

24,222



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON.**

**ESTUDIO CRITICO A LAS REFORMAS DE LA LEY DEL TRIBUNAL
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO
FEDERAL**

T E S I S

Que para obtener el Titulo de:
LICENCIADO EN DERECHO
presenta

FRANCISCA SUAREZ MORENO

1986

**YESIS CON
FALSA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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

INTRODUCCION

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MEXICO.

A) Ley de Indias	2
B) Constitución de 1824	6
C) Ley Lares	8
D) Constitución de 1857	12
E) Constitución de 1917	15
F) Ley de Justicia Fiscal (Tribunal Fiscal de la Federación).....	18
G) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	26

II. EL PROCEDIMIENTO EN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

A) Disposiciones Generales	36
B) Sujetos de la Relación Procesal	42
a) El Actor	47
b) El Demandado	53
c) Tercero Perjudicado	55
C) Integración de la Litis	59
a) Demanda	64
b) Contestación de la Demanda	71
c) Ampliación de la Demanda	75
D) Notificación, Términos, Impedimentos, <u>Improcedencia</u> y Sobreseimiento	78
E) Suspensión de los Actos Reclamados.....	91
F) Cierre de la Instrucción	94
a) Audiencia de Pruebas y Alegatos	96
b) Sentencia	99
c) Ejecución de la Sentencia	104

III. REFORMAS SUBSTANCIALES A LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

A) Reformas a la Ley de 1971	108
B) Decreto de fecha 26 de abril de 1986	116
C) Modificaciones a la Estructura Orgánica del Tribunal	120
D) Reformas Fundamentales en el Procedimiento Administrativo	125
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFIA	139

INTRODUCCION

En México, el crecimiento desmesurado de la población - con los variados y complejos problemas que la envuelven, han dado lugar a que a un ritmo semejante la Administración Pública Federal se vea en la necesidad de crear, modificar y adecuar órganos administrativos de apoyo para alcanzar el fin social. Estos órganos de gobierno actúan en base a las facultades establecidas previamente en los ordenamientos legales que fijan con precisión, la materia, competencia y jurisdicción; son encargados de poner en movimiento el aparato gubernamental que desde luego interpreta las normas jurídicas en ocasiones erróneamente, de ahí que al emitir sus actos administrativos le causan agravios a los particulares, es decir, lesionan las garantías individuales consagradas en la Constitución Federal, violándose el principio de seguridad y legalidad en ella contempladas. Así pues los responsables de la Administración Pública, conscientes del caos social que surgiría de persistir tal situación, propusieron al Congreso de la Unión sendos proyectos de Ley, que culminaron en la creación de Tribunales Administrativos encargados de dirimir las controversias entre órganos de la Administración Pública y los gobernados.

Dadas las características especiales del Distrito Federal y toda vez que en materia Federal desde 1938 se estableció un Tribunal para conocer de las controversias suscitadas entre la Administración Pública y los particulares, se analizó que se

encontraban en estado de indefensión los ciudadanos ciudadanos en materia local. En tal virtud en 1971 el Congreso de la Unión - tuvo a bien aprobar la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tal ordenamiento vino a subsanar - la laguna legal existente, y a confirmar que estamos regidos por un Estado de Derecho, en donde existe equilibrio jurídico entre quienes gobiernan y los gobernados.

El presente trabajo tienen como objetivo el realizar un análisis sobre los antecedentes del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo, así como un estudio crítico al surgimiento y desarrollo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MEXICO

El presente trabajo tiene por objeto fundamental realizar un estudio exhaustivo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, su Ley y Reformas, para lo cual es necesario realizar un bosquejo de sus antecedentes y evolución, sin los cuales sería imposible comprender su funcionamiento actual, como Tribunal Administrativo encargado de la resolución de asuntos jurídico-administrativos.

En este sentido iniciaremos nuestro estudio abordando los diferentes aspectos que han revestido los Tribunales Administrativos en la Historia de México.

MEXICO COLONIAL

A) LEY DE INDIAS

Los sistemas de oposición a las decisiones gubernativas los contemplamos con la cita de Don Juan de Solórzano en la Legislación recopilada de Indias, Ley 35, Título XV, Libro 2º, donde se ordenaba que "de todos los casos que los Virreyes y Gobernadores proveyeran a título de Gobierno está ordenado que si alguna de las partes se sintiera agraviada puede apelar y recurrir a las audiencias Reales de Indias" (1), sin embargo en materia fiscal asistía la responsabilidad a los recaudadores, respecto al pago y cumplimiento de las regulaciones fiscales, más nunca a cargo de los sujetos pasivos de la contribución.

Durante la época colonial realmente no existieron tribunales que se avocaran al conocimiento de controversias de orden fiscal, debido a que eran los recaudadores a quienes correspondía gestionar su cumplimiento, además de que no existía división específica de las funciones públicas, debido a que las audiencias y el Consejo de Indias eran los encargados de conocer de los asuntos Contencioso-Administrativos; sin embargo mediante la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes del ejército y provincia del Reyno de la Nueva España, se creó la Junta Superior de Hacienda, que realizaba la función de-

(1) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Décima Segunda Edición, Tomo II, Editorial Porrúa, México 1981, pág. 621.

Tribunales de apelación, en relación a las controversias fiscales; atribución que se otorgó en el mes de diciembre del año de 1786.

Desde esta época es posible apreciar que en un aspecto muy restringido ya existía el Juicio de Garantías o de Amparo. Aunque en realidad se trataba de un interdicto posesorio que se interponía, ante el Virrey y las audiencias reales de las Indias para hacer valer los derechos personales, de posesión y de propiedad de los gobernados afectados, inclusive contra los actos de afectación provenientes de autoridades administrativas.

Desde este tiempo existía confusión entre lo Contencioso Administrativo con lo Contencioso Judicial, ya que se consideraba a las audiencias Reales de las Indias como organismos de naturaleza administrativa judicial. El Consejo Real de las Indias, ejerció preponderancia tan grande que llegó a dominar en todos los demás organismos de la Nación; el Corregidor, la Cancillería y el Consejo resolvían en forma gubernativa cuestiones que competían a la Administración Activa, con la salvedad de que posteriormente podían revocar o confirmar sus primeras resoluciones. Más si esto indica la existencia de lo Contencioso Administrativo, no debe ocultarse que entre las facultades del Consejo se hallaba la de revocar todas las causas, aún criminales y la de resolver algunos negocios y causas simplemente de plano. De ahí que el Consejo asumía facultades pertenecientes a otros organismos, por consiguiente daba margen a la falta de división-

de funciones públicas.

El corregidor, asumía en primer lugar la Jurisdicción Administrativa, era encargado al mismo tiempo del orden Civil y de lo Criminal; la cancillería ejercía funciones que, según el derecho moderno, competen a las Diputaciones; además las facultades del Consejo Real, en conjunto ponen en relieve la confusión existente en el orden judicial y la precaria vida de lo Contencioso Administrativo de esa época, por carecer éste de materia determinada y de un sistemático procedimiento. Los reales acuerdos atendían asuntos en mayor número, y sobre todo en las más importantes cuestiones de carácter administrativo, no solamente dictando resoluciones de verdadera jurisdicción, sino ejerciendo a la vez aquellos actos que corresponden hoy a las Autoridades Administrativas, es decir ejecutando los mismos. Prematuramente, es factible indicar que cesa esta confusión cuando con la teoría de la división de los poderes se determina el concepto del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Los Tribunales Administrativos tuvieron su origen en Francia, toda vez que por una disposición de 1801, las Autoridades Judiciales no podían intervenir en aquellos asuntos en que por cualquier concepto y título hubiese de hacerlo la Administración. Siendo la Constitución de Bayona, el antecedente directo en el cual se contempló e introdujo de manera específica tal separación de competencias, además de ser el primer cuerpo legal que señala entre nosotros, la existencia de lo Contencioso Admi-

nistrativo, no obstante que según antecedentes históricos, esta Constitución nunca llegó a tener vigencia efectiva.

Según la citada Constitución, debía crearse un Consejo de Estado, (Artículos 57 y 58), que además de examinar y atender los proyectos de Leyes Civiles y Criminales y los reglamentos generales de la Administración Pública, debía de conocer de las -- competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos -- y judiciales, asimismo de la parte contenciosa de la Administración Pública.

La Constitución Española de 1812 o de Cádiz, creó el -- Consejo de Estado, como único Consejo del Rey, para conocer entre otros asuntos de los gubernativos; no marcó el procedimiento que hubiera de seguirse en lo Contencioso Administrativo; sin embargo, señaló la limitación en cuanto al conocimiento territorial de cada audiencia, atento a lo estipulado en su Artículo -- 262, que en relación con el Reglamento de la Hacienda Pública de 1813, y puesto en vigor en la Nueva España en el año de 1814, se estableció que " . . . las Cortes Generales y Extraordinarias, - deseando fijar las reglas oportunas para que en los negocios con-- tenciosos de la Hacienda Pública se administre la Justicia con -- arreglo a los principios sancionados en la Constitución Política de la Monarquía . . . " (2)

(2) Quintana, José Miguel, Reseña Histórica del Contencioso Administrativo Fiscal en México, Revista de Derecho y Ciencias Sociales No. 56, México, D. F., Marzo 1943, pág. 202.

Lo contencioso administrativo mexicano es considerado - como una "institución de corte democrático que México transplanta del Derecho Francés, tiene su apoyo en el constitucionalismo que irrumpe en la vida Política, Jurídica y Económica de la Nación, con la carta fundamental de 1917 . . . " (3)

B) CONSTITUCION DE 1824

Durante la Independencia Mexicana, realmente no se cambió el principio de la época colonial, denominado tradición judicialista, el de que los conflictos surgidos entre los gobernados y la administración debían conocerse como regla general ante los Tribunales Ordinarios; sin embargo esta corriente judicialista - tuvo cierta influencia de la corriente también judicialista del Derecho Público de los Estados Unidos de Norteamérica, y se crearon organismos judiciales con función administrativa, tendencia que fué introducida por el Artículo 137 fracción II, de la Constitución Federal de 1824, que confirió a la Suprema Corte de Justicia la facultad de decidir las controversias sobre los contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Federal, ya que - en los Estados Unidos tuvieron proliferación de organismos formalmente administrativos con funciones judiciales durante la política del Presidente Franklin D. Roosevelt. (4)

(3) Armienta Calderón, Gonzálo M., Conferencia sustentada en el Congreso Conmemorativo de los Cincuenta años de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, México, D. F., Agosto 27- de 1986, pág. 1.

(4) Cfr. Mayer, Lewis, El sistema legal norteamericano, 2a. Edición, Trad. Sánchez Anastasio, Buenos Aires, 1969, pág. 423.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, los legisladores tuvieron como antecedentes lo que se refiere a la organización de la Colonia, y a los textos de la Constitución de Cádiz de 1812; de esos elementos se acoge sólo - el Consejo de Estado, pero no con la precisión relativa que había alcanzado ya la Constitución de Bayona; y estableció, la Carta y Consejo de Gobierno compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado tendría por Presidente nato el - Vicepresidente de la República y que estaba facultado según la - fracción IX del Artículo 116 Constitucional, para dar su dictamen de las consultas que le haga el Presidente, así como conceder el pase o retener los derechos conciliatorios y en los demás negocios que le consulte.

Al lado de esta influencia española, la Constitución de 1824 estructura el Poder Judicial de la Federación, estableciendo su Artículo 123 que ese poder residiría en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

La Constitución del año de 1824 no tuvo repercusión --- trascendental en lo relativo a los Tribunales Contencioso Administrativos, ya que el Consejo de Estado, adoptado gozaba de facultades de consulta y dictamen para ciertos negocios de la Administración Pública, pero carecía de facultades jurisdiccionales.

