administrativo cuando un particular persona individual o colectiva se vea afectada por un acto administrativo.

Aquí un comentario mío. Del contenido de los párrafos precedentes, que las comisiones del Senado apoyan en la opinión del tratadista Gabino Fraga, se advierte que las controversias que habrá de dirimir el Tribunal cuya creación se proponía, se circunscriben a las que se suscitan entre los particulares y el Departamento del Distrito Federal, por actos administrativos de éste. Tal se desprende, además, de lo que afirman las comisiones del Senado, en los términos que a continuación se expresan:

"Así el tribunal propuesto habrá de dirimir las controversias que se suscitan entre los particulares y el Departamento del Distrito Federal por actos administrativos de éste, con excepción de los asuntos, también administrativos, que son de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, así como las surgidas de las relaciones de trabajo y las que surjan de problemas de propiedad y posesión".

Es lamentable que las comisiones del Senado de la República no hayan captado la idea fundamental que se advierte en la iniciativa presidencial, pues limitan la competencia del tribunal a controversias que se susciten por actos administrativos, todo en aras de una doctrina, que por muy respetable que sea, no debe ser obstáculo para intentar fórmulas y procedimientos --acordes a la realidad mexicana, con el objeto de que las controversias que se susciten por actos o resoluciones de las autoridades del Distrito Federal, sean resueltas en forma más satisfactoria rápida y eficaz.

Por lo anterior, creo que la gran idea engendrada en la iniciativa de ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, abortó lastimosamente en --

manos de las Comisiones Unidas Primera de Justicia y Primera Sección de -- Estudios Legislativos, del Senado de la República.

Con relación a la autonomía del Tribunal, en su estudio y dictamen, las -- Comisiones del Senado manifestaron lo siguiente:

"Será un Tribunal de plena autonomía, cuyos integrantes serán nombrados -- por el C. Presidente de la República, pero deberán, además, tener la apro-
lación de la H. Cámara de Diputados o de la H. Comisión Permanente, si el --
nombramiento fuere hecho durante el receso; o sea que los magistrados ten-
drán la confianza de no ocupar sus puestos por la sola voluntad del Ejecu-
tivo si no es en unión de uno de los cuerpos del Congreso. De esta manera --
su autonomía será real y se logrará lo que el gran jurista italiano Carne-
lutti considera distintivo del órgano jurisdiccional: operar por encima de --
la contienda y realizando un interés social, el de restablecer la paz alte-
rada en las relaciones sociales. Propósito que evidentemente está por enci-
ma de los intereses de las partes litigantes o sea de las partes en con-
tienda".

Sobre el funcionamiento del Tribunal, las Comisiones del Senado estimaron -- que la exposición de motivos del Ejecutivo era suficientemente clara, ra-
zón por la que no hicieron explicaciones complementarias al respecto.

Por las consideraciones que hicieron en su estudio y dictamen, las Comisio-
nes del Senado de la República aprobaron la iniciativa presidencial; sin --
embargo, consideraron pertinente hacer algunas modificaciones a varios de --
sus preceptos, para obtener una mayor claridad y lograr así el fácil mane-
jo de la ley, por quienes no son expertos en derecho. Así terminaron di-
ciendo los miembros de las Comisiones del Senado en su estudio y dictamen.

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

En consecuencia con lo anterior, el día 17 de julio de 1971, el Tribunal - de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, inició sus labores_ y su funcionamiento.

Con base a la ley del 17 de marzo de 1971, a continuación voy a examinar - la naturaleza y las características que en aquel tiempo tuvo el Tribunal - de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

CAPITULO CUARTO

CARACTERISTICAS Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, DEL 17 DE JULIO DE 1971 AL 7 DE ENERO DE 1983.

Con el propósito de poder llegar a distinguir sus semejanzas o diferencias no sólo en cuanto a su naturaleza y competencia, sino a todas sus demás características; y considerando que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha sido reformada en varias ocasiones, a continuación me voy a permitir hacer un examen de la naturaleza y demás características del Tribunal referido, tal y como empezó a funcionar el día 17 de Julio de 1971.

4.1.- Naturaleza del Tribunal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un órgano de control jurisdiccional de los actos de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal. Es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa; tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo, que se suscitan entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares.

Lo anterior se desprende del artículo 1º de la Ley, agregando que no se encuentra precepto alguno que diga, que las resoluciones del Tribunal son dictadas en nombre de una autoridad administrativa.

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

4.2.- Autonomía del Tribunal.

Esencial del concepto de Tribunal, es su autonomía e independencia; por eso pudiera parecer ocioso que en el artículo 1° de la Ley se insistiera en ello, pero en nuestro medio que se caracteriza por un predominio del Poder Ejecutivo, era muy necesario, que públicamente se precisara la autonomía e independencia del Tribunal creado, por los motivos siguientes:

a).- Porque al ser nombrados los magistrados que lo integran por el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, se podría tener la idea de que era una institución en que se reúnen las calidades de juez y parte; lo que no es obviamente una garantía de justicia imparcial.

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

A pesar de lo expuesto, comparto la idea de que la autonomía del Tribunal, no sólo depende de lo que disponga la Ley que lo crea, sino es algo que -- día con día deberán de conquistar los hombres que lo integran, a través de sus resoluciones, pues dice bien Alfonso Nava Negrete cuando afirma que: - "Ningún mecanismo que se invente será garantía suficiente de esa autonomía ni siquiera dotando al Tribunal de plena autonomía económica". (18)

4.3.- Competencia del Tribunal.

En cuanto a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es curioso advertir que, todo lo que se dijo en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial y en el dictamen de las Comisiones del Senado, no quedó definitivamente plasmado en la Ley.

(18) Opus. Cit. Pág. 286

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

Por su parte, las Comisiones del Senado de la República, en su estudio y dictamen dijeron: "Así el Tribunal propuesto habrá de dirimir las controversias que se suscitarán entre los particulares y el Departamento del Distrito Federal por actos administrativos de éste, con excepción de los asuntos, también administrativos, que son de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, así como las surgidas de las relaciones de trabajo y las que surjan de problemas de propiedad y posesión".

Revisando la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el artículo 1º que se refiere a las disposiciones generales de la organización y competencia del Tribunal, así como el artículo 21 -- que se refiere a las atribuciones de las Salas del Tribunal; nos encontramos que:

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

Nótese que en el artículo 1º de la Ley, sólo se excluyen de la competencia del Tribunal, los asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, omitiendo excluir las controversias surgidas de las relaciones de trabajo y las que surjan de problemas de propiedad y posesión, como la habían propuesto las Comisiones del Senado en su estudio y dictamen.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley, expresaba lo siguiente:

"Son atribuciones de las salas del Tribunal:

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

a).- Incompetencia de la autoridad.

b).- Incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento.

c).- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida.

d).- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o -- cualquier otra causa similar, tratándose de actos discrecionales. Y:

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

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

III.- Conocer de los recursos de reclamación conforme a lo dispuesto en -- esta Ley".

Visto el contenido del artículo 21 de la Ley, también podemos advertir que dicho precepto tampoco excluyó de la competencia del Tribunal, las controversias surgidas de las relaciones de trabajo y las que surjan de problemas de propiedad y posesión.

En los términos del artículo 21 de la Ley, consideramos que la competencia del Tribunal resultaba ser muy amplia, pues se podía extender a juicios -- que se promovieran contra cualquier resolución o acto administrativo de -- las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal; tan amplia se nos antojaba la competencia del Tribunal, que bien podía abarcar -- todas las funciones de carácter administrativo, de las autoridades del De-

partamento del Distrito Federal.

¿Como cuáles funciones?

Flores Zavala afirma, que el Senador-Vicente Fuentes Díaz, en la sesión -- celebrada en la Cámara de Senadores el día 28 de enero de 1971, en Segunda Lectura expuso treinta y tres casos en los que se podía surtir la competencia del Tribunal; entre ellos, los siguientes:

"I.- Otorgamiento o negativa de licencia para el ejercicio de actividades económicas reglamentadas, como panaderías, carnicerías, tortillerías, molinos de nixtamal, paluqueras, salones de belleza, tintorerías y planchadoras; expendios de cerveza, pulque, bebidas alcohólicas; hoteles, restaurantes con servicio de cantina, albercas, billares, boliches, salones clubes o casinos, casas de ventas en almoneda, etc.