Las Siete Leyes de 1836, reafirmaron la división de po-

deres y establecieron un cuarto poder, que fué el Supremo Poder-conservador, y una de las siete leyes, incluyó los Tribunales de Hacienda como órganos del Poder Judicial, hacen reaparecer los Juzgados de Hacienda, con competencia específica y limitada, y el Poder Judicial ejercido por una Suprema Corte de Justicia; és tas siete leyes fueron reglamentadas, pero no fueron aplicadas efectivamente.

En el año de 1843, se expiden las Bases Orgánicas de la República Mexicana, las cuales se publicaron el 15 de junio del mismo año, vigentes hasta 1846; Bases Orgánicas en las que se -- conservó la división de poderes y la competencia a la Suprema -- Corte en materia Contenciosa Administrativa, en estas bases orgá-nicas se sigue manteniendo dentro del Poder Judicial, a los Juz-gados de Hacienda, creados por las siete leyes constitucionales- para conocer de lo Contencioso Tributario; también se estableció el nombramiento de un Procurador General de la Nación, el cual - sería considerado como porción o parte integrante de la Nación, - creando el Consejo de Estado que fué un instrumento de consulta- de gobierno, intento que resultó improductivo y sin aplicación - efectiva.

C) LEY DE LARES

El 22 de abril de 1853, el Presidente Santa Anna, expi- de las Bases Constitucionales para la Administración de la Repú-

blica, refrendadas por los Ministros Lucas Alamán, Teodosio Lares, José María Lomelí, Antonio Haro Tamariz que vino a ser el fundamento sobre el cual se sustentó lo Contencioso Administrativo en México, estableciendo la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo", bajo la influencia de la Jurisprudencia Francesa; Ley que después se convirtió en el primer antecedente-indicado y que se conoció popularmente como "La Ley de Lares", y fué hasta entonces cuando se excluyó de la competencia judicial-lo Contencioso Administrativo.

Esta ley, crea dentro del Consejo de Estado una sección de lo Contencioso Administrativo, y en su Artículo 1º separa claramente a la Autoridad Administrativa de la Judicial, estableciendo lo siguiente: ". . . no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas . . ." y es un ejemplo de lo que en Doctrina se conoce como contencioso de justicia retenida o sistema europeo; en este sistema es la Administración activa la que conoce y decide el asunto contencioso y no un órgano con jurisdicción propia, y en esta Ley Don Teodosio Lares encarga la resolución a una Sección del Consejo de Estado en primera instancia y en segunda instancia al Consejo de Ministros. (5)

La Ley Lares fué tildada de inconstitucional porque al crearse un Tribunal Administrativo dentro del ámbito del Poder -

(5) Cfr. Carrillo Flores, Antonio, "La Justicia Federal y la Administración Pública", 2a. Edición, Editorial Porrúa, México 1973, pág. 176

Ejecutivo se reunían dos poderes (Ejecutivo y Judicial Administrativo) en el Presidente de la República, titular de la función Administrativa.

La señalada legislación Contencioso-Administrativa se convirtió en un mero antecedente, pues no tuvo oportunidad de probar su valor e importancia para la Administración del Derecho Mexicano, al tener una vigencia muy corta, ya que el 21 de noviembre de 1855 al triunfar la Revolución de Ayutla quedaron sin vigencia todas las disposiciones en materia administrativa, creadas a partir de 1852.

Sin embargo, de acuerdo a la trascendencia de la Ley de 1855, por ser un antecedente histórico de importancia, es necesario resumir la parte fundamental de sus disposiciones, que al efecto establecen:

El Artículo 1° de la Ley, en forma enfática declara el principio de separación de la Autoridad Administrativa de la Judicial, agregándose en el Artículo 13 que, los Tribunales Judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa autorización de la Autoridad Administrativa; del análisis de estos preceptos, podemos deducir la independencia de la Administración, tanto en sus agentes como por sus actos, frente al Poder Judicial.

También se estableció en la Ley de Lares, Los Tribunales no podían ejecutar ni embargar los caudales del erario o rentas nacionales, ni de los estados, demarcaciones, ayuntamientos, etc., debiendo limitarse la autoridad judicial a declarar el derecho de las partes, dejando al arbitrio exclusivo de la Administración la manera de ejecutar los fallos.

Empero, la organización de la Jurisdicción Administrativa se hizo consistir, fundamentalmente, en una sección especial dentro del Consejo de Estado entonces existente; sección que debería formarse por cinco consejeros, abogados, que nombraría el Presidente la República.

Por otro lado el Reglamento de la Ley de Lares establecía cuatro recursos, a saber:

- a) El derecho de la apelación contra errores;
- b) El de aclaración, para subsanar incongruencias, contra decisiones o ambigüedades en las sentencias definitivas;
- c) El de nulidad, cuando se hacía valer un error en el procedimiento; y
- d) El de división, cuando se trataba de un procedimiento seguido en rebeldía.

De los anteriores recursos el de apelación se tramitaba por la sección de lo contencioso, y se resolvía por el Consejo - de Ministros; y los otros tres recursos antes apuntados, se tramitaban y resolvían ante la propia Sección de lo Contencioso.

Al triunfo de la Revolución de Ayutla, se expide el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que reconoce la Ley del Licenciado Don Benito Juárez de 23 de noviembre de 1855, en la que se suprimen los tribunales especiales con excepción de los eclesiásticos y militares. Se suprimen también los Tribunales y Jueces de Hacienda y la competencia que a éstos correspondía pasó a los Jueces Ordinarios. Además de abolir todas las leyes sobre la Administración de Justicia expedidas a -- partir de 1852, eliminando el Consejo de la Ley Lares y su Reglamento.

D) CONSTITUCION DE 1857

Nuevamente se contempla el sistema judicialista, que se interrumpió con la Ley de Lares, y mediante el Artículo 97, fracción I de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857, se otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las Leyes Federales, y se comprendía a la disciplina administrativa, sin embargo, no se establecieron Tribunales Contencioso-Administrativos, pues se consideraba que se violaría el --

principio de la División de Poderes, por concentrarse dos poderes en un mismo órgano, precepto legal que fué considerado como el apoyo constitucional de dichos tribunales para conocer y decidir sobre los conflictos entre los Administrados y la Administración Pública Federal; siendo éste el criterio que siguieron los Códigos Federales de Procedimientos Civiles del 6 de octubre de 1897 y del 26 de diciembre de 1908, al regular los procedimientos de los juicios seguidos por los Administradores contra las Autoridades Administrativas Federales en los campos de Nacionalidad y Extranjería, expropiación por causa de utilidad pública y patentes de invención. (6)

Cabe agregar que en la Constitución de 1857, se definen los casos cuyo conocimiento corresponde a los Tribunales de la Federación. En el Artículo 50 de esta Constitución, se establece la División de Poderes, motivo por el cual, los legisladores liberales consideraron que el Contencioso Administrativo correspondía al Poder Judicial, dejando a un lado la corriente conservadora en forma definitiva.

Respecto al Contencioso Administrativo los constituyentes, afirmaban que de aceptar su creación, se violaría el Artículo 13 de la Constitución de 1857, que prohibía el establecimiento de Tribunales Especiales agregando desde luego, que la Administración no puede hacerse justicia por sus propias manos.

(6) Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Colegio Nacional, México, D. F., 1983, pág. 80.

Brevemente es factible resumir el pensamiento liberal -
entratándose del Tribunal Contencioso Administrativo, que consi-
deraba:

- 1) El único competente para conocer de las controver-
sias surgidas entre los particulares y la Administra-
ción Pública es el Poder Judicial.
- 2) La conducta del Poder Ejecutivo debe estar supedita-
da al Poder Judicial; y
- 3) La Justicia Federal debe de sustituir a los Tribuna-
les Administrativos, ya que precisamente a quienes -
corresponde resolver las controversias entre los par-
ticulares y la Administración Pública es a los Tribu-
nales Federales.

La Constitución Mexicana de 1857, no estableció Tribuna-
les Contenciosos Administrativos, ya que se consideraba que al crear
éstos se violaba el principio de la División de Poderes, por consi-
guiente y al existir rezago en los expedientes que manejaba la Se-
cretaría de Hacienda, expedientes relativos a multas por infrac-
ciones a las Leyes del Timbre, se estableció la Ley de la Renta-
Federal del Timbre el 25 de abril de 1893, que concedía al parti-
cular la posibilidad de acudir al Poder Judicial o ante la Ofici-
na de Hacienda a impugnar actos lesivos a sus intereses, mismo -
ordenamiento que fué abrogado en el año de 1906 por otro de simi

lares características.

E) CONSTITUCION DE 1917

La Constitución de 1917 contiene el principio de División de Poderes previsto en la Constitución de 1857, reservándose a los Tribunales Federales la competencia para resolver las controversias del orden civil o criminal suscitadas con motivo de la aplicación de las Leyes Federales o de tratados internacionales, ya que conocían sobre la legalidad de actos y procedimientos administrativos por una interpretación afirmativa de la fracción I del Artículo 104, mediante el juicio de amparo.

Por otro lado, el sistema establecido por la Ley del Timbre de 1906, prevaleció hasta el año de 1924, y en él se crearon la Junta Revisora y el Jurado de Penas Fiscales, llamado después, de Infracciones Fiscales; la primera, por Ley de 21 de febrero de 1924 y, el segundo, por Ley de 9 de julio del año citado y, finalmente, por diversas disposiciones, quedando integrado en definitiva hasta el 12 de mayo de 1926.

Sin embargo, debido a la importancia que en nuestro trabajo recepcional representan los Tribunales Administrativos es preciso asentar algunos datos respecto al funcionamiento de esos organismos, así como del procedimiento establecido en las leyes que les dieron nacimiento.

Así pues, en el Reglamento de la Ley para la Recaudación de Impuesto sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas de 21 de febrero de 1924, que junto con su Ley puede considerarse como el antecedente de la Ley del Impuesto sobre la Renta, además se creó la Junta Revisora, para conocer de los recursos interpuestos por los causantes en contra de las resoluciones emitidas por la Junta Calificadora; este organismo, estaba integrado por representantes del Fisco y de los causantes, los que eran nombrados por la Secretaría de Hacienda o por el Jefe de la Oficina Receptora y funcionaba en forma meramente administrativa, sin seguirse ningún procedimiento judicial, siendo sus decisiones pronunciadas conforme a la equidad, pues la Ley facultaba a la Junta Revisora para revocar la calificación impugnada, aún cuando no se hubieran presentado manifestaciones, si el causante probaba satisfactoriamente que las utilidades que le habían sido fijadas, eran por lo menos tres veces mayores a las realmente percibidas. Además, el propio Jefe de la Oficina receptora podía interponer el recurso de revisión, de lo cual se deduce, sin lugar a dudas que el objeto de la revisora era fallar conforme a la equidad, en contra de las resoluciones de la Junta Revisora, procedía el recurso de apelación, que se interponía ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Posteriormente, al promulgarse la Ley del Impuesto sobre la Renta en su Artículo 40 previno que una Junta Revisora, conocería en última instancia de las inconformidades de los cau-

santes con las resoluciones de las Juntas Calificadoras. Esta junta estaba integrada por dos representantes del Ejecutivo nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otro -- por la de Economía Nacional, por el Director General de Ingresos o su representante y por dos representantes de los causantes, -- nombrados por el propio Secretario de Hacienda; la única variante fué de que sus decisiones ya no podían ser apelables ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino que eran materia del Juicio de Amparo.

Ahora bien, el procedimiento sumario se sustanciaba por medio de un escrito de inconformidad, presentado por el causante dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se le notificaba la calificación, el cual era remitido a la revisora por conducto de la Oficina Federal de Hacienda correspondiente, la que al mismo tiempo enviaba el informe y el expediente que se hubiese instruido al hacerse la calificación. Recibido e integrado el expediente con los elementos indicados, dictaba resolución debidamente fundada y motivada.

En el mismo orden de ideas la Ley en cita, establecía -- que los Jefes de las Oficinas Receptoras y la Dirección General de Ingresos por conducto de la Oficina del Impuesto sobre la Renta, podían pedir la revisión de la calificación asignada por la junta respectiva.

Este sistema funcionó durante 11 años, es decir hasta --

el día 31 de diciembre de 1936 en que desapareció, pasando todos los asuntos pendientes de resolución al Tribunal Fiscal de la Federación, que al día siguiente inició sus labores.

De lo anteriormente expuesto se desprende que durante - la intervención Francesa, Don Maximiliano de Habsburgo el día 4 - de diciembre de 1864 creó otro Consejo de Estado de Técnica, lo cierto es que fué el Poder Judicial quien se encargó de dirimir las controversias con la Administración, fundamentalmente a través del juicio de amparo utilizando las garantías constitucionales de legalidad y audiencia, así ocurrió durante la vigencia de las Constituciones de 1857 y 1917, hasta que se publicó la Ley - de Justicia Fiscal dictada por el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias y que creó al Tribunal Fiscal de la Federación. Ley que por la importancia que reviste, abordaremos brevemente en las líneas subsecuentes.

F) LEY DE JUSTICIA FISCAL

Durante su gobierno el Presidente Lázaro Cárdenas promulgó la Ley de Justicia Fiscal, el día 27 de agosto del año de 1936, estableciendo en México el primer Tribunal Contencioso Administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación; que nace como órgano de jurisdicción delegada, " . . . El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo; pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad-

de las que integran este Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la Ley le hace. En otras palabras: será un Tribunal de Justicia Delegada, no de Justicia Retenida . . . " (7), sin embargo al origen del Tribunal Fiscal de la Federación se cuestionó sobre su constitucionalidad, " . . . El Tribunal Fiscal de la Federación surgió al margen de la Constitución e inclusive en su contra misma. No había en 1936 ningún texto en la Constitución que autorizara la creación de Tribunales Administrativos, ni por el Consejo de la Unión, ni menos por el Poder Ejecutivo Federal . . . " (8). Ahora bien, al principio el Tribunal Fiscal de la Federación tenía competencia sólo en materia tributaria.

Es preciso señalar que existen tres facultades de los Tribunales Administrativos a saber: Jurisdicción Retenida, Jurisdicción Delegada y de Plena Autonomía, inspiradas esencialmente en la jurisprudencia y doctrina francesa. Se entiende por jurisdicción retenida la que se realiza por organismos situados dentro de la administración activa, que poseen cierta independencia funcional, pero sus decisiones no son obligatorias, pues requieren de un reconocimiento por parte de las autoridades administrativas de mayor jerarquía (ejem.: Cuerpo Constitutivo Agrario). En tanto, la Jurisdicción Delegada es la que se efectúa

(7) Fix-Zamudio, Héctor, Op. Cit. Pág. 59.

(8) Nava Negrete, Alfonso, Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, "Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", No. 2, México 1973, pág. 49.

cuando el Órgano o Tribunal Administrativo formula sus decisiones con carácter definitivo, pero éstas se pronuncian a nombre de la Administración, es decir que la Ley delega facultades jurisdiccionales (ejem.: El Consejo de Estado Francés y el Tribunal Fiscal de la Federación en sus Leyes de 1936 y 1938). Finalmente la plena autonomía como función se configura cuando el Órgano o Tribunal Administrativo independientemente de que pertenezca o no al departamento judicial, dicta sus fallos en forma autónoma, (ejem.: El Tribunal Fiscal de la Federación a partir de 1968, principio que se elevó al rango Constitucional en el Artículo 104 fracción I que entró en vigor en septiembre de 1968).

En las Constituciones de 1857 y 1917, no se hace referencia expresa a la materia administrativa, sin embargo la doctrina, la legislación y la jurisprudencia consideran que se encuentra implícita en la referencia a las controversias civiles entendidas en sentido amplio, otorgando a los Jueces Federales de Distrito la facultad de conocer un primer grado, "... de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las Leyes Federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas . . ." (9)

La Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, con la que se inicia un gran progreso en nues-

(9) Nava Negrete, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, México, D. F., 1959, pág. 292.

tro Derecho Contencioso Fiscal, tomando en cuenta que el procedimiento seguido hasta esa fecha es cambiado radicalmente, dando nacimiento a un verdadero Tribunal Judicial y estableciendo un juicio, en el cual no se resuelve conforme a la equidad y buena-fé, sino estrictamente conforme a derecho, es decir, que el Tribunal Fiscal de la Federación representa un avance en el Derecho Contencioso Fiscal.

El 30 de diciembre de 1938, se publicó el Código Fiscal de la Federación, mismo que entró en vigor en toda la República el 1 de enero del año siguiente y el que derogó todas las leyes y disposiciones fiscales que se le opusieron y en particular, la Ley General sobre Percepciones Fiscales de la Federación, la Ley de Justicia Fiscal y el Título Segundo de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación. Dicho ordenamiento en su Título Cuarto, referente a la fase contenciosa del procedimiento tributario incluye con algunas adiciones, los preceptos contenidos en la Ley de Justicia Fiscal que derogó.

El Código Fiscal contempla, entre otras disposiciones generales; las relativas a la fase oficiosa del procedimiento para imponer sanciones, en las que se fijan las infracciones, sus penas y el procedimiento económico coactivo; reglamentando, además, la extinción de los créditos fiscales, la forma de asegurar el interés fiscal y otras muchas cuestiones relativas al procedimiento oficioso.

El Tribunal Fiscal de la Federación, a partir de su ---

creación y hasta abril de 1967, período que entra en vigor la -- primera Ley Orgánica del referido Tribunal, funcionó como órgano de jurisdicción delegada, toda vez, que el Tribunal actuaba en - sus decisiones con carácter definitivo y en representación de la Administración; lo cual constituye la primera etapa de evolución del multicitado Tribunal Fiscal de la Federación.

En relación a la segunda etapa de la evolución del Tribunal Fiscal de la Federación, se aprecia con la Ley Orgánica -- del mismo, que entró en vigor el primero de abril de 1967, auna do a las disposiciones procesales del Código Fiscal Federal, --- pues en el Artículo 1º de la citada Ley Orgánica se dispuso que: - " . . . El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Admi- nistrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la Ley establece", en tal vir- tud el Tribunal Fiscal de la Federación, deja de ser un organis- mo de jurisdicción delegada y pasa a tener carácter estrictamen- te judicial. (10)

Desde luego este acontecimiento representa un gran ade- lanto en la Administración Pública, por que especialmente se em- prende la desconcentración de la misma, es decir, que el Tribu-- nal Fiscal de la Federación no sólo pasó a tener plena autonomía sino que inició la desconcentración de la Justicia Administrati- va Federal, ya que dió formación a una Sala Superior y varias Sa

(10) Heduan Vergés, Dolores, Cuarta Década del Tribunal Fiscal - de la Federación, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Méxi- co 1971, pág. 62.

las Regionales.

La Reforma Constitucional de octubre de 1968, en el Artículo 104, fracción I de la Carta Federal, representa una importancia trascendental para la creación de nuevos Tribunales Administrativos, debido a la aportación de dos elementos a saber: el primero, constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, en términos de la adición a la fracción I del Artículo 104 Constitucional que dispone: " . . . Las Leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones . . . "

El segundo punto de la aportación de dicha reforma es - que también modificó las Leyes Orgánicas del Poder Judicial, y la de Ley de Amparo donde se estableció el reconocimiento en esa materia de la naturaleza judicial de los Tribunales Administrativos, como órganos dotados de plena autonomía, por que se incluyen los actos de los Tribunales Administrativos para los casos - de procedencia del Juicio de Amparo que ante el Juez de Distrito, Artículo 107, fracción V inciso b) de la Constitución Federal. - En esta Reforma Constitucional, se modifica y subsana la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación, situación que -

en antaño había creado polémica en el Derecho Mexicano.

Por otro lado, el Tribunal Fiscal de la Federación, se integra por una Sala Superior y dieciseis Salas Regionales, que se distribuyen en once regiones del Territorio Nacional, sus Magistrados son nombrados por el Presidente de la República cada seis años, haciendo los señalamientos respectivos de la Sala Superior o las Salas Regionales; sin embargo estos Magistrados pueden ser reelectos indefinidamente, y para su remoción se aplicará el procedimiento seguido a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior se integra con nueve Magistrados, pero basta con la presencia de seis para que pueda sesionar, y las Salas Regionales se forman con tres Magistrados cada una, siendo indispensable la asistencia de los tres para integrar un Quórum.

La Sala Superior realiza funciones jurisdiccionales y administrativas que anteriormente correspondían al Pleno del citado Tribunal y en cuanto a la competencia el Tribunal Fiscal de la Federación ha evolucionado ya que en sus orígenes sólo conocía de controversias tributarias en sentido estricto, aunque en la actualidad conoce de varias ramas a saber; materia tributaria, conflictos sobre prestación de seguridad social, contratos de obras públicas y responsabilidad no delictuosa de funcionarios y empleados federales.

El principio de definitividad en las resoluciones impu

nadas es imperante en el Tribunal Fiscal de la Federación y se consideran definitivas cuando no se previenen recursos administrativos o cuando la interposición de éstos sea optativa para el afectado; éstas resoluciones definitivas deben provenir de autoridades fiscales federales o por organismos fiscales autónomos, determinando la existencia de un crédito fiscal, o bien fijando la cantidad líquida, negando la devolución de un ingreso tributario indebidamente cobrado por el Estado o multado por infracción de normas administrativas federales.

Ahora bien, el Tribunal Fiscal de la Federación, tiene competencia para prestaciones sociales de miembros de la fuerza armada o de sus beneficiarios de pensión civil derivados del erario federal, o del Instituto de Seguridad al Servicio del Estado otra rama que es competencia de las Salas Regionales es la decisión sobre controversias que surgen debido a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas concernientes a las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, y de aquellas controversias relativas a fianzas constituidas a favor de las autoridades públicas.

Finalmente; al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal del mes de agosto de 1936, la jurisdicción administrativa en nuestro ordenamiento mexicano tuvo un avance firme y dirigido a la creación, formación y desarrollo de Tribunales especializados. Independientemente de que -- por la Reforma Constitucional al Artículo 104, fracción I de ---

1968, se elevó a rango constitucional el referido Tribunal, contemplándose la posibilidad de establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el ámbito Federal y Local.

G) LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -- DEL DISTRITO FEDERAL DE 1971.

La Reforma Constitucional de 1968 al Artículo 104, fracción I de la Constitución Federal, donde se estableció que: - - " . . . las Leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo -- Contencioso Administrativo dotadas de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los -- particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones . . . ", tuvo varios efectos y uno de ellos fué la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Departamento del -- Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1970, propició enormemente la -- creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, atento a que en su Artículo Primero Transitorio - y actualmente en su Artículo Sexto establece, "La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribu-

nal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía, establecido con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del Artículo 104 de la Constitución, regido por la Ley que para el efecto se dicte".

Ante tales acontecimientos, el 17 de marzo de 1971, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, durante la Administración del C. Lic. Luis Echeverría Alvarez, titular del Ejecutivo Federal, misma que ha tenido reformas y adiciones posteriores en 1973, 1979, 1986 y 1987.

Los Tribunales Federales Administrativos son, en orden de creación: El Tribunal Fiscal de la Federación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal Electoral.