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

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

"IV.- Otorgamiento o negativa de licencia o autorización para el comercio ambulante, establecimiento de puestos fijos o semifijos, para actividades de trabajadores no asalariados como asadores de calzado, músicos, fotógrafos, cargadores de número, artesanos, pintores, plomeros, afiladores, ayateros o compradores de objetos usados, vendedores de billetes de lotería, etc.

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

"VI.- Otorgamiento o negativa de alineamientos, números oficiales, licencia de construcción de casa de edificios, colocación de araucos, explotación de minas de arena, excavaciones, etc.

"VII.- Ordenes de demolición, reparación o modificación de construcciones ruinosas o peligrosas, o construidas fuera de alineamientos, o en forma contraria a los planos, proyectos o cálculos aprobados.

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

"IX.- Otorgamiento o negativa de concesiones para uso de locales de los mercados o de expedición de cédulas de empadronamiento de puestos de los mismos, así como autorizaciones o negativas de cambio de nombre, cambio de giro, de autorización de traslado o cancelación de las cédulas o concesiones, u otorgamiento de las mismas a otra persona con menos derecho, o resoluciones que dicten con motivo de las controversias que por ello susciten.

"X.- Cancelación de las licencias o autorizaciones que se hubiesen concedido en cualquiera de los citados casos en el párrafo anterior.

"XI.- Otorgamiento o negativa de licencia para la apertura de una oficina de investigadores, detectives o policas privados.

"XII.- Autorización o negativa para la perforación de pozos artesianos o clausura o cegamiento de los existentes.

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

"XIV.- Ordenes para la construcción de estacionamiento de edificios de más de cinco pisos o centros de reunión.

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

4.4.- Facultades del Tribunal.

Además de que el tribunal podía nulificar una resolución o acto administrativo, por incompetencia de la autoridad que lo haya dictado, por violacio-

nes al procedimiento y por violaciones a la Ley, en los términos de los --
incisos a), b) y c) de la fracción I del Artículo 21; también podía nulifi-
car una resolución basada en facultades discrecionales cuando existía arbi-
trariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera
otra causa similar.

Es importante señalar esta facultad del tribunal, pues generalmente se es-
timaba que los actos discrecionales de las autoridades no podían ser revi-
sados por ningún órgano, precisamente porque la autoridad que los dictaba
obrabá conforme a su propio criterio; es decir, en atención a sus faculta-
des discrecionales. Pero como del ejercicio de esas facultades, pueden re-
sultar violaciones injustificadas en perjuicio de los particulares, que --
bueno que todos esos actos puedan ser revisados por el Tribunal de lo Con-
tencioso Administrativo del Distrito Federal.

No menos importante que lo anterior, es que la falta de contestación a --
una petición del particular, también puede ser causa en la que se funde --
una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Del párrafo anterior se advierte que el legislador quiso replantear, a --
nivel Distrito Federal, el derecho de petición que consagra el artículo 8°
de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pero en honor
a la verdad, no comprendo cómo o en que sentido resolvería el Tribunal una
controversia planteada por dicha causa, pues con vista en la fracción III
del Artículo 77 de la Ley, que se refiere al contenido de las sentencias,
sólo nos encontramos que:

Las sentencias deberán contener: "Los puntos resolutiveos en que se expre-
sen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o va-
lidez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los térmi-
nos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se
decrete".

En consecuencia, lo más que puede hacer el Tribunal en estos casos, es con-
denar a la autoridad demandada a que conteste la petición del particular,
dentro del término que se le señale, pero no podrá obligar a la autoridad

demandada a que conteste la petición en favor del particular.

Cuando el acto reclamado consiste en faltas de contestación a gestiones de los particulares, el Tribunal sólo ha condenado a que las autoridades demandadas contesten y resuelvan a los actores en la forma que sea procedente en derecho; pero en ninguna de sus sentencias ha condenado a las autoridades a que resuelvan en favor del particular. Por ejemplo: en el juicio 429/71, la primera sala consideró en su sentencia, que las autoridades demandadas estaban obligadas a contestar y resolver respecto al otorgamiento de la licencia para el funcionamiento de tiendas de abarrotes con venta de vinos y licores, condenado a contestar y resolver la solicitud de licencia; en el juicio 14/72 se condenó a las autoridades demandadas a contestar la solicitud del actor - en la forma que sea procedente en derecho; y así se ha resuelto invariablemente en otros juicios, cuyas sentencias pueden verse en la compilación que cuidadosamente se lleva en la Secretaría General de Compilación y Difusión, ubicada en el primer piso del edificio que ocupa el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para concluir con el estudio de las facultades del Tribunal, con vista en el contenido de los artículos 1º y 21 de la Ley, advertimos que la intención -- del legislador fue implantar un contencioso incipiente, pero susceptible de desarrollo; pues además de las facultades que ya mencionamos, la fracción II del artículo 21 señalaba como atribuciones de las salas del tribunal, "Atender las quejas que se presentan por incumplimiento de las sentencias que dicten". lo que a mi juicio constituye la primera etapa para ascender a la ejecución contra el Estado, que es donde culmina el desarrollo del Contencioso Administrativo, según los tratadistas.

4.5.- Tribunal de Plena Jurisdicción.

Si las sentencias que dictaban las Salas del Tribunal podían condenar a las autoridades demandadas, en los términos de la fracción III del Artículo 77 - de la Ley y si las Salas del Tribunal tenían, como hasta la fecha, la facultad de atender las quejas que se presentarían por incumplimiento de las sentencias dictadas; resultaba que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo era un Tribunal de Plena Jurisdicción, a diferencia del Tribunal Fiscal de la Federación, que no condena y no tiene la facultad de atender las quejas -

que se presenten, por incumplimiento de las sentencias que dicte.

Ya en otro lugar de este trabajo expuse el alcance de cada concepto; pudiendo apreciar la amplitud de las facultades del juez de plena jurisdicción, - siempre mayores a las que tiene un juez de simple anulación.

Pero es necesario no confundir el concepto "De Plena Jurisdicción", derivado de la doctrina francesa del Contencioso Administrativo, con el proveniente del Derecho Procesal, toda vez que para éste, un Tribunal de Plena Jurisdicción es aquél que tiene elementos propios para hacer ejecutar sus sentencias, también se habla del imperio o potestad del juzgador para usar la fuerza pública, o de otros medios para hacer cumplir sus sentencias.

En el sentido estrictamente procesal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no reúne los caracteres para ser calificado como un Tribunal de Plena Jurisdicción; pues aunque ya vimos que el Artículo 21 fracción I de la -- Ley, señalaba como atribuciones de las Salas del Tribunal, conocer de las -- quejas que se le presenten por incumplimiento de las sentencias que dicten, en ningún precepto de la Ley se regulaba el procedimiento conforme al cual se desahogaban dichas quejas y el tiempo de responsabilidad en que incurrieran las autoridades, si ventilada una queja, a pesar de ello siguieran sin cumplir la sentencia dictada.

Pero en el sentido que el concepto ha recibido de la doctrina y jurisprudencia francesa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, reúne los caracteres para ser calificado como un Tribunal de Plena Jurisdicción, atributo que se subsumía en el Artículo 77, fracción III de la Ley, que expresaba:

"Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener: Los puntos resolucivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decrete".

De inmediato se advierte la amplitud de las facultades que tienen las Salas del Tribunal, pues sus sentencias no sólo se limitan a declarar la nulidad

del acto impugnado, sino que además, está facultado para conderar a la auto
ridad administrativa; es decir, que la sentencia del Tribunal, podía obligar
a la realización de otra conducta administrativa que satisficiera a la pre-
tención del actor o aún más, que la sentencia misma alcance este cometido --
sustituyendo a esa conducta, a la que hace innecesaria.

4.6.- El Procedimiento ante el Tribunal.

Acorde con la intención que se tuvo en la exposición de motivos de la inicia
tiva presidencial, el procedimiento que señala la Ley es bastante sencillo,
de términos muy breves y carente de formalidades innecesarias.

En cuanto al procedimiento, debemos señalar que según el artículo 24 de la -
Ley, a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que pres-
cribe la Ley en cuestión, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedi-
miento Civiles para el Distrito Federal.

De trascendencia sin igual es la opción que concede el artículo 28 al admi-
nistrado, quien podrá agotar los recursos o medios de defensa que establez-
can las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, o intentar des-
de luego el juicio ante el Tribunal, o bien, si ya está haciendo uso de di-
chos recursos o medios de defensa, previo desistimiento de los mismos, po-
drá acudir al Tribunal. Eso si, ejercitando la acción ante el Tribunal, se
extingue el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario.