Y en el campo opuesto, es decir, en materia común o local, existen un sinnúmero de instituciones por lo que sólo nos ocuparemos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual fué creado para dirimir las controversias que se susciten entre los administrados y el Departamento del Distrito Federal, con motivo de la emisión u omisión de actos administrativos como autoridad pública local. El Tribunal en estudio es un órgano plenamente autónomo, destinado al control de la legalidad ordinaria de los actos administrativos emiti-

dos por la Administración Pública Local (11), que cumple con -- los principios constitucionales consagrados en el Artículo 17; - prontitud, expeditéz y gratuidad, es independiente de las auto- ridades administrativas y sus fallos se realizan en forma impar- cial, toda vez que fué la razón principal por la que el legisla- dor encomendó al Tribunal la impartición de la justicia adminis- trativa que les asiste a los habitantes del Distrito Federal, y- que tal justificación esté garantizada por el mismo Poder de don- de dimana, sobre todo cuando se tiene la convicción de que son - los propios servidores públicos los primeros en ajustar sus ac-- tos a la Ley, en la inteligencia de crear un Estado Social de De- recho marcado en nuestra Carta Magna.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo nace como- un órgano de jurisdicción delegado, pues si bien es cierto que - está comprendido dentro de la Administración Pública Centraliza- da, también lo es que tiene plena autonomía para dictar sus fa-- llos con limitantes en cuanto a la ejecución de sus sentencias;- cabe mencionar que es un Tribunal con jurisdicción especializa-- da. Además el Tribunal estudia y analiza la legalidad de los -- actos impugnados, y está considerado como un Tribunal Contencio- so de anulación. Las resoluciones que emite el pleno de la Sa- la Superior son objeto de revisión por el Poder Judi--- cial ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente,-

(11) Cfr. Caballero Cárdenas, José Luis, Conferencia de "La Jus- ticia en la Capital de la República", en el Septuagésimo -- Quinto Aniversario de la Escuela Libre de Derecho, 1987, -- pág. 41.

de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 104 fracción I-B de la Constitución Política Mexicana vigente, y en términos del Artículo 87 de la Ley que rige al Tribunal referido.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en sus inicios tuvo competencia únicamente en la materia administrativa, - ya que expresamente así lo disponía la Ley citada; se le otorgó la institución de la suplencia a las deficiencias de la demanda, y cuando se le extendió la competencia al Tribunal en materia -- Fiscal, se prohibió la suplencia en esta rama. Otra institución con que cuenta el Tribunal, es la suspensión del acto impugnado - que puede ser otorgada inclusive desde el mismo auto admisorio, - teniendo como efectos mantener las cosas en el estado en que se encuentren y para el caso de créditos fiscales, debe garantizarse - mediante fianza. La suspensión que otorga el Tribunal tiene mucha similitud con la otorgada en el juicio de Garantías Constitucionales.

El Tribunal en cita funciona con un Departamento de Defensoría Jurídica que tiene como principal función asesorar a -- los promoventes en forma gratuita.

En relación al procedimiento, éste es con tendencia hacia la oralidad. Las resoluciones se emiten por unanimidad o -- por mayoría de votos de los Magistrados, y si bien es cierto que no requieren de formulismos, también lo es que deben contener la litis, el examen y valoración de las pruebas aportadas, los fundamentos legales y expresarán los actos cuya validez se reconozca o - cuya nulidad se declare, ya que la finalidad del Tribunal es impartir

la justicia administrativa mediante un espíritu de servicio y agilidad al procedimiento. "El Tribunal es adecuada caja de resonancia a este diapasón socio-político de la Constitución Mexicana". (12)

El Tribunal en sus incios sólo requería que las partes estuvieran legitimadas para demandar y que tuvieran un interés social o de grupo en que fundaran su pretensión, sin embargo en la actualidad, exige un interés jurídico como presupuesto de la acción procesal.

Por lo que hace a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que es la aptitud para conocer de las controversias de carácter administrativo y en lo relativo a la Hacienda Pública Local, por el actuar de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, mediante los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares gobernados, conoce también de los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, niegan la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal, asimismo compete resolver sobre la falta de contestación de las autoridades a la solicitud de los particulares, dentro de un término de treinta días naturales, a excep

(12) Vázquez Galván, Armando, García Silva Agustín, El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Ediciones Orto, S.A., México 1977, pág. 30.

ción de aquellos casos en que existe un plazo distinto o la naturaleza del asunto lo requiera, también es competente para resolver sobre juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

La principal causa de nulidad de los actos impugnados - ante el Tribunal en comento, es la ilegalidad, misma que puede - consistir en: Incompetencia de la autoridad; el incumplimiento - u omisión de las formalidades legales; violación de la ley o no haberse aplicado la debida; y arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

Ahora bien, por lo que concierne al silencio administrativo en sentido estricto debe considerarse como omisión administrativa, ya que la fracción III del Artículo 21 del ordenamiento respectivo, considera que procede la reclamación contra: la falta de contestación de las mismas autoridades dentro de un término de treinta días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen -- otros plazos o la naturaleza del asunto así lo requiera. Esta disposición tiene su fundamento en lo dispuesto por el Artículo 8º de la Constitución Federal, en relación con el derecho de petición.

Es de llamar la atención la disposición de la Ley del -

Tribunal que establece que el actor puede ocurrir en queja para el caso de incumplimiento de la sentencia, estableciéndose sanciones y la intervención de las autoridades jerárquicamente superiores para hacer cumplir la resolución (Artículo 82), en este particular existe una diferencia importante con lo que ocurre -- respecto al incumplimiento de los fallos del Tribunal Fiscal, en donde éste ya no interviene y sólo puede ser reclamado en la vía de amparo.

En síntesis podríamos decir que la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal comprende el conocimiento y resolución de aquellos actos administrativos provenientes de autoridades del Departamento del Distrito Federal que, concedan o nieguen una admisión, concesión, autorización, aprobación, visto, exención, sanción o pena disciplinaria, expropiación, revocación o nulidad de órdenes, designación, propuesta, requerimiento; resolución de un recurso jerárquico, comprobación de hechos, certificación de un acto o hecho realizado, publicación en el Diario Oficial de la Federación, inscripción en un registro de actos o hechos e intimación.

Por lo que concierne a la resolución de conflictos de competencia entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los Tribunales de la Federación, o de los Estados, se resolverán conforme a lo establecido por el Artículo 106 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Los que tengan lugar con otros Tribunales del Distrito Federal serán

resueltos por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En cuanto a la organización e integración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, actualmente se compone de una Sala Superior integrada por cinco Magistrados, tres Salas Ordinarias formadas por nueve Magistrados, tres en cada Sala, tanto la Sala Superior como en las Salas Ordinarias, cada Magistrado cuenta con dos Secretarios de Acuerdos, el Presidente del Tribunal a la vez será Presidente de la Sala Superior, cada una de las Salas tendrá además un Presidente de conformidad con el Artículo 12 de la Ley en estudio, el Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos, que será también Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior, un Secretario General de Compilación y Difusión, además los Secretarios necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal y defensores jurídicos gratuitos, así como los actuarios y empleados que determine el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.

Por lo que concierne a la plena autonomía de que goza el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, establecida en el Artículo 1º de la Ley del mismo, ésta se configura cuando el órgano que resuelve las controversias administrativas pertenezca o no formalmente al departamento judicial, dicte sus fallos de manera autónoma, sin vinculación de ningún aspecto es decir, ni siquiera formal con la administración activa.

Toda contienda implica un conflicto de intereses y si ese conflicto es de naturaleza jurídica, implicará a su vez un litigio. La particularidad del Contencioso Administrativo es que el juicio será tramitado y resuelto ante el Tribunal Administrativo y no ante un Tribunal Judicial.

La Dra. Dolores Heduan dice: "Que en doctrina el Contencioso Administrativo implica atribuir a un Tribunal situado fuera del Poder Judicial, verdadera jurisdicción para dirimir conflictos surgidos entre los particulares y los órganos del Poder Ejecutivo, a fin de que los actos de éste queden sometidos al juzgamiento de ese Tribunal". (13)

El concepto antes transcrito permite deducir que el Contencioso Administrativo requiere de plena independencia en relación a los demás órganos del Poder Ejecutivo, con el objeto de poder dictar sus fallos imparcialmente, asimismo requiere el conocimiento especializado de los juzgadores, por la naturaleza propia de sus funciones.

En nuestro país la justicia administrativa se imparte a través de dos sistemas jurisdiccionales: El Judicialista de raíz anglosajona, representado por el proceso de Garantías Constitucionales (juicio de amparo) y de los Tribunales Autónomos de lo Contencioso Administrativo, originarios de la familia jurídi-

(13) Heduan Vergés. Op. Cit. pág. 74

ca romano-germánica en su versión institucional francesa.

Nos concretamos a dar por concluido el presente capítulo toda vez que se hará por separado un estudio sobre su procedimiento y reformas efectuadas, no omitiendo señalar que en la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se encuentra un profundo deseo de justicia administrativa para gobernantes y gobernados, que combine la legalidad de los actos administrativos y el respeto a los derechos fundamentales de los gobernados, en un Estado de Derecho real.

La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, representa un freno al actuar de las Autoridades del Departamento del Distrito Federal, pues como Montesquieu, decía: "Es una constante histórica que quien detenta el poder tiende a abusar de él, hasta que se encuentra una barrera". (14)

(14) Baranda García, Alfredo, Ley de Justicia Administrativa, Tomo I, México, D.F., Editorial Porrúa, 1987, pág. 6.

CAPITULO SEGUNDO

EL PROCEDIMIENTO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D. F.

A) DISPOSICIONES GENERALES

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo -- del Distrito Federal consagra la atribución de conocer las pretensiones que tengan como causa de ilegalidad, que pueden consistir en:

La incompetencia de la autoridad, inexacta aplicación de la Ley, desvío de poder, falta de fundamentación y motivación y violaciones de procedimiento, falta de contestación a la petición del gobernado en un plazo de treinta días naturales, salvo-disposición en contrario; y por cuanto hace al procedimiento del

juicio que se interpone ante el Tribunal en cuestión, éste substanciará y resolverá conforme a lo establecido por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y respecto a la supletoriedad es de aplicarse lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; y en materia fiscal la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, en el Procedimiento Contencioso Administrativo se consideran contempladas las garantías constitucionales que aseguran al administrado prevenir actos ilegales, erróneos, arbitrarios o carentes de equidad, así como de una celeridad y sencillez en el mismo.

No obstante, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no posee un Código sustantivo, todos los juicios que se promueven ante éste, contemplan las bases fundamentales de todo procedimiento administrativo, mismas que fueron señaladas por el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas en el año de 1936, y son: el principio de audiencia de las partes; la perfecta descripción de los medios de prueba que hagan valer las partes; la determinación del plazo dentro del cual debe actuar la administración; la precisión de la litis y por último la necesidad de una motivación por lo menos sumaria de los actos administrativos impugnados. (15)

Ahora bien, los particulares han logrado encontrar un -

(15) Cfr. Fraga, Gabino Breves Observaciones sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., y sobre el Régimen de Legalidad en México, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., No. 2, Vol. I. México 1973, pág. 11

aliciente a sus situaciones jurídicas, en razón de que nuestra - Carta Magna consigna entre las garantías individuales, principalmente la de audiencia y las de motivación; no obstante de encontrarnos con un enorme vacío en nuestro derecho público positivo, porque no se establecen normas que impongan al Estado la obligación directa de reparar el perjuicio que causa con su actuación a los particulares, es decir que falta por establecer un régimen de responsabilidad patrimonial del Poder Público, que asegure el patrimonio de los particulares.

De manera que, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal autónomo, que para dictar sus fallos no requiere de influencia externa, asimismo para hacerlos cumplimentar, tiene diversos medios de apremio que así lo garanticen en cumplimiento al fiel desempeño de sus funciones.

Por consiguiente en el Distrito Federal existe un Proceso y un Tribunal de carácter Administrativo, previstos para solucionar las controversias entre la administración pública del Distrito Federal y los administrados sobre la generalidad de los actos administrativos que emita u omita, incluyendo los de carácter fiscal. La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, promulgada en el año de 1971, regula un proceso, establece y organiza un Tribunal Administrativo que tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo que se suscitan entre el Departamento del Distrito Federal como autoridad local y los particulares.