Ya hemos visto en otro lugar de este trabajo, que la opción mencionada en -
favor del administrado, es una idea que se propuso en la exposición de moti-
vos de la iniciativa presidencial, misma que fue comprendida y respetada por
las Cámaras Legislativas en el proceso de creación de la Ley.

A los conceptos que ya hemos vertido con relación a la opción referida, --
agregamos que nos satisface verla plasmada en la ley vigente; pues a mi ju-
icio, sin esa opción en favor del particular, no se hubiera justificado la -
creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
como un órgano de control jurisdiccional de los actos de la Administración
Pública del Departamento del Distrito Federal.

A).- *Las partes del procedimiento contencioso administrativo.*

Del Artículo 31 de la Ley, en términos generales se desprende que, las partes en el procedimiento serán:

- 1.- El actor, persona física o moral, que se vea afectada por resoluciones o actos de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.
- 2.- El Departamento del Distrito Federal, representado por el Jefe del mismo y autoridades subalternas.
- 3.- El tercero perjudicado, que puede ser cualquier persona física o moral, cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal.

B).- *Término para interponer la demanda ante el Tribunal.*

El artículo 42 de la Ley señalaba un término de quince días hábiles para interponer ante el Tribunal, demanda en contra de las resoluciones o actos de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; dicho término se contaría a partir del día siguiente al que se haya notificado la resolución o acuerdo, al día siguiente en que el administrado haya tenido conocimiento de ellos o al día siguiente en que se hubiere ostentado sabedor de los mismos.

La demanda que se interponga ante el Tribunal, fuera del término señalado por el artículo 42 de la Ley, será improcedente en los términos de la fracción V del artículo 49, toda vez que la resolución que se reclame fuera -- del término mencionado, se entenderá que fue concedida expresa o tácitamente por el promovente.

C).- *Forma de hacer las notificaciones en el procedimiento contencioso administrativo.*

Dispone el artículo 35 de la Ley, que las resoluciones serán notificadas: PERSONALMENTE, dentro del tercer día a partir de aquél en que se hayan pronunciado; POR LISTA, al día siguiente de haber sido pronunciadas; o POR CO

RREO CERTIFICADO con acuse de recibo, caso en el que la pieza postal deberá ser depositada en el correo, al día siguiente de haberse dictado la resolución.

El artículo 38 de la Ley ordenaba que: Las notificaciones se harán:

Frac. I.- A las autoridades por oficio o personalmente a sus delegados si es tuvieren presentes, en el Tribunal.

Frac. II.- A los particulares, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo cuando:

a).- Se trate de la primera notificación en el negocio:

b).- Se dejare de actuar durante mas de dos meses:

c).- El Tribunal estime que se trata de un caso urgente o que existe motivo para ello, y

d).- Se trate de la resolución definitiva.

Frac. III.- Fuera de los casos señalados en la fracción anterior, las notificaciones se harán personalmente en el Tribunal a los particulares, si se -- presentaren dentro de las veinticuatro horas siguientes a la fecha en que -- se haya dictado la resolución, y por lista autorizada que se fijará a las -- tres hora en sitio visible del Tribunal, en caso contrario.

En la fracción I del artículo 38 citado, que se refiere a las formas de -- hacer las notificaciones a las autoridades, advertimos una deficiencia, que a nuestro juicio puede repercutir en el cumplimiento oportuno de las resoluciones dictadas por el Tribunal, esa deficiencia es que en dicha fracción -- no se menciona expresamente, que las resoluciones definitivas deban notificarse personalmente a las autoridades.

Aún cuando esa deficiencia por falta de disposición expresa, puede ser su-- plida mediante la aplicación supletoria de los preceptos contenidos en el -- Título Segundo, Capítulo V del Código de Procedimientos Civiles para el Dis

RREO CERTIFICADO con acuse de recibo, caso en el que la pieza postal deberá ser depositada en el correo, al día siguiente de haberse dictado la resolución.

El artículo 36 de la Ley ordenaba que: Las notificaciones se harán:

Frac. I.- A las autoridades por oficio o personalmente a sus delegados si es tuvieren presentes, en el Tribunal.

Frac. II.- A los particulares, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo cuando:

a).- Se trate de la primera notificación en el negocio:

b).- Se dejare de actuar durante mas de dos meses:

c).- El Tribunal estime que se trata de un caso urgente o que existe motivo para ello, y

d).- Se trate de la resolución definitiva.

Frac. III.- Fuera de los casos señalados en la fracción anterior, las notificaciones se harán personalmente en el Tribunal a los particulares, si se -- presentaren dentro de las veinticuatro horas siguientes a la fecha en que -- se haya dictado la resolución, y por lista autorizada que se fijará a las -- trece hora en sitio visible del Tribunal, en caso contrario.

En la fracción I del artículo 36 citado, que se refiere a las formas de -- hacer las notificaciones a las autoridades, advertimos una deficiencia, que a nuestro juicio puede repercutir en el cumplimiento oportuno de las resoluciones dictadas por el Tribunal, esa deficiencia es que en dicha fracción -- no se menciona expresamente, que las resoluciones definitivas deban notificarse personalmente a las autoridades.

Aún cuando esa deficiencia por falta de disposición expresa, puede ser su-- plida mediante la aplicación supletoria de los preceptos contenidos en el -- Título Segundo, Capítulo V del Código de Procedimientos Civiles para el Dis

trito Federal, en los términos del ya citado artículo 24 de la Ley, sería muy conveniente que se adicione esa fracción I del artículo 38, con el objeto de que expresamente se diga que la resolución definitiva se notificará personalmente a las autoridades.

D).- Reglas para computar los términos en el procedimiento contencioso administrativo.

Las reglas para computar los términos están contenidas en el artículo 43 de la Ley, y son las siguientes:

Frac. I.- Comenzarán a correr desde el día siguiente al que surta sus efectos de notificación; serán improrrogables y se incluirá en ellos el día del vencimiento; y

Frac. II.- Los términos se contarán por días hábiles. No son días hábiles - los domingos, el 1° de enero, el 5 de febrero, el 21 de marzo, el 1° y 5 de mayo, 15 de septiembre, 12 de octubre, 20 de noviembre y 25 de diciembre, - así como aquellos días en los que se suspendan las labores del Tribunal, según lo dispone el artículo 37 de la Ley.

E).- Impedimentos de los Magistrados para conocer de los negocios.

Los Magistrados que integran el Tribunal, no son recusables, pero bajo su responsabilidad se excusarán de intervenir, en los seis casos de impedimento que señala el artículo 45 de la Ley.

F).- De la demanda y de la audiencia del juicio.

Como lo establecía el artículo 63 de la Ley, el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se inicia con la demanda, que podrá interponerse en la forma impresa que proporcione el Tribunal; dicha demanda deberá contener el nombre y domicilio del actor o de quien promueva en su nombre, la resolución o acto impugnado, las autoridades demandadas, el nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere, la descripción de los hechos y de ser posible los fundamentos de derecho, la firma del actor y si éste no supiere o no pudiere firmar lo hará un tercero a su ruego, poniendo

el actor su huella digital y por último, las pruebas que ofrezca rendir. --
Debiéndose acompañar, copias de la demanda para cada una de las partes.

Para mayor abundamiento, en los términos del artículo 64 de la Ley, el Tribunal tendrá personal suficiente para llenar las formas impresas de las demandas, con los datos que proporcionan los interesados, y con los que obtengan al informarse, aún telefóricamente, con las autoridades del Departamento del Distrito Federal, sobre la Dirección General a cuya área de atribuciones corresponda la materia del acto impugnado. Estos servicios serán --
gratuitos para el particular, así como los servicios del Defensor de Oficio que el Departamento del Distrito Federal comisione para tal efecto.

De lo anterior se advierte la forma sencilla de iniciar el procedimiento, -
carente de formalidades innecesarias, y las facilidades que se le dan al particular para formular su demanda ante el Tribunal.

Dentro del término de veinticuatro horas de haber recibido la demanda, el -
Presidente del Tribunal la turnará a la Sala que corresponda. Artículo 65 -
de la Ley.