El juicio que regula la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, corresponde fehacientemente al concepto de un proceso administrativo, no es un recurso procesal al que previamente se agotaría una instancia procesal, es un proceso de carácter meramente ordinario que se integra de tres periodos o etapas fundamentales, que son: 1) Demanda; 2) Contestación; 3) Audiencia, recepción y desahogo de pruebas, alegatos y sentencia.

Sin embargo, cabe aclarar que existe una segunda instancia que corresponde a la competencia de la Sala Superior que conoce entre otros de los recursos de revisión y reclamación en contra de las resoluciones y acuerdos emitidos por las Salas Ordinarias, pese a lo anterior y aún en la segunda instancia existe un máximo de celeridad para su tramitación. Sin embargo, no deja de ser problemática la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, toda vez que éste además, contempla varios procesos como el sumario o diversas formalidades dilatorias que podrían hacer lento el curso procesal, -- contraponiendo el propósito de pronta y expedita la administración de la justicia; es por eso que el Tribunal se atribuye la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles única y exclusivamente a lo que concierne al juicio ordinario previsto en el citado Código.

Sin embargo, para el Maestro Alfonso Nava Negrete el -- proceso regulado en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Admi--

nistrativo del Distrito Federal, es inquisitivo, pues arguye que a pesar de no ser oficioso su seguimiento y desarrollo, los Magistrados gozan de facultades suficientes para, activar el procedimiento y aplicar cualquier medida de dinamismo que permita la continuación procesal, suprimiendo con ello, se hagan valer incidentes o maniobras dilatorias que hagan nugatoria la intervención del Tribunal. (16)

En cuanto a la forma del procedimiento llevado a cabo en el Tribunal, la oralidad prevalece en el citado, resultando que de las tres etapas del proceso, (1) Demanda; 2) Contestación; 3) Audiencia, recepción y desahogo de pruebas, alegatos y sentencia, la demanda, la contestación y la sentencia son de rigurosa forma escrita. Sin embargo, en lo concerniente al desahogo de las pruebas, son orales, toda vez que representa un máximo de celeridad y sencillez al alcance de las partes y en especial a los particulares.

Por consiguiente en nuestro Derecho Mexicano, existe una gran necesidad y conveniencia de regular el procedimiento administrativo, para lograr la eficacia de la justicia administrativa, y por tanto la tutela de los derechos de los administrados dando margen a la existencia de aspectos esenciales que consisten en la regulación precisa, término que en ningún momento se opone a la flexibilidad de las actividades de las autoridades administrativas, situación que quedaría resuelta con la expedición

(16) Cfr. Nava Negrete, Alfonso, Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, No. 2, --- Vol. I, México 1973, pág. 67.

de una Ley de Procedimientos Administrativos, aunque a pesar de la imperiosa necesidad que existe tanto en el ámbito federal como local de expedir leyes de procedimientos administrativos, resulta inexplicable que no se haya incluido dentro del nuevo marco normativo que se deriva del programa de reforma administrativa, que se inició con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1976, que comprende la expedición de reglamentos interiores de dependencias gubernativas, acuerdos in ternos o manuales de organización administrativa, pero en ningún momento se contempló la problemática procesal en materia administrativa. (17)

En conclusión podemos afirmar que el Procedimiento en el Tribunal Contencioso del Distrito Federal, cumple con todos los requisitos esenciales de nuestra Carta Magna, y en especial con lo establecido en el Artículo 104 fracción I de donde se deduce su competencia y jurisdicción administrativa, ejercitada -- respecto a controversias suscitadas entre autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares; por consiguiente y en relación al Artículo 1° de la Ley en estudio, significa que, el Tribunal en comento es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, toda vez que es un -- Tribunal plenamente autónomo.

(17) Cfr. Moreno Rodríguez, Rodrigo, La Administración Pública - en México, México 1980, págs. 164-179.

B) SUJETOS DE LA RELACION PROCESAL.

La denominación de sujeto procesal o de sujeto del proceso, corresponde a aquellas personas entre las cuales se constituye la relación jurídica procesal y se entiende a la persona como un centro de imputación de contenidos normativos o, lo que es lo mismo, como un sujeto de derechos y obligaciones, es así que los preceptos de capacidad, legitimación y representación se refieren a la persona jurídica ya sea física o moral. Luego entonces la capacidad se entiende como la aptitud para poder ser sujetos de derechos y obligaciones.

Esta capacidad puede ser de goce o de ejercicio, la capacidad de goce es la aptitud del sujeto para poder disfrutar de los derechos que le confiere la Ley. La capacidad de ejercicio es la aptitud para ejercer o hacer valer por sí mismo los derechos u obligaciones de los que sea titular, esta capacidad presume a la de goce, pero no a la inversa. Ahora bien, la capacidad jurídica es la equivalente de la aptitud para ser parte, es decir, la condición para ser sujeto de una relación procesal.

Por lo concerniente a la capacidad procesal o para obrar en juicio, en nombre propio o en representación de otro, puede definirse como la facultad de intervenir activamente en el proceso. Por las corporaciones, sociedades y demás entidades jurídicas comparecerán las personas que legalmente las representan. También las sociedades y las asociaciones que hayan obte-

nido la personalidad jurídica, tienen capacidad para ser parte - en sentido substancial; pero para actuar en juicio deberán hacer lo por conducto de sus representantes legales. En relación con el Artículo 25 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su párrafo último estipula que: ". . . ante el Tribunal no procederá la gestión oficiosa, quién promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad en -- términos de Ley, al presentar su demanda".

En el mismo orden de ideas analizaremos brevemente el - concepto institucional de legitimación en sus dos tipos de manifestación que son de causa y procesal, la legitimación jurídica debe entenderse como una situación del sujeto de derecho, en relación con determinado supuesto normativo, que lo autoriza a --- adoptar determinada conducta. Es decir, la legitimación es autorización de la Ley porque el sujeto de derecho se ha colocado en un supuesto normativo y tal autorización implica . atribu--- ciones para desarrollar determinada actividad o conducta, la legitimación puede ser causal o procesal.

La representación es una institución jurídica que entraña la posibilidad de que una persona realice actos jurídicos por otra, ocupando su lugar o actuando por ella; puede ser legal o forzosa, o bien convencional. La representación legal o forzosa es la que el derecho establece con carácter imperativo (18)

(18) Cfr. Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, - Buenos Aires, Omeba, 1968, Tomo III, pág. 551.

por ejemplo: a) Patria potestad o tutela; b) Las personas jurídicas morales en general; c) Las autoridades señaladas en el Artículo 32 fracción II inciso a), b) y c) de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, será representado por el jefe del mismo . . . " y en ausencia de éste y con fundamento en el Artículo 10 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y 55 de su Reglamento Interior, corresponde la representación a sus órganos administrativos.

Ahora bien, la representación legal o forzosa, no sólo se da por la Ley en los casos de incapacidad, sino también de las personas morales que tienen que actuar a través de representantes, puesto que por sí mismos no pueden actuar, para materializar los actos jurídicos en que participan. Por el contrario la representación convencional es la nacida de un pacto, de un convenio o contrato, a través de los cuales una persona le confiere a otra una adecuada y correcta representación, y es un requisito indispensable para que las partes puedan actuar válidamente en juicio, atento a lo establecido por el Artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Una vez que han quedado establecidos los conceptos de incapacidad, legitimación y representación se procede a examinar los sujetos de la relación procesal en el juicio ante el Tribunal en estudio.

Los sujetos procesales son: el Magistrado Ponente, los Peritos, los Testigos y otra serie de excepciones de la función-jurisdiccional, y desde luego, el actor y el demandado, aunque - no todos los sujetos procesales son parte, pero todas las partes si son sujetos procesales.

La determinación del concepto de parte tiene un doble - interés: teórico y práctico. En el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, se establece que parte y litigan- te son palabras empleadas con la misma significación, la juris-- prudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, califica como, " . . . parte en el juicio a cualquiera de los litigantes, sea demandado o demandante y aquél a quien la ley expresamente - le confiere personalidad para intervención . . . " (19)

Al respecto, el jurista Alcalá-Zamora y Castillo, consi- dera " . . . es parte el que demanda en nombre propio o en cuyo- nombre es demandado en una actuación de Ley . . . " (20) Es de cir, parte es el sujeto que reclama una decisión jurisdiccional- respecto de la pretensión que en proceso de debate.

El Artículo 32 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal señala como parte en el procedimiento:

"I. El actor; II. El demandado, que podrian ser: a) el Departamento del Distrito Federal, representado por el Jefe del-

(19) Semanario Judicial de la Federación, 3a. Epoca, Tomo XXVII, - pág. 1699.

(20) Alcalá- Zamora y Castillo Niceto, Síntesis de Derecho Procesal, U.N.A.M., México 1966, pág. 74.

ra hacer cumplir sus determinaciones, que van desde la amonestación, multa (10 a 50 días de salario), arresto (24 hrs.), y auxilio de la fuerza pública.

Además en el procedimiento administrativo, no existe la condenación de costas, y todas las cuestiones que surjan dentro del mismo se substanciarán y resolverán de plano, excepto las -- que trasciendan al resultado del juicio, que serán resueltas en sentencia definitiva.

A continuación, describiremos las partes que participan en el procedimiento Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

a) El Actor:

En el proceso administrativo ante el Tribunal en estudio, comprende a la o las personas en individual o colectiva, -- que se consideran legitimadas cuando tenga un interés jurídico -- en que funde su pretensión con plena capacidad de goce, que acuden ante el órgano jurisdiccional a través del Tribunal de lo -- Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que en la materia en ningún caso procede la gestión oficiosa al procedimiento Contencioso Administrativo, como lo es en el derecho familiar, en la Ley de Suspensión de Quiebras, etc. (Artículos 941 del Código de Procedimientos Civiles y 5° de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos) donde se faculta al juzgador para iniciar de -- oficio al proceso respectivo.

Sin embargo, en la mayoría de los supuestos, son los -- particulares, los que inician un proceso en las diversas ramas -- de enjuiciamiento; aunque también pueden figurar como actores -- las autoridades del Departamento del Distrito Federal, como se -- desprende del Artículo 21 fracción V de la Ley del Tribunal de -- lo Contencioso del Distrito Federal.

Por otro lado, el actor en el juicio Contencioso Admi-- nistrativo debe fundar su pretensión, es decir, desvirtuar la -- presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo. -- La presunción de legitimidad connota que el acto administrativo-- se tiene por legítimo mientras no se demuestre lo contrario. -- Aún más, la presunción de ejecución va de la mano de la presun-- ción de legitimidad, si un acto se presume legítimo debe cumplir-- se. Cuando el actor demanda impugnando la presunción de ilegiti-- midad y por ende la de ejecutoriedad que es consecuencia debe-- fallarse en ambas.

Cabe aclarar, que en el proceso Contencioso Administra-- tivo se habla de pretensión y no de acción, siendo sus diferen-- cias las siguientes, según los jurisconsultos modernos:

a) La pretensión es en muchos casos un derecho privado, la acción es siempre en derecho público;

b) En la pretensión el sujeto pasivo es el deudor de la obligación o autoridad responsable, en la acción procesal lo es--

el Estado o el Organó Jurisdiccional desde el punto de vista que adopte;

c) En la pretensión el contenido del Derecho consiste - en la prestación que ha de cumplir el deudor o autoridad demandada como pagar una suma de dinero, entregar una cosa, abstenerse de un hecho, etc., "administrar justicia, es decir, tramitar el juicio, contestar una petición, pronunciar una resolución, etc."

Aunado a lo anterior, es conveniente dejar asentada la idea de que la acción en sentido procesal tiene tres acepciones distintas.

I. Como sinónimo de Derecho:

Es en el sentido que tiene el vocablo cuando se dice -- "el actor carece de acción", es decir, se identifica a la acción con el derecho de fondo o sustantivo o, en todo caso, se le considera como una promulgación del derecho de fondo, al ejercitarse ante los tribunales;

II. Como sinónimo de pretensión y de demanda:

La acción en este sentido es la pretensión de que se -- tiene un derecho válido y en nombre del cual se promueve la demanda respectiva. Así se habla de demanda fundada e infundada;

III. Como sinónimo de facultad de provocar la actividad de la jurisdicción:

Se habla, entonces de un poder jurídico que tiene todo-individuo como tal y en nombre del cual le es posible acudir ante el órgano jurisdiccional en demanda de amparo, pugnando por el cumplimiento de su pretensión. Ahora bien, el hecho de que esta pretensión sea fundada o infundada no afecta la naturaleza del poder jurídico de accionar, ya que pueden promover sus acciones en justicia aún aquellos que erróneamente se consideran asistidos de razón. En este sentido, la acción se entiende como -- " . . . el poder jurídico de acudir ante los órganos jurisdiccionales . . . " (21)

El actor puede hacer valer varias razones o fundamentos de la acción de impugnación, por ejemplo: a) En algunas ocasiones puede considerar que el acto administrativo es nulo por haberse emitido por autoridad incompetente o porque se ha prescindido de formalidades que hayan influido en el sentido o significación del acto. Un acto nulo no debe producir efectos, ya que la nulidad es una forma de injusticia y debe ser declarada aún de oficio; b) Puede estimar el demandante que el acto administrativo es producto de una errónea interpretación de las normas, -- produciéndose una diferencia de puro derecho, pues la administración entiende de un modo las normas y el particular de otro, ---

(21) Couture, Eduardo J., Fundamentos de Derecho Procesal Civil-Roque de Palma, Editor, Buenos Aires 1958, pág. 116.

puede ocurrir que las partes, es decir, actor y demandada, estén de acuerdo en la realidad de lo hechos, pero no en su alcance y significación jurídica, o bien puede acontecer que los litigantes ni siquiera estén de acuerdo en la realidad y ocurrencia de determinados hechos; c) Dentro de otra posibilidad el actor puede sostener que el acto impugnado es ineficaz por no habérselo notificado, caso en el cual no se discute su validez, cabrían estas posibilidades como fundamento de la acción de impugnación, - siendo más frecuentes en el proceso contencioso administrativo.

Por lo que concierne a la situación jurídica del particular frente a la autoridad administrativa, es notoria su gran desventaja y coincidimos con el tratadista español Jesús González Pérez, cuando afirma que el administrado es " . . . esa persona que aparece al lado de, o frente a la administración pública, es el gran olvidado en los estudios modernos del derecho administrativo . . . " (22)

Sin embargo, es de notarse que en el ordenamiento mexicano, el particular que resulta afectado por una resolución o acto administrativo, se enfrenta a una problemática que se deriva de la complejidad del sistema y de la ausencia de un criterio -- orientador para tales efectos, ya que no existen medios enérgicos para impedir que dichas autoridades se extralimiten en sus -

(22) Fix-Zamudio, Héctor, Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos, Estudios de Derecho Público Contemporáneo, Homenaje a Gabino Fraga, Fondo de Cultura Económica, - U.N.A.M., México 1972, pág. 60.

atribuciones, de tal forma que pueda reformarse la indefinida posición del gobernado, ya que primeramente el particular afectado debe seleccionar atinadamente si la afectación fué originada por una autoridad local o federal, para que se defina la índole de la autoridad responsable o a la naturaleza del acto que lesione su esfera jurídica, y una vez determinado el sistema aplicable todavía debe investigar, en una serie de ordenamientos administrativos, el proceso adecuado para impugnar el acto o resolución así como el órgano jurisdiccional al que se debe ocurrir, en algunos casos procede agotar un recurso administrativo interno ante la misma autoridad o sus superiores jerárquicamente, y una vez agotada se debe acudir a la vía correspondiente, que puede ser de tres acepciones, a saber:

a) La competencia de carácter local, asignada a los tribunales ordinarios. (Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

b) La correspondiente en materia federal, a tribunales fiscales; y

c) Para aquellos actos y resoluciones que se estiman como definitivos procede impugnarse a través del juicio de amparo y en algunos casos también ante los tribunales ordinarios.

Concluyendo, el problema del administrado afectado no radica en la ausencia de medios jurídicos de defensa, sino en la

multiplicidad e imprecisión de los mismos, lo que hace necesaria una sistematización de estos instrumentos de protección, para -- que el gobernado pueda establecer una situación jurídica si no - de igualdad por lo menos no tan desigual frente a la administra- ción.

b) El Demandado:

El Artículo 32, fracción II de la Ley del Tribunal de - lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal enuncia a las autoridades que tendrán el carácter de demandadas en el juicio - Contencioso Administrativo, a saber:

a) El Departamento del Distrito Federal, representado - por el Jefe del mismo, b) Los Delegados del Departamento del Dis trito Federal, así como los Directores Generales del mismo a cu- ya área de competencia corresponda la resolución o acto adminis- trativo impugnado o su ejecución; quienes al contestar la deman- da lo harán por sí y en representación del Jefe del Departamento del Distrito Federal, c) Las autoridades del Distrito Federal, - tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnen;- y d) El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad- pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto por el Artículo 21 de esta Ley.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal, siempre- es parte en el juicio, y se ha establecido jurisprudencia en el- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal - donde indica que el " . . . Jefe del Departamento del Distrito -

Federal, es siempre parte demandada en el juicio Contencioso Administrativo . . . " (23)

El Departamento del Distrito Federal está comprendido dentro de la Organización Centralizada Federal, y en la Ley Orgánica del mismo se determina en su Artículo 30 que el Jefe del Departamento se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, entre otras del despacho de los asuntos que le competen, en las -- unidades administrativas y de gobierno siguientes:

a) Organos Administrativos Centrales: Secretaría General de Gobierno "A" y otra "B", Secretaría General de Obras y -- Servicios; Oficialía Mayor; Contraloría General; Tesorería; Dirección General de Acción Social y Cultural; Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica; Dirección General de Información, Análisis, Estadísticas, Programación y Estudios Administrativos; y como Direcciones Generales son: La Jurídica y de Gobierno; Obras Públicas de Planificación; de Policía y Tránsito; de Promoción Deportiva; de Promoción Económica; de Protección Social y Servicio Voluntario; de Reclusorios y Centros de -- Rehabilitación Social; del Registro Público de la Propiedad; de Relaciones Públicas; de Servicios Administrativos; de Servicios Médicos; de Trabajo y Previsión Social; y de Turismo.

b) En tanto los Organos Administrativos Desconcentrados

(23) Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, publicada el día 1 de noviembre de 1976, Jurisprudencia de Salas No. 8, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

del mismo Departamento del Distrito Federal se ubican a los siguientes:

Las 16 Delegaciones, en sus respectivas circunscripciones geográficas; los almacenes para Trabajadores del Departamento del Distrito Federal; la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano; el Servicio Público de Boletaje Electrónico; y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal.

Una vez que se han indicado todas las unidades administrativas de las que se comprende el Departamento del Distrito Federal y en relación al Artículo 21 fracción I de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se desprende que son autoridades demandadas las autoridades del Departamento que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar algún acto administrativo en agravio a los gobernados.

c) Tercero Perjudicado:

En nuestro ordenamiento mexicano se hacen diferentes acepciones sobre la figura jurídica llamada Tercero Interesado, que se inspira en el llamado Tercero Perjudicado consagrado en el juicio de amparo, " . . . y que en términos generales podría describirse como toda persona que tiene interés en la subsistencia del acto o resolución impugnada en el proceso administrativo, los cuales le favorecen, de manera que sus derechos o intereses legítimos son contrarios o incompatibles a las del actor, y en ciertos supuestos, a los del particu---

lar demandado, cuando es la autoridad la que solicita la nulidad del acto o resolución." (24)

En el procedimiento administrativo, encontramos excepciones al sujeto procesal tercero interesado con pretensiones -- contrarias al particular demandante, el cual adquiere una autonomía y pasa a formar litisconsorcio pasivo con las autoridades demandadas, o a quien se le confiere el carácter de demandado, -- atento al Artículo 32 fracción III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y por otra parte se contempla al tercero que tiene interés directo en la anulación de una resolución, solicitada por la autoridad administrativa, el cual podría considerarse como coadyuvante de la propia autoridad actora, ésto es, para el caso excepcional de que la autoridad administrativa se constituya como parte actora en el juicio contencioso administrativo. Señalare las diferentes acepciones de terceros en materia civil. Para efecto de diferenciarlo en el Derecho Administrativo, primeramente se contempla al tercero cuyos actos no interesan en el proceso y que se califican como ajenos a la relación substancial, pues esta relación sólo vincula a las partes mismas, y por lo tanto, la sentencia que se dicte en ese proceso no afecta la esfera jurídica de esos terceros ajenos a la relación substancial, como son los testigos y los peritos.

(24) Ovalle Favela, José, La Legislación Mexicana Reciente sobre la Justicia Administrativa en el Derecho Comparado y en el Ordenamiento Mexicano, Revista de la Facultad de Derecho de México, Núm. 110, 1978, pág. 119.

Tercero ajeno al conflicto e imparcial, es aquel sujeto que de una forma más evolucionada e institucional da solución a la conflictiva social, son: el arbitraje y el proceso, por consiguiente tercero sería el conciliador, juez, dictaminador o árbitro.

Por otro lado, el tercero o tercerista en el proceso, - son aquellos sujetos que no son ajenos a la relación substancial es decir, que su esfera jurídica puede verse afectada por la relación que en el proceso se dicte, hay ocasiones en que un tercero es llamado a juicio y a la relación substancial, en que la relación litigiosa le podría afectar, y encontramos al tercero llamado garantía, tercero llamado evicción, y el tercero que denuncia el pleito, por cualquier otra razón; por lo que respecta al tercero llamado garantía, generalmente se hace a un codeudor o un fiador, el tercero llamado evicción, es para efectos de responder por el saneamiento de la evicción, es decir, por el buen origen de la propiedad de alguna cosa, y le depara perjuicio la sentencia que se pronuncie, y finalmente el tercero que denuncia el pleito y que también depara perjuicio la sentencia que se dicte.

Tratándose de derecho administrativo se puede afirmar que el principio que regula los efectos del acto es precisamente contrario al que rige la materia civil en cuanto a los efectos de lo relativo a derechos patrimoniales; es decir, que la regla general es que las situaciones jurídicas creadas por el

acto administrativo son aplicables a todo el mundo, por ejemplo: el nombramiento de un funcionario obliga a todos los administrados a reconocerlo como tal, el otorgamiento de una concesión da al beneficiario un carácter especial frente a todos los individuos, la obtención de un permiso para ocupación de una vía pública, impone a todos la obligación de respetar la ocupación.

Concluimos entonces que en el Derecho Administrativo, - el Estado realiza actos que tienden a la satisfacción de necesidades colectivas, mientras que en el Derecho Civil la regla es - que los actos sólo producen efectos para las partes, en cambio - en el Derecho Administrativo los actos tienen una eficacia erga omnes, no obstante esta regla tiene sus excepciones, toda vez -- que existen derechos de los particulares que la administración - está obligada a respetar, o que sólo puede afectar mediante ciertos requisitos, es decir que el acto administrativo no puede violar derechos anteriores, creados por otro acto administrativo, o por un título especial de derecho público o privado, de aquí resulta el concepto de tercero en el Derecho Administrativo; que - comprende al particular que tiene un Derecho Público o Privado - que puede resultar afectado por la ejecución de un acto administrativo, es por lo mismo, dicho Derecho, motivo de limitación de la actividad administrativa.

En conclusión, coincidimos con el tratadista mexicano - Ovalle Favella, entendiéndolo por tercero: " . . . como una sola figura, en cualquier supuesto, es decir, todo aquel que tiene inte

rés opuesto al actor o demandado, y se le deberá dar el carácter de parte autónoma, conformando un liticonsorcio con alguna de -- las dos partes principales." (25)

C) INTREGRACION DE LA LITIS.