En cumplimiento a lo que ordena el artículo 66 de la Ley, el Presidente de -
la Sala desechará la demanda, cuando el acto impugnado se haya dictado de -
acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia o del propio Tribunal, cuando encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia -
y cuando la demanda haya sido oscura e irregular, si no se subsanan las deficiencias en un término de cinco días.

Admitida la demanda, el Presidente de la Sala mandará emplazar a las demás -
partes para que contesten dentro del término de cinco días, en el mismo --
acuerdo citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo de diez días y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a la Ley. Artículo 67 de la Ley.

Las demás providencias que procedan con arreglo a la Ley, que menciona el -
precepto citado con antelación, podrán ser entre otras, la suspensión del -
acto administrativo que haya sido solicitado por el actor, con fundamento -
en el artículo 52 de la Ley, suspensión que podrá concederse por el Presi-

dente de la Sala que conozca del asunto, en el mismo auto que admita la demanda, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada, para su cumplimiento, según los términos del artículo 51 de la Ley.

Si la autoridad demandada o el tercero perjudicado no contestan la demanda dentro del término de Ley, de oficio, el Tribunal declarará la preclusión correspondiente, considerando confesados los hechos, salvo prueba en contrario. Artículo 68 de la Ley.

Contestada la demanda o declarado perdido el derecho para contestar, el Presidente de la Sala turnará el asunto al Magistrado que corresponda por turno, quien será el encargado de que se lleve a cabo la audiencia del juicio, dentro del plazo de diez días. Artículo 69 de la Ley.

La audiencia del juicio tendrá por objeto desahogar las pruebas debidamente ofrecidas, oír los alegatos de las partes y dictar sentencia en el negocio. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia. Artículo 70 de la Ley.

En los términos del artículo 76 de la Ley, la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia, pero cuando deban tomarse en cuenta un gran número de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días.

Tomando en cuenta el término para contestar la demanda, el plazo dentro del cual se cita para la audiencia y el término no mayor de diez días que podrá reservarse el fallo definitivo, tenemos que un juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se resuelve en un plazo máximo de treinta días hábiles.

4.7.- Procedimiento Uniinstancial.

Es importante señalar que el procedimiento que se ventila ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es de única instancia pues la Ley no previene ningún recurso de alzada contra las sentencias que concluyan el juicio.

Unicamente se reglamenta en los articulos 80, 81, 82 el recurso de reclamación, que procede contra las providencias o los acuerdos de trámites dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualquiera de las Salas o por los Magistrados, así como los demás casos señalados por la Ley. Pero no reglamenta ningún recurso, por medio del cual, las partes puedan -- combatir las resoluciones definitivas de las Salas del Tribunal.

En consecuencia, nosotros consideramos que para impugnar las sentencias -- del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las autoridades y los administrados, no cuentan más que con el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Hasta aquí nue-- tras consideraciones sobre la creación y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, durante la vigencia de la Ley publicada el 17 -- de marzo de 1971.

Pero como la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada el 17 de marzo de 1971 fue reformada y adicionada por de creto de fecha 30 de diciembre de 1971. En el capítulo siguiente vamos a -- examinar los motivos de esas adiciones y reformas, el proceso legislativo -- correspondiente, y si con esas adiciones y reformas, quedó desdibujada la -- imagen que ya tenemos del Tribunal.

CAPITULO QUINTO

CARACTERISTICAS Y FUNCIONAMIENTO ACTUAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La ley original que creó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fué reformada y adicionada por decreto publicado en el Diario Oficial el día 4 de enero de 1973, que entró en vigor al tercer día de su publicación.

Considero de importancia dar a conocer la exposición de motivos de la iniciativa de adiciones y reformas a la Ley del Tribunal, no sólo como una labor de divulgación de esta clase de documentos, que generalmente pasan desapercibidos, sino porque además, esto permitirá a los lectores del presente trabajo, conocer el contenido de la exposición de motivos, tanto de la iniciativa de ley que propuso la creación del tribunal como la del decreto de adiciones y reformas, comparar el propósito de las mismas, sacar sus propias conclusiones. Así mismo y con el propósito de hacer más completo mi trabajo, daré a conocer las discusiones de esa iniciativa de adiciones y reformas en las cámaras del H. Congreso de la Unión, agregando mis consideraciones sobre el particular.

Con los propósitos mencionados, a continuación me permito transcribir la exposición de motivos de la mencionada iniciativa de adiciones y reformas, consultada en el diario de los debates de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión referentes a sus sesiones correspondientes al mes de diciembre de 1972. A continuación, el texto de dicho documento legislativo:

"Al crearse el mencionado tribunal, cuya función es impartir justicia administrativa en el Distrito Federal, se procuró establecer un procedimiento de términos breves y carente de formalidades, para lograr la más ágil y pronta resolución de los asuntos. Simultáneamente se buscó la forma más eficaz para lograr un procedimiento que vincule a todas las autoridades que, en sus diversas jerarquías, intervengan en la solución de los asuntos a fin de que, demandada una de ellas, la sentencia sea cumplida por la que finalmente resulte competente y, en último análisis, por el Jefe del Depar

tamento del Distrito Federal. Para este fin la Ley establece que, además del actor, de la autoridad demandada y del tercero perjudicado serán partes el Departamento del Distrito Federal, considerado como una unidad, representado por el Jefe del mismo, así como el Director General a cuya área de atribuciones corresponda la materia de la resolución o acto impugnado.

"Este sistema, establecido en beneficio de los particulares, ha facilitado a éstos el planteamiento de sus asuntos, evitándoles la investigación sobre el origen de acuerdos u órdenes que pudieran haber motivado el acto administrativo impugnado. Sin embargo, en la práctica ha presentado para las autoridades diversos problemas, derivados de la compleja organización administrativa del Distrito Federal, y de su creciente magnitud, paralela a su desarrollo. Los trámites internos para el enlace entre las autoridades demandadas, los Directores Generales que deben recabar de estas pruebas conducentes, el estudio de los asuntos, la formulación de las contestaciones a las demandas y su firma por las diversas autoridades ha hecho difícil y en ocasiones imposible de cumplir en los plazos que se establecieron en la Ley.

"Por otra parte, la desconcentración de funciones a favor de los Delegados del Departamento, origina que éstos asuman funciones que anteriormente correspondían a las unidades administrativas como las Direcciones Generales, todo lo cual hace indispensable, para mantener el propósito de prontitud en el trámite de los juicios y a la vez mantener el sistema establecido a favor de los particulares, sin mengua de la intervención coordinada y eficiente de las autoridades demandadas en juicio proponer las reformas conducentes, incluyendo otras en las cuales se toman en cuenta plazos y procedimientos de juicios similares, cuya práctica ha demostrado su eficacia.

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

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

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

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

"El Código Fiscal de la Federación establece un recurso a favor del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de otros funcionarios, en contra de resoluciones de las salas de Tribunal Fiscal, para que sean revisadas por el pleno del mismo. Para incorporar un recurso similar en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se propone la reforma establecida en la Ley. Para este fin, redacción, de la fracción IX, ambas del Artículo 19.

2.- Por las razones anotadas, se sugiere la ampliación del término para contestar la demanda, que actualmente es de cinco días, a diez días. Así mismo, se amplía el plazo de diez días para citar a la audiencia del juicio, a quince. Estas ampliaciones establecen plazos que de todas formas, son breves que los existentes en otros procedimientos semejantes.

"3.- El artículo 21, que consigna las atribuciones de las salas del Tribunal, se adiciona con las fracciones IV y V para dar mayor celeridad a las resoluciones que se dicten. Se propone que sean las salas, en vez de ple- no las que resuelvan sobre la nulidad de notificaciones que no hubieran si- do hechas en la forma establecida en la Ley. Para este fin, resulta conve- niente la reforma del artículo 44 y otorgar facultades a las salas para im- poner multas a los empleados responsables, así como para destituirlos del cargo, en caso de reincidencia, previa audiencia y recepción de pruebas. - Por otra parte, las que en la fracción I se denominan causas de ilegalidad se trasladan al artículo 77 bis, que se adiciona, para definir las como cau- sas de nulidad, por las razones que más adelante se expresan.