"Se constituye o tiene existencia jurídica la relación procesal con la demanda judicial en el momento en que es comunicada a la otra parte, en virtud de que no se puede establecer si no es oída o citada en forma, la parte contra quien se ha promovido o propuesto la demanda." (26)

La integración de la litis, en el procedimiento Contencioso Administrativo, queda establecida una vez que se notifica a la o a las demandadas, la pretensión del actor o actores, es de considerarse que no podría integrarse antes, en virtud de que el actor podría desistirse en perjuicio de la acción o de la instancia y por consiguiente queda fuera de controversia su pretensión.

Para efectos de aclarar este punto, analizaremos brevemente los presupuestos de la demanda y procedimiento Contencioso Administrativo, que en materia administrativa además de las formales, existen esenciales.

El proceso Contencioso Administrativo no es un recurso,

(25) Ovalle Favela, José, Op. Cit., pág. 120.

(26) Tesis de la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Anales de Jurisprudencia, Tomo II, -- pág. 15.

no es una segunda instancia para revisar resoluciones de diferentes cuerpos administrativos dictados a interposición de un recurso administrativo promovido por ellos, es de observarse que en el ordenamiento mexicano existe una situación imprecisa en cuanto a la función y objeto de los recursos administrativos ya que por una parte sigue imperando como regla general el principio de la obligatoriedad de su agotamiento como un requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción administrativa o los tribunales ordinarios, para impugnar la legalidad de los actos o resoluciones administrativas, y por la otra, se va abriendo paso a una tendencia muy marcada a convertir tales recursos como instrumentos opcionales que pueden ser interpuestos libremente por el particular afectado, el cual tiene la posibilidad alternativa de acudir directamente a la vía jurisdiccional, tendencia marcada en el Artículo 28 de la ley en comento, que establece la opción de los recursos administrativos y la facultad del afectado para acudir directamente a dicho tribunal impugnando los actos y resoluciones que caen bajo su competencia, cabe una salvedad para el artículo antes mencionado y en su parte última, nos indica que en materia fiscal sí deberán agotarse los recursos previstos en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, y en el Artículo 11 de ésta, se establece que:

"Contra las resoluciones emitidas por las autoridades fiscales, los contribuyentes podrán interponer los recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, así como el recurso de inconformidad cuando se señale en esta Ley, el que se tra-

mitará en los mismos términos que el recurso de revocación. El recurso de inconformidad, deberá agotarse previamente a la promoción del juicio en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal".

Existen varias definiciones de recurso administrativo, señalaré la que a mi criterio es completa sólo como complemento ya que no es tema de estudio del presente trabajo, en virtud de que todos los autores coinciden en considerar que el recurso administrativo constituye una impugnación dentro de la esfera administrativa, a través de la cual el particular afectado puede oponerse a un acto o resolución de carácter administrativo, por conducto de un procedimiento en que la misma autoridad es quien decide.

Al respecto Fix-Zamudio dice y coincidimos en que el recurso administrativo es un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo. (27)

Es factible mencionar la clasificación de los recursos administrativos ya que ésta es relativa a la autoridad que resuelve; así por ejemplo:

(27) Cfr. Fix-Zamudio, Introducción al Estudio de los Recursos, Op. Cit., pág. 202.

a) Cuando el recurso administrativo se interpone ante la misma autoridad que lo dictó o emitió, se denomina de reposición, de reconsideración, de oposición o inclusive de revocación o reclamación. (28)

b) Aquellos recursos administrativos que se interponen ante la autoridad jerárquicamente superior a la que dictó el acto, se califica o denomina de recurso jerárquico o de alzada. (29)

c) Otro tercer grupo de recursos, son aquellos que se interponen ante un organismo administrativo especial. (30)

La terminología que se utiliza en las leyes administrativas mexicanas, es un tanto confusa, en cuanto que se utiliza con más frecuencia el de reconsideración, para calificar el que se interpone ante el mismo organismo advirtiendo que las propias leyes administrativas no los regulan, y que dan preferencia al recurso jerárquico o de alzada que también se denomina de revisión o de inconformidad.

Volviendo a la obligatoriedad de los recursos administrativos, y toda vez que la finalidad de los mismos, radica en la necesidad de que la propia administración, a instancia de los

(28) Cfr. Nava Negrete, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo Editorial Porrúa, México 1959, pág. 103.

(29) Cfr. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, 12a. Edición, México 1983, págs. 1181 y 1186.

(30) Cfr. Idem. pág. 1189.

particulares, corrija los errores o violaciones que ha cometido en los procedimientos para crear los actos administrativos, así como lo establece el Artículo 14 Constitucional; de acuerdo con el principio de la definitividad del acto administrativo, por ejemplo en el Juicio de Amparo, uno de sus principios esenciales es el de la definitividad del acto reclamado, es decir que previamente a la vía de amparo se debe agotar el recurso administrativo correspondiente de tal suerte que, existiendo dicho medio de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es a todas luces improcedente, tanto en materia judicial como administrativa, de acuerdo con lo establecido por los Artículos 107 --- fracciones III inciso a) y IV de la Carta Fundamental, y 73, fracciones III, XIV y XV de la Ley de Amparo.

En conclusión, podemos decir que uno de los principios básicos de la vía judicial y administrativa radica en la estricta exigencia del agotamiento de los recursos administrativos, como un presupuesto indispensable para acudir ante los tribunales respectivos y en el Artículo 28 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en forma expresa da el carácter de optativo a los recursos administrativos, o bien si se está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa previo desistimiento de los mismos, podrá acudir al Tribunal y ejercitada la acción ante éste, se extingue el derecho para acudir a otro medio de defensa ordinario.

Una vez que se haya cumplido con los requisitos esencia

les y formales de la demanda, se admitirá ésta, ordenándose emplazar a las demandadas de tal manera que una vez que han sido emplazadas las demandadas, quedará integrada la Litis del Juicio Contencioso Administrativo.

a) La Demanda

Pasaremos a enunciar los elementos formales de la demanda, en los siguientes términos:

Como lo establece el Artículo 255 del Código de Procedimientos Civiles, " . . . toda contienda judicial, principia por demanda . . . ", y en el Procedimiento Contencioso Administrativo lo especifica el Artículo 50 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en donde se establecen los requisitos de forma, que deberá contener la demanda dirigida al Tribunal, entre los cuales encontramos los siguientes:

a) Requisito indispensable, es que deberá ser por escrito, con teniendo nombre y domicilio del actor, y para el caso de que promueva cualquier persona con capacidad legal, será el de éste último, fundamentando tal autorización o acreditándola mediante testimonio notarial, situación que tiene prominente importancia para efectos de acreditar el interés jurídico, porque atento al Artículo 33 de la Ley del Tribunal, " . . . sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés jurídico que

fundé su petición . . . "

b) En la demanda, deberá el actor especificar claramente la resolución o acto administrativo impugnado; y para el caso de que se trate de falta de contestación, de resolución por parte de las autoridades dentro del término de 30 días naturales, a las promociones presentadas ante ellos por particulares, éste sería el acto impugnado, es decir, la falta de contestación.

c) Se debe indicar, la autoridad o autoridades emisoras o ejecutoras del acto impugnado, o bien las partes demandadas, - que excepcionalmente pudieron ser particulares atento al Artículo 32 fracción II inciso d) de la Ley del Tribunal.

d) Para tal caso de que exista tercero perjudicado que sería llamado a juicio, deberá indicarse nombre y domicilio.

e) Señalar la pretensión que se deduce; ésta consiste - en solicitar la nulidad o validez del acto impugnado y el actor deberá argumentar que la norma en cuestión lesiona su derecho -- subjetivo y para que esto suceda, debe ocurrir no sólo la expedición de la norma, sino además su aplicación al caso concreto; lo que sucede es, que la administración al determinar y recaudar impuestos aplica normas reglamentarias que pueden lesionar el interés legítimo del particular, y en este caso produce que al mismo tiempo se impugne un acto administrativo de determinación o recaudación de impuestos, y la única persona que puede promover la

impugnación es el particular afectado por la aplicación de la -- norma reglamentaria; sin embargo, la resolución del Tribunal no es de carácter general, pues sólo tiene eficacia referida al actor. Concluyendo diremos, que la acción de impugnación persigue la inaplicación de una norma reglamentaria al caso concreto, la cual seguirá teniendo vigencia respecto a terceros.

Ahora bien, para el caso de que se pretenda la anula--- ción total o parcial de las normas impugnadas, no se trata en es te caso de una lesión de derechos subjetivos, aquí la acción es objetiva y esta facultad denominada de plena jurisdicción revisite al Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, toda vez que la resolución que emita el Tribunal tiene efectos imperati--- vos, quedando total o parcialmente anulada la resolución impugna da.

Los fundamentos para impugnar las normas reglamentarias en las formas y alcances ya mencionados, generalmente son dos: y el primero se refiere a que la norma impugnada no fué expedida -- por quien debía hacerlo o que para su emisión no se siguieran -- los pasos y trámites relevantes referidos a su existencia misma; y, el segundo, a que la norma en cuestión es dudosa en su tenor-- con una jerarquía superior, porque no cabe que un reglamento con trarfe a la Ley y mucho menos a la Constitución.

Concluyendo este punto que a mi criterio es el más im-- portante, en la demanda, deberá especificarse la pretensión que--

se deduce, porque aún cuando existe suplenia de diferencias en la misma, salvo en materia fiscal, deberá el actor dejar precisado este punto, de lo contrario se dejaría en estado de indefensión a las autoridades demandadas.

f) El señalamiento de la fecha en la que se tuvo conocimiento el acto impugnado, es de esencial importancia toda vez -- que el actor tiene un término de 15 días hábiles para interponer su demanda, contados a partir del día siguiente al que fué notificada la resolución impugnada o el día en que tuvo conocimiento del acto impugnado.

g) Desde luego, en toda demanda deberá hacerse una descripción de los hechos, y fundamentos de derecho en que se basa el actor para ejercitar su acción, sin embargo, en el procedimiento contencioso administrativo y haciendo uso de la suplenia de la demanda, sólo se requiere que el actor describa los hechos y el tribunal supliría los fundamentos de derecho, ésto no quiere decir que el Magistrado instructor sea Juez y parte, sino que se toma en cuenta la gran desventaja del administrado frente a la administración, esta excepción sólo es aplicable en materia administrativa.

h) La demanda debe ir firmada, e inclusive se deben --- ofrecer las pruebas en el escrito inicial, a excepción de los supervenientes, y se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional y las que fueren contrarias a la moral y al derecho.

Una vez mencionados los requisitos de forma y de fondo que debe contener la demanda que se interpone ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, le dará el turno correspondiente el C. Presidente del Tribunal, mismo -- que no deberá exceder de 24 horas, procediendo a conocer de la misma la Sala asignada, nombrando uno de los tres Magistrados integrantes de la misma, como Magistrado instructor, quién deberá agotar todo el periodo de instrucción; y el de sentencia, toca a los Magistrados en pleno pronunciarlo.

Como en todo procedimiento y en el Contencioso Administrativo, el Magistrado instructor analizará el escrito inicial, y si encontrare irregularidades, u obscuridad en el mismo, prevendrá al actor para que desahogue la misma y pueda continuar el juicio por sus trámites procesales, pero estas prevenciones no serán más que aquéllas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el Artículo 50 de la Ley del Tribunal.

La Ley del Tribunal en su Artículo 53 especifica los casos en que procede el desechamiento de demanda, y son los siguientes:

"I. Si examinada, encontrare que el acto impugnado se dictó en acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal;

II. Si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, y

III. Si siendo obscura o irregular y previniendo al actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciere.- De igual manera, la obscuridad o irregularidad subsanables, no serán más que aquéllas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el Artículo 50.

Contra los autos de desechamiento a que se refiere este artículo procede el recurso de reclamación, que resolverá y conocerá la misma Sala emisora del auto; el término para interponer este recurso es de 3 días de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 84 de la ley en comento.