"4.- La fracción III del artículo 31 de la Ley vigente dispone que siempre será parte demandada el Director General a cuya área de atribuciones co- rresponda la materia de la resolución o acto impugnado, quien contestará la demanda y representará al Jefe del Departamento, salvo que éste delegue en otro funcionario su representación. Al otorgarse a los Delegados del De- partamento del Distrito Federal atribuciones que anteriormente estaban con- centradas en los Directores Generales, resulta necesario señalar a dichos Delegados las mismas obligaciones que, como partes en el procedimiento, -- tienen los mencionados Directores Generales, sólo que dentro de sus nuevas áreas de competencia.

"5.- En el artículo 34 se dispone que las autoridades que figuren como par- te en el proceso contencioso administrativo, podrán acreditar delegados a las audiencias. Se propone la modificación de este artículo, para que los delegados de las autoridades demandadas se denominen representantes, ya que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su artículo 37 -- señala las atribuciones de los Delegados del Departamento del Distrito Fe- deral y el uso del mismo vocablo resulta inadecuado. Se sugiere la amplia- ción de las facultades de los representantes de las autoridades demandadas para que intervengan no sólo en las audiencias, sino para que puedan sus- cribir y presentar promociones e interponer recursos en el juicio, así co- mo para ofrecer y no sólo rendir pruebas.

"6.- Las leyes y reglamentos que rigen los actos del Departamento del Dis- trito Federal establecen recursos y medios legales de defensa por los cua-

les la resolución o el acto administrativo pueden ser revocados, modificados o nulificados. La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo -- consigné la facultad de acudir al juicio sin agotar tales recursos y medios legales de defensa. Sin embargo el principio procesal de la definitividad de la resolución o acto impugnado o del acto reclamado, se encuentra establecido en otros procedimientos para su firmeza y para evitar la dualidad de resoluciones, ya que de no seguirse este principio, por una parte -- las autoridades se ven privadas de la posibilidad de modificar en forma inmediata, a través de los recursos ordinarios, algún acto o resolución que pudiera ser reconsiderado o revocado, lo que prácticamente nulifica este -- sistema de defensas establecidas en los reglamentos y en las leyes y por -- otra parte, si el juzgador goza, además de jurisdicción plena para resolver, sin que el recurso ordinario sea promovido, de hecho se substituye en sus funciones a la autoridad administrativa lo que finalmente desnaturaliza sus atribuciones. Por lo anterior, se propone la reforma que dé vida a los recursos ordinarios como requisito para la procedencia del juicio contencioso administrativo y, por consecuencia deberá derogarse el artículo 28.

"7.- la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo otorgó a éste -- facultades que desbordan el principio de anulación del acto impugnado, que rige en procedimientos similares. En el procedimiento judicial federal, el efecto de la sentencia se contrae a la restitución de las cosas, por las autoridades responsables; al estado que guardaban antes de la violación. -- Estos sistemas han dado en la práctica resultados positivos, porque no se substituye el juzgador a la autoridad demandada, de otra forma, se propicia el desbordamiento de las funciones típicamente jurisdiccionales y se impide a la autoridad demandada, como se dijo anteriormente, no sólo co-rrregir por sí misma las violaciones en que hubiere incurrido, sino el ejercicio de sus atribuciones, dentro de la órbita de competencia que le corresponde, de la cual no debe ser desplazada, especialmente porque la función gubernamental debe ejercerse, no sólo dentro del cumplimiento estricto de las disposiciones reglamentarias y legales aplicables, sino, además dentro de los programas que fijan las políticas a seguir por la administración. -- Para este fin, se proponen las reformas a los artículos 77 y 79, sin limitar la competencia que actualmente tiene el Tribunal.

"8.- El artículo 73 es también objeto de modificación, en cuanto al ofrecimiento y recepción de pruebas, determinándose que el Tribunal sólo admitirá las que se hayan rendido ante la autoridad demandada, a excepción de -- las supervinientes; las que habiéndose ofrecido ante la propia autoridad, no se hubieren rendido por causas no imputables al oferente, o bien las que no hubiere podido ofrecer ante la demandada, por no haber tenido el oferente oportunidad para ello. Además a fin de que las salas puedan designar perito tercero en discordia, se les otorga esta facultad, que en la actual Ley no está prevista. Como consecuencia, en el artículo 62 bis se señalan causas de impedimento, que deberán obligar a los peritos de las salas a excusarse.

"9.- En el artículo 75 de la actual Ley, la formulación de alegatos por -- las partes se encuentra establecida como una obligación y no como un derecho cuyo ejercicio es potestativo de las mismas, por lo que se propone la modificación correspondiente.

"10.- Como consecuencia de la modificación al artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y en virtud de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es ahora competente para conocer de las demandas que se presenten contra multas que no sean -- de carácter fiscal, resulta necesario prever las formas en que deberá -- otorgarse garantía con motivo de la suspensión del cobro de dichas multas, señalándose un plazo a fin de evitar en lo posible un retraso innecesario en la actividad gubernamental. Para ese efecto, se sugiere la adición del artículo 52 bis.

"11.- En la fracción I del artículo 21 de la Ley se señalan las causas -- de ilegalidad que puede alegar un agraviado al promover juicio ante las salas del Tribunal. En virtud de que el procedimiento de lo contencioso -- administrativo se establece fundamentalmente como juicio de anulación, -- las causas de ilegalidad se consignan como causas de nulidad en el artículo 77 bis que se menciona.

"12.- En el artículo 82 bis se reglamenta el recurso de revisión que puede interponer el Jefe del Departamento contra sentencias de las salas, cuando

estime que se trata de asuntos de importancia y trascendencia.

"13.- Al conferirse atribuciones al pleno para resolver los casos de importancia y trascendencia en los que se haya interpuesto el recurso de revisión, es pertinente establecer la forma en que sus resoluciones constituirán jurisprudencias, así como las circunstancias en que ésta deba ser modificada. Con ese objeto, se propone la adición del artículo 83 bis y la reforma de los artículos 84 y 89".

Hasta aquí la exposición de motivos de la iniciativa de adiciones y reformas, a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

A continuación me permito hacer algunas consideraciones acerca de la iniciativa de adiciones y reformas en cuestión, sin perder de vista que el autor de la iniciativa del decreto de adiciones y reformas, fué el propio -- presidente de la República, quien habla sido el autor de la iniciativa de Ley que propuso la creación del Tribunal de Lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De la lectura del documento que acabamos de transcribir, resulta evidente que se pretende dar marcha atrás, en los propósitos fundamentales que se tuvieron en cuenta, cuando se propuso la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En efecto, es notorio que la idea original que se tuvo en la exposición de motivos de la ley que creo al Tribunal, se ha perdido casi completamente en la exposición de motivos del Decreto de adiciones y reformas.

También advertimos que con las reformas y adiciones propuestas a la Ley, se viene a crear una confusión en cuanto al tipo de controversias que dirime el Tribunal; pues aunque el artículo 1º que sigue vigente, señala que el Tribunal tiene a su cargo, dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento Central y los particulares; en un precepto que se pretende reformar, se dice que son atribuciones de las salas del Tribunal, conocer de los juicios que se sigan contra actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal que resuelvan un expediente o den fin a una instancia.

Por lo que venimos exponiendo, nosotros consideramos que no se justifican las reformas y adiciones a la Ley; pues esas reformas y adiciones que se proponen, en vez de ayudar a consolidar la imagen del Tribunal como un órgano de control jurisdiccional, sólo lo distorsionan y casi lo relegan como un simple órgano de la administración pública del Departamento del Distrito Federal. Olvidando que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, quiere se o no, es hijo legítimo de la familia de Tribunales, en cuyas manos se encuentra la justicia administrativa de nuestro país.

Aduciendo que en los juicios contencioso-administrativos, la parte actora y el tercer perjudicado tienen vías disponibles para impugnar las sentencias que dicten las salas, en tanto que la parte demandada carece de toda posibilidad para el mismo propósito; en el apartado (1) de la exposición de motivos que comentamos, se propone un recurso en favor de las autoridades, para que el pleno del Tribunal pueda revisar las resoluciones de las salas, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Son infundadas las razones que se aducen para proponer el recurso mencionado, pues revisando la Ley del Tribunal desde su artículo 1º al último que es el 89, no encontramos ningún precepto que señale o reglamente alguna vía disponible, para que el actor y el tercero perjudicado puedan impugnar las sentencias que dicten las salas del Tribunal; lo único que se reglamenta en los artículos 80, 81 y 82 es el recurso de la reclamación, que sólo procede 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, así como en los demás casos señalados por la Ley. De lo anterior se infiere que el recurso de reclamación, no es ni puede ser la vía disponible para que el actor y el tercero perjudicado puedan impugnar las resoluciones de las salas del Tribunal, que a nuestro juicio son definitivas, por lo menos a nivel del propio Tribunal.

En consecuencia, no es verdad que el actor y el tercero perjudicado, tengan vías disponibles para impugnar las sentencias que dicten las salas del Tribunal.

La verdad es que ese recurso de revisión, que se propone sólo para las auto

ridades, rompe con el equilibrio procesal de las partes, y es contrario a la celeridad característica de los procedimientos contencioso-administrativos.

Por otra parte, olvidando que uno de los propósitos que se tuvieron cuando se creó el Tribunal, fue el de establecer un procedimiento de términos breves; en la exposición de motivos del Decreto de reformas y adiciones, se propone lo contrario, pues en el apartado (2) del documento que comentamos se sugiere la ampliación del término para contestar la demanda, de cinco a diez días y también se propone ampliar el plazo de diez a quince días, para citar a la audiencia del juicio.

Las razones que se esgrimen para sugerir la ampliación del término y plazo citados, carecen de seriedad, pues si las autoridades demandadas no se pueden enlazar para estudiar los asuntos y contestar las demandas en los términos de Ley, consideramos que esto es problema de las autoridades, que de ninguna manera se debe resolver con la ampliación de los términos y plazos legalmente señalados; a nuestro juicio, bajo ningún concepto se puede justificar el término de diez días para contestar la demanda, pues resulta ser un término definitivamente contrario a la celeridad característica de los procedimientos contencioso-administrativos.

En los apartados (3), (7) y (11) de la exposición de motivos que comentamos al proponer que las causas de ilegalidad previstas en la fracción I del artículo 21, se trasladarán al artículo 77 bis, que se adiciona, para definir las como causas de nulidad y al proponer la reforma de los artículos 77 y 79 de la Ley; de inmediato advertimos la intención de dar marcha atrás en cuanto a las facultades que inicialmente se le otorgaron al Tribunal, pues con las reformas y adiciones mencionadas se pretende que las sentencias del Tribunal sólo anulen la resolución o acto impugnado, en consecuencia, con esas adiciones y reformas, el Tribunal ya no estará facultado para ordenar la reposición del procedimiento, ya no podrá indicar los términos en que debe modificarse el acto impugnado y tampoco podrá decretar la condena que proceda.

Para concluir nuestras consideraciones, respecto a la exposición de motivos de la iniciativa del Decreto de adiciones y reformas multicitado, a conti-

ruación vamos a comentar el contenido del apartado (6) del documento en --
cuestión.

De lo que ya hemos visto al comentar los apartados precedentes, podemos --
afirmar que la intención del Decreto de adiciones y reformas, es la de dís-
torcionar la imagen original y limitar al Tribunal en su competencia y en --
sus facultades.

Por si lo anterior no fuera más que suficientes en contra del Tribunal, en --
el apartado (6) de la exposición de motivos de la iniciativa que comenta --
mos, aduciendo que para dar vida a los recursos ordinarios como requisito --
para la procedencia del juicio contencioso administrativo, se propone la -
derogación del artículo 28 de la Ley; proposición absurda, que no llevaba --
otra intención, que la de poner en evidencia al Tribunal como una Institu-
ción inútil y de injustificada existencia.

La existencia y justificación del Tribunal de lo Contencioso Administrati-
vo del Distrito Federal, como un órgano de control jurisdiccional de los -
actos administrativos del Departamento del Distrito Federal, se puso en --
grave peligro a iniciativa del ejecutivo que había sido su propio creador;
pero en la Cámara de Diputados se supo defender el espíritu que animó la -
creación del Tribunal en la Ley del 17 de marzo de 1981 y por eso fué que
en esa asamblea legislativa se defendió la existencia de la opción que con-
templa el todavía vigente artículo 28 de la Ley.

Posteriormente se le hicieron algunas otras reformas y adiciones a la Ley
del Tribunal, para quedar como actualmente se reglamenta su integración, -
funcionamiento y procedimiento en la Ley publicada en el Diario Oficial --
del 3 de enero de 1979.

5.1.- Competencia del Tribunal.

Aunado a lo ya dicho en otro lugar de este trabajo, acerca de la competen-
cia del Tribunal; en este apartado me voy a referir a la competencia ac-
tual del Tribunal.

Es curiosa la evolución que con relación a su competencia, ha tenido nues-

tro Tribunal; en efecto, en la iniciativa de Ley que propuso su creación -- se dijo, que se proponía la creación del Tribunal "... Para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal...". Nótese qué tan amplia se pensó la competencia del Tribunal en la iniciativa de Ley que propuso su creación.

En su estudio y dictamen correspondiente, las comisiones de la Cámara de - Senadores del H. Congreso de la Unión, con relación a ala competencia del - Tribunal expresaron lo siguiente:

"Así el Tribunal propuesto habrá de dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y el Departamento del Distrito Federal por actos administrativos de éste,..." De inmediato se advierte la limitación de la - competencia del Tribunal a controversias que se susciten por actos administrativos.

Revisando los artículos 1º y 21 de la Ley del Tribunal del 17 de marzo de - 1971, nos encontramos que, con relación a la competencia se dijo: "Artículo 10.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, -- ...Tiene su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y -- los particulares,..." Nótese cómo en la Ley original, se habla de controversias administrativas y no de controversias que se susciten por actos administrativos del Departamento del Distrito Federal.

Por otra parte, el artículo 21 de la Ley original expresaba:

"Son atribuciones de las salas del Tribunal:

1.- Conocer, en los términos de Ley, de los juicios que se promuevan contra - cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal,..." Véase pues, cómo en la Ley original, a pesar de los señalamientos de las comisiones del Senado de la República, se respetó en esencia el espíritu de la iniciativa de Ley.

Después vinieron las reformas y adiciones que se le hicieron a la Ley original el 30 de diciembre de 1972 y muchos pensaron que la competencia del Tribunal se había limitado con esas reformas y adiciones. En mi concepto, la competencia original del Tribunal se modificó, se cambió su ubicación dentro del contexto de la Ley y en cuanto a su redacción gramatical, pero no se limitó; pues basta con leer los artículos 1º y 21 de la Ley vigente para concluir, sin tomar en cuenta la competencia actual del Tribunal en cuestiones fiscales, que su competencia en materia administrativa sigue -- siendo tan amplia, tanto que bien pueda extenderse a juicios que se promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal.

5.2.- Tribunal de Simple Anulación.

Fundándose en lo que originalmente establecían los artículos 77, fracción III, y 79 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, algunos autores como Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva, afirmaron que: "Inicialmente los artículos 77 fracción III y 79 principalmente, configuraban al Tribunal como un contencioso de plena jurisdicción,..." (19)

Al ser reformados en el año de 1973 los artículos 77 fracción III y 79 de la Ley del Tribunal, los mismos autores citados afirmaron: "III.- Atendiendo al objeto de la acción que puede deducirse ante el Tribunal, la Ley vigente lo estructuró, a semejanza del Tribunal Fiscal de la Federación, como un contencioso objetivo o de anulación,..." (20)

(19) VAZQUEZ GALVAN, Armando y GARCIA SILVA, Agustín.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal.- Ediciones Crto, S.A.- México, 1977.- Pág. 33

(20) Ibidem.- Pág. 33

Pero los mismos autores llegaron a más y también afirmaron: "Así se transformó la naturaleza jurídica del Tribunal, cuando, con las facultades que originalmente le hablan sido conferidas y que deben ser reincorporadas, -- era modelo en la jurisdicción Contencioso Administrativo Nacional". (21)

Con las reformas a los preceptos legales citados, no se transformó la naturaleza jurídica del Tribunal y consideró una ligereza intelectual el calificar a una Institución de manera superficial, para llegar a la conclusión primero que es de plena jurisdicción y luego que no, que es de simple anulación.

Para determinar si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es de simple anulación o de plena jurisdicción, en los términos de la Ley vigente; creo que se debe de partir de los presupuestos siguientes:

a) De lo que la doctrina entiende como Contencioso de Anulación y de plena jurisdicción.