Para el caso de que en la demanda no existiera apercibimiento o prevención alguna o si los hubiere, se hayan desahogado a satisfacción del Presidente de la Sala correspondiente, este mandará emplazar conforme a derecho a las autoridades demandadas para que produzcan su contestación en un término de 15 días.

Por lo que concierne al acuerdo de admisión, éste contiene generalmente; a) Personalidad debidamente acreditada, es decir, que a criterio de la Sala se encuentra establecido y acreditada el interés jurídico del promovente; b) se provee sobre la admisión, y se ordenará correr traslado a los demandados en términos de ley; c) se acuerda sobre las pruebas que presentara el actor en su demanda inicial; d) se acuerda también lo conducente

a la suspensión solicitada, y en algunas ocasiones se previene - al actor para que asegure el interés fiscal ante la Tesorería -- del Departamento, para que surta efectos la misma; e) se señalaba y hora hábil para que tenga verificativo la audiencia de Ley.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo hasta cierto punto tiene un espíritu proteccionista y coadyuvador para con el particular afectado por un acto administrativo, pues en su Artículo 51 establece que se proporcionarán formas impresas de demanda al administrado que así lo solicitare, además de contar -- con suficiente personal para llenar los formatos de demanda correctamente, proporcionando asesoría y defensoría totalmente gratuitas.

Un matiz importante en la índole de los procesos ante - el Tribunal se encuentra, en que a diferencia de lo que sucede - en los juicios comunes no da lugar a la diligencia de junta de - conciliación, pues, no cabe arreglo entre el particular y la administración, sobre el tema no incide la voluntad de las partes, ni cabe por ello la transacción, sin embargo la doctrina estima- que cabe la acción de impugnación del acto administrativo, sin - perjuicio de la cualidad de ejecutoriedad, quedando esta en sus- penso, y entonces se aplica el principio de: "garantiza y reclama", mediante la presentación de depósito en efectivo, prenda o hipoteca, embargo de bienes o fianza, para efectos de mantener - las cosas en el estado en que se encontraban hasta antes de la - emisión de la resolución o acto impugnado, dictando el Tribunal-

la suspensión, en el mismo auto admisorio o en cualquier momento procesal.

b) Contestación de la Demanda

Las autoridades demandadas y el tercero perjudicado deberán producir su contestación en un término de 15 días, previa notificación del acuerdo admisorio de demanda pasando a referirse a cada uno de los puntos contenidos en la demanda, citando -- los fundamentos legales que consideren aplicables al caso, sobre este punto cabe aclarar que; al particular actor, no se le requiere necesariamente los fundamentos de derecho para ejercitar demanda, excepto en materia fiscal, aquí presenciamos una desigualdad procesal en las partes, sin embargo, " . . . por razones de equilibrio aplicables en todo tipo de procesos y por consiguiente en el Contencioso Administrativo, y atendiendo asimismo al principio de igualdad de las partes, es menestar que exista una simetría en todas las etapas del litigio, con la que se asegure la continencia de la causa. Las autoridades y los particulares que tienen el carácter de parte en las contiendas administrativas deben estar en posibilidades de hacer uso de los mismos medios de defensa establecidos a lo largo del proceso para remedio de violaciones legales . . . ". (31) No obstante, y como lo señala el Lic. Rueda Heduán, debe existir una simetría procesal-

(31) Rueda Heduán, Ivan, Premisas del Contencioso Administrativo en México, Congreso Conmemorativo del Cincuentenario del -- Tribunal Fiscal de la Federación. Ponencia presentada el 28 de agosto de 1986, pág. 23.

aquí el legislador quiso de alguna manera coadyuvar en la angustiosa desventaja del administrado recurrente, toda vez que obedece esa desventaja a la falta de una codificación unificada del Derecho Administrativo y su procedimiento.

En la contestación a la demanda, las autoridades demandadas también deberán ofrecer sus pruebas debidamente relacionadas, y en el procedimiento administrativo como en todo proceso cabe interponer causales de improcedencia, sobreseimiento y excepciones, las cuales se resolverán por sentencia definitiva, cabe también la recusación con causa, y el Artículo 55 de la Ley del Tribunal, contempla la falta de contestación a la demanda en término, precluyendo el derecho para hacerlo. Queda un tanto impreciso el punto relacionado con las pruebas, es decir, que si las demandadas no contestaren y por consiguiente no ofrecieren pruebas dentro del término concedido, sólo restaría ofrecer las supervenientes y sin embargo se entiende que prueba superveniente es aquella generalmente documental de la cual se tuvo conocimiento con posterioridad a la fecha límite de su presentación, y en el caso que nos ocupa la autoridad responsable sólo podrá ofrecer éstas y comprobar fehacientemente su naturaleza de supervinencia.

El Artículo 64 de la Ley del Tribunal, especifica que - " . . . se admitirá toda clase de pruebas, excepto la confesional . . . ", esta disposición tiene como objetivo garantizar al oferente una pronta y expedita administración de justicia, y to-

da vez que los actos impugnados son emitidos por las autoridades del Departamento del Distrito Federal, y considerados éstos como entes públicos y no como personas físicas; en el ejercicio de -- sus atribuciones conferidas por el Ejecutivo Federal, y atendiendo la naturaleza de la prueba confesional que es considerada pro vocada y que consiste en someter a una de las partes en el proce so, por la otra, a un interrogatorio especial sobre hechos pro pios del declarante, y en materia administrativa como repetimos, las autoridades emiten los actos en uso de sus facultades confe ridas y en su carácter de titulares de las dependencias gubernna tivas.

La prueba pericial ofrecida, deberá acompañarse del --- cuestionario que contestarán los peritos, emitiendo dictamen pe ricial que por regla general, contiene una opinión técnica sobre determinado asunto, para que el Tribunal pueda utilizarlos y no rmar su criterio, así el Tribunal apreciará sobre cada cuestión - controvertida los dictámenes de peritos, que son nombrados por - cada una de las partes, y si esos dictámenes coinciden, resultar ía innecesario nombrar otro, pero sin embargo por lo regular -- los dictámenes no coinciden y se designa un tercero en discordia de donde se deriva que es una prueba colegiada porque el tribuna l libremente apreciará sobre el valor de las mismas.

Por otro lado, la prueba testimonial en el procedimien to que nos ocupa se desahoga por medio de declaraciones de terce ros ajenos a la relación substancial del proceso, a través de --

preguntas formuladas por su oferente, sujetos totalmente imparciales, que no tengan interés particular en el negocio, ni relación alguna con las partes, estos testigos no excederán de tres por cada hecho, y deberá presentarlos el oferente, salvo que --- exista imposibilidad para hacerlo, los mandará citar el Tribunal.

Una vez que se admitió la demanda, se turnará el expediente al Magistrado instructor, quien conocerá y resolverá sobre la contestación y en su caso ampliación, hasta la audiencia.

En La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo no se consagra la reconvencción, sin embargo, por supletoriedad - al Código de Procedimientos Civiles, sí cabría la adecuación de esta figura jurídica, consagrada en el Artículo 260 del Código - antes citado, y toda vez que " . . . como la reconvencción no es más que una demanda formulada en la contestación, está sujeta a las reglas señaladas por la ley, relativas a la forma de toda de manda" . (32)

Por consiguiente y dada su naturaleza si es de encuadrarse en los supuestos del Artículo 21 fracción VI de la Ley -- del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en relación con - el Artículo 32 fracción II inciso d) del mismo ordenamiento.

(32) Jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación. Tomo XV, - pág. 607.

c) Ampliación de la Demanda

El particular o actor en el juicio Contencioso Administrativo, puede ampliar su demanda inicial, siempre y cuando la citada ampliación se efectúe hasta antes de la audiencia de Ley, toda vez que como es sabido el procedimiento en el Tribunal Contencioso, consta de tres partes que son: Demanda, Contestación, Desahogo de pruebas, Alegatos y Sentencia, y con la celebración de la audiencia se tiene por cerrada la instrucción pasando a la sentencia, no obstante que el Artículo 76 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, establece que: "Las salas del Tribunal podrán decretar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estime necesario . . ." obviamente debe ser hasta antes de dictar sentencia.

Suele suceder que la autoridad demandada al producir su contestación, podría aportar datos o hechos que el particular desconociere, en su calidad de agente externo de la administración pública, o bien que durante el tiempo transcurrido de la presentación de la demanda y emplazamiento de la misma, se originarán nuevos actos administrativos relacionados directamente con el acto impugnado o pretensión deducida, luego entonces sí es procedente la ampliación de la demanda ante el Tribunal en estudio.

Ahora bien una vez integrada la litis en el procedimien

to Contencioso Administrativo existen accidentes de realización incierta o conjetural que puede sufrir el proceso en su desenvolvimiento y desarrollo, entre los cuales encontramos la acumulación procesal, o bien el fenómeno de signo contrario, que sería el de escisión o separación procesal, conocemos tres tipos de -- acumulación procesal, a saber: a) Acumulación de partes; b) Acumulación de acciones (de pretensiones); c) Acumulación de autos-- (de expedientes).

En la acumulación de partes caben dos posibilidades la pluralidad de partes y el litisconsorcio aún cuando parecen sinónimos no lo son, y es el caso que la pluralidad de partes con---cierno, por regla general la posibilidad de intervención de terceros en relaciones procesales preexistentes. Sin embargo, el litisconsorcio, puede entenderse como " . . . la situación y relación procesal seguida por la pluralidad de personas que, por efecto de una acción entablada judicialmente, son actores y de--mandantes en la misma causa . . . " (33)

La acumulación de acciones, que en rigor se trata de - acumulación de pretensiones, esto implica que en un proceso se - ejerciten conjuntamente varias acciones, el efecto clásico que - produce la acumulación de pretensiones, es el de que se tramiten conjuntamente en un solo juicio y se decida en una sentencia.

(33) Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Buenos Aires, Argentina, Omeba 1968, pág. 580.

En la acumulación de expedientes o de autos, se entiende como " . . . la reunión de varios pleitos en uno solo, o de varias causas en una sola, con el objeto de que continúen y se decidan en un solo juicio" (34), más que nada se trata de una -- unión de expedientes, que pueden ser a través de una verdadera fusión, es decir, forma uno solo, o bien simplemente reunirlos para que éstos "corran juntos", es decir que se lleven paralelamente y por cuerdas separadas, siendo las causas más comunes las siguientes:

1. Litispendencia: es una excepción dilatoria procesal, que pueden interponer las demandadas alegando que la misma cuestión planteada en ese juicio, está pendiente de resolverse; tramitándose por cuerdas separadas, esta excepción es de previo y especial pronunciamiento.

2. La conexidad de la causa; también es una excepción dilatoria, que consiste en que el demandado alegue ante el Presidente de la Sala que conoce, que el asunto planteado está íntimamente relacionado o vinculado con otro u otros asuntos previamente planteados, ante el mismo u otras Salas, hay conexidad de la causa, cuando hay identidad de personas y de pretensiones aunque sean distintas; y cuando las acciones provengan de una misma causa; y

(34) Pallares, Eduardo, Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa México 1961, pág. 228.

3. Otro caso de acumulación de expedientes es el derivado de una resolución de competencia, es pertinente recordar que existen dos formas de planteamientos de incompetencia, la declinatoria y la inhibitoria, una vez decidida la cuestión competencial, todo lo actuado ante el órgano incompetente, y el expediente que se hubiere abierto con motivo de la inhibitoria, se fusionarán para formar uno solo.

Por último comentaremos el fenómeno contrario a la acumulación denominado escisión procesal, que consiste en separar lo que está unido, es decir, podría existir el caso de encontrarse juntas diferentes acciones o pretensiones, que son contradictorias o que se excluyen mutuamente, toda vez que, ejercida una será inoperante la otra y por lo tanto, quedará virtualmente