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

Para Rafael Bielsa, el contencioso administrativo de plena jurisdicción es un verdadero juicio ordinario o común en lo administrativo. El juicio formalmente debi tener una estructura análoga al ordinario del procedimiento civil y es por ello que la demanda respectiva debe estar fundada en hechos

(21) Cpus. Cit. - Pág. 34

y deracho, y tener un petitorio expreso; como requisito esencial se debe - acreditar que ha mediado reclamación administrativa denegada, expresa o í citamente y por último, que la decisión impugnada sea de las que causan - estado. La prueba es principalmente instrumental y pericial, no es admisi- ble la confesional de la Administración Pública. Esta es parte en el mismo plano que el recurrente y es citada a juicio en forma ordinaria en la per- sona física de su representante legal. La sentencia sólo tiene efectos res- pecto de las partes y no erga-omnes. El recurrente debe ser patrocinado por un abogado. (22)

Para el propio Rafael Bielsa, el objeto del Contencioso de Anulación es ex tinguir el acto erga-omnes. Lo que se reclama en él no es el reconocimien- to de un derecho subjetivo, sino la declaración de nulidad del acto adminis- trativo cuando este acto lesiona un interés legítimo del recurrente. La ad- ministración pública no es propiamente parte. Ella debe informar, defender- se y probar sus acertos en alegaciones o documentos. El Tribunal suple las deficiencias de la queja expuesta en la demanda. No hay necesidad del pa- trocinio de un abogado. (23)

Desde otro punto de vista observada la distinción entre el contencioso de plena jurisdicción y el contencioso de anulación, Briseño Sierra nos infor- ma que el tratadista francés Roger Bonnard, dice:

"Desde el punto de vista de la decisión contenida en el acto jurisdiccio- nal se obtiene esta otra distinción material que consiste en dividir el con- tencioso administrativo, en contencioso de anulación, que culmina en la -- anulación del acto administrativo, y en contencioso de plena jurisdicción,

(22) BIELSA, Rafael.- Sobre lo Contencioso Administrativo. ES. AS.- 1955.- Edít. Tipográfica Editora Argentina.- Pág. 120

(23) Opus. Cit. - Cfr. Págs. 47, 48 y 122

que además de poder de anulación supone un poder de reforma o de substitución del acto." (24)

Por cuanto a su estructura procesal, el procedimiento ante el Tribunal de Lo Contencioso administrativo del Distrito Federal, participa de las características del contencioso de plena jurisdicción y del contencioso de anulación, así como las entiende Rafael Bielsa.

Sin embargo de todo lo anterior e independientemente de las diferencias en sus procedimientos y en el alcance de sus sentencias, en los términos de las doctrinas expuestas; el contencioso de plena jurisdicción y el de anulación se orientan hacia un mismo fin: El imperio de la legalidad y la defensa del administrado.

Quiénes pensaron que nuestro tribunal tenía facultades de plena jurisdicción, en los términos de lo que disponían los artículos 77 fracción III y 79 de su ley original, y que ahora es un Tribunal de Anulación, a semejanza del Tribunal Fiscal de la Federación parten de apreciaciones parciales del contenido de la Ley y confunden el concepto de plena jurisdicción derivado de la doctrina francesa del contencioso administrativo, con el proveniente del derecho procesal. Para la doctrina francesa del contencioso administrativo, el concepto de plena jurisdicción, es además del poder de anulación, un poder de reforma o de substitución del acto.

Aun cuando en el artículo 77, fracción III, de la Ley original, se decía que las sentencias debían de contener, además de la expresión del acto cuya nulidad o validez se declarará, la reposición del procedimiento que se ordenara, los términos de la modificación del acto impugnado y en su caso, la condena que se decretara; esto no suponía de ninguna manera poderes de reforma o de substitución del acto, pero aunque así se hubiesen entendido esos poderes o facultades en la Ley original no existía un procedimiento -

(24) BRISEÑO SIERRA, Humberto.- Derecho Procesal Fiscal.- Cárdenas, Editor y Distribuidor.- México,- Pág. 276

previsto para hacer efectivas esas facultades o poderes, pues si bien es cierto que existía el artículo 21, fracción I, que señalaba como atribuciones de las salas, conocer de las quejas que se le presentaran por incumplimiento de las sentencias dictadas, en ningún precepto de la Ley anterior se regulaba el procedimiento para desahogar dichas quejas y el tipo de responsabilidades en el que incurrirían las autoridades, si ventilada una queja, a pesar de ello siguiera sin cumplirse la sentencia.

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

Pero no por lo anterior se puede concluir que nuestro Tribunal sea de plena jurisdicción, tal y como lo entiende la doctrina francesa; lo correcto a mi juicio es sostener como lo hace Luis Herrera Arias en su tesis profesional, cuando afirma sobre el particular que: "...bien podemos sostener que participa de características del contencioso de plena jurisdicción y del de anulación, fundamentalmente". (25)

(25) HERRERA ARIAS, Luis.- Alcance y naturaleza de las sentencias del Tribunal de Lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.- UNAM.- México 1983.

5.3.- Procedimiento Biinstancial.

Contrario a la celeridad que debe ser característica de los procedimientos contenciosos administrativos; en la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley del Tribunal de fecha 13 de diciembre de 1972, se dijo lo siguiente

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

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

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

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

trito Federal, sean los de mayor interés y trascendencia". (26)

Me llamó mucho la atención el contenido del primer párrafo de los motivos transcritos, pues no concebí la existencia de ese desequilibrio procesal en perjuicio de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; por tal motivo acudí a la ley del tribunal del 17 de marzo de 1971, obviamente ya muy reformada y adicionada, para comprobar si era cierta la existencia de dicho desequilibrio procesal. Revisando la ley mencionada, desde el artículo 1° al 89, no encontré ningún precepto que señalara o reglamentara alguna vía disponible, para que el actor y el tercero perjudicado pudieran impugnar las sentencias que dictaban las salas del Tribunal; lo único que se reglamentaba en los artículos 80, 81 y 82 era el recurso de reclamación, que sólo procedía contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualquiera de las salas o por los Magistrados, pero no contra las sentencias.

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

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

Ese recurso de revisión, que por cierto, sólo puede interponerlo una de las partes, cuando a su juicio el asunto sea de importancia y trascendencia; de plano rompe con el principio del equilibrio procesal de las par-

tes, independientemente de que Rafael Bielsa diga: "En el juicio conten-
cioso-administrativo de anulación ni la administración pública ni el recu-
rrente son partes, al menos con los mismos atributos que las "partes" tie-
nen en el proceso civil y en el contencioso administrativo de plena juris-
dicción". (27)

Pues los principios rectores del procedimiento, principios estructurales
del proceso o principios procesales como los llama la doctrina y entre a
los que se alude al equilibrio procesal o igualdad de las partes; son, en
opinión del macatro Gómez Lara: "... aplicables a cualquier clase o tipo
de procesos, ya sea civil, mercantil, penal, administrativo, de amparo, -
etcétera." (28)

Por otra parte y si Pérez Palma afirma, que: "El recurso propiamente dicho
ha sido definido como el medio que otorga la ley a las partes o a los ter-
ceros, para conseguir la revocación, modificación, y excepcionalmente, la
nulidad de las resoluciones judiciales, sean sentencias, autos o decretos
(29)

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

- a).- Porque sólo se otorga a una de las partes.
- b).- Porque no se precisa su objeto.
- c).- Porque puede ser interpuesto por la autoridad administrativa, se le -
causen o no agravios en la resolución; y esto, que se desprende de la sim-
ple lectura del artículo 86 de la ley, esto es lo que de plano desnaturali-
za al mencionado recurso.

Refiriéndose a la justificación y objeto de los recursos, Vázquez Galván
y García Silva dicen: "Para remediar el error, la ley del Tribunal prevé -

(27) Opus. Cit. Pág. 165

(28) GÓMEZ LARA, Cipriano.- Teoría General del Proceso.- UNAM.- México.-
1980.- Pág. 165

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

diversos, a fin de que las Salas o el Pleno pronuncien una nueva resolución en la que se haga una correcta aplicación del derecho y se reparen los agravios causados". (30)

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

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

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

Aquí encuentro la razón para dudar, de que el recurso de revisión, sea un verdadero recurso; pues no concibo como, una resolución que decreta el sobreseimiento del juicio, pueda causar agravio alguno a la autoridad, y, si no hay posibilidad de agravio, no puede haber recurso.

b).- Contra las resoluciones de las salas del Tribunal, que pongan fin al juicio o nieguen el sobreseimiento... "obviamente adverso a los intereses de las propias autoridades,..." dicen Vázquez Galván y García Silva. (31)

Por más que los autores citados señalen lo que para ellos es obvio; del artículo 86 de la ley no se desprende, que esas resoluciones sean adversas para que la autoridad las recurra, sino que las recurre cuando el asunto es

(30) Opus. Cit. Pág. 229

(31) Opus. Cit. Pág. 88

de importancia y trascendencia, a juicio del Jefe del Departamento del -- Distrito Federal. ESTo quiere decir, que si el asunto resuelto no es de importancia y trascendencia, aunque la resolución sea adversa a los intereses de la autoridad, el recurso no se hace valer.

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

Interpuesto el recurso de revisión y tramitado conforme a la ley; el pleno del Tribunal puede llegar a resolver lo siguiente:

1o.- Desestima los agravios que hizo valer la autoridad recurrente y confirma la sentencia de la sala, que desde luego causa ejecutoria por ministerio de ley. Como no existe ningún otro medio de impugnación a favor de - la autoridad, ésta debe proceder al cumplimiento inmediato de la sentencia

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

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

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

De todo lo expuesto se arriba a la conclusión, que los recursos contra las

sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, son:

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

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

5.4.- Las sentencias del Tribunal.

El tribunal declara, en cuanto al fondo de los negocios de su competencia, la nulidad o la legalidad del acto administrativo impugnado; esto es, que sus sentencias son declarativas de nulidad o de legalidad.

Pero las sentencias del Tribunal no se quedan en una simple declaración, van más lejos y sus alcances son de tal importancia que es necesario estudiarlos; en la inteligencia de que los alcances de las sentencias del Tribunal, ya fueron estudiados entre otras personas, por Luis Herrera Arias, en quien me apoyaré en este apartado de mi trabajo.

Por principio de cuentas, en los juicios contencioso administrativo que se manejan en nuestro tribunal, más que a la administración pública del Departamento del Distrito Federal, se enjuicia al acto que se considera ilegítimo. Enjuiciado al acto y declarado nulo por el tribunal, por cualquiera de las causas que se citan en el artículo 22 de la ley, ese acto debe quedar definitivamente de la vida jurídica y por lo tanto, bien puede afirmarse que las sentencias del Tribunal extinguen los actos que declara nulos.

Por cuanto al administrado que ejerce la acción ante el tribunal, en caso de obtener sentencia de nulidad, obviamente que él resulta directamente beneficiado, pero la sentencia trasciende y en un momento dado, esa misma sentencia puede beneficiar a todos los demás administrados que tengan intereses iguales a los del recurrente y esto se apoya en la propia ley del --

Tribunal, que en su artículo 88 se refiere que las sentencias constituirán jurisprudencia y que ésta jurisprudencia, de las salas o del pleno, es -- obligatoria para el propio tribunal. Lo anterior quiere decir, que si un -- mismo acto ha sido declarado nulo en cinco sentencias consecutivas, es -- obligatorio para las salas y el pleno del tribunal, que se declare la nulidad de ese mismo acto en los subsecuentes casos similares.

Por cuanto a la administración pública del Departamento del Distrito Federal, afirma Luis Herrera Arias que: "Es impresionante el alcance de las -- sentencias del Tribunal, ... pues no solo dejan sin efecto el acto impugnado, sino que, en los términos de lo que dispone el artículo 81 de la ley, las autoridades quedan obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos en los términos que establezca la sentencia."

CONCLUSIONES GENERALES

PRIMERA.- Es indiscutible que ha sido un acierto la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; pues con ello quedaron sentadas las bases para estructurar la justicia administrativa y además, representa una decisión de mantener el régimen de legalidad en el Distrito Federal, entidad federativa del Estado Mexicano, que busca su perfeccionamiento como una edificación jurídica, cuya validez se finca en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDA.- Del día 17 de julio de 1971 al 7 de enero de 1973, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no era una institución acabada, sino más bien era una esperanza que a diario se fortalecía. Pero con las reformas y adiciones a la Ley que la creó, en vez de consolidar su imagen como un órgano de control jurisdiccional, casi queda relegado como un simple órgano de la administración pública del Departamento del Distrito Federal.

TERCERA.- Del día 17 de julio de 1971 al 7 de enero de 1973, las facultades y la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, eran más amplias y precisas. Del día 7 de enero de 1973 a la fecha las facultades y la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, quedaron limitadas y confusas.

CUARTA.- El día 17 de julio de 1971 al 7 de enero de 1973, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue de plena jurisdicción. Desde el día 7 de enero de 1973 a la fecha, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es de simple anulación.

QUINTA.- Del día 17 de julio de 1971 al 7 de enero de 1973, el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal era de lo más sencillo, de términos más breves y menos formalista que el procedimiento establecido del día 7 de enero de 1973 a la fecha.

SEXTA.- Del día 17 de julio de 1971 al 7 de enero de 1973, el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de una instancia, pues la Ley original no establecía para las partes, ningún recurso contra las sentencias dictadas por el Tribunal. Del día 7 de enero

de 1973 a la fecha, el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es biinstancial; pero sólo a favor de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, pues la Ley en vigor establece un recurso para que las autoridades puedan recurrir las resoluciones de las Salas, que dicten o nieguen sobreseimientos y las que pongan fin al juicio.

SEPTIMA.- Ojalá y nunca jamás se pretenda en posteriores adiciones o reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, derogar el artículo 28, que contiene la opción para el particular de acudir a los medios ordinarios de defensa o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal. Pues esa opción es lo que a la fecha justifica la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

OCTAVA.- También esperamos que en posteriores adiciones o reformas a la Ley de lo Contencioso Administrativo, se le devuelvan al Tribunal sus facultades de plena jurisdicción.

NOVENA.- Adecuando el contenido y espíritu de la iniciativa de Ley que propuso la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sería conveniente que en cada entidad federativa se creara un Tribunal similar, para el control jurisdiccional de los actos de la administración pública local.

DECIMA.- También sería muy conveniente y saludable, la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de competencia federal, para el control jurisdiccional de los actos realizados por la administración pública federal; pero que sea de plena jurisdicción.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1.- ARCANARAS, Manuel J.- Tratado de lo Contencioso Administrativo.- Dit. --
Tipográfica Argentina.- Bs. As.- 1955.
- 2.- BIELSA, Rafael.- Sobre lo Contencioso Administrativo.- Edit. Tipográfica
Argentina.- Bs. As.- 1955.
- 3.- BRISEÑO SIERRA, Humberto.- Derecho Procesal Fiscal.- Cárdenas Editor y -
Dist. México.- 1975.
- 4.- CARRILLO FLORES, Antonio.- La Defensa Jurídica de los Particulares Frente
a la Administración en México.- Edit. Porrúa, Hnos.
y Cía.- México.- 1939.
- 5.- CARPIZO, Jorge.- Estudios Constitucionales.- UNAM.- México.- 1980.
- 6.- DIARIO DE LOS DEBATES, de las Cámaras de Diputados y de Senadores del H.
Congreso de la Unión.- México.- Dic. de 1970 y 1972.
- 7.- FLORES ZAVALA, Ernesto.- "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo".
Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
del Distrito Federal.- México.- 1972.
- 8.- FIX ZAMUDIO, Héctor.- "Organización de los Tribunales Administrativos".-
Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.- México
1971.
- 9.- FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo.- Edit. Porrúa.- México.- 1960.
- 10.- GOMEZ LARA, Cipriano.- Teoría General del Proceso.- UNAM.- México.- 1980
- 11.- GARRIDO FALLA, Fernando.- Régimen de Impugnación de los Actos Administra
tivos.- IEP.- Madrid.- 1955.

- 12.- HERRERA ARIAS, Luis.- "Alcance y Naturaleza de las Sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". Tesis profesional.- UNAM.- México.- 1983.
- 13.- NAVA NEGRETE, Alfonso.- Derecho Procesal Administrativo.- Edit. Porrúa S.A.- México, 1959.
- 14.- PEREZ PALMA, Rafael.- Gua de Derecho Procesal Civil.- Cárdenas Edit. y Dist.- México 1970.- Pág. 617.
- 15.- POSADA, Adolfo.- Derecho Político.- TI.- Edit. Bosch.- Barcelona.- 1972.
- 16.- SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo.- Edit. Porrúa.- México.- 1961.
- 17.- VAZQUEZ GALVAN, Armando y Garcia SILVA, Agustín.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal.- Ediciones Orto, S.A.- México, 1977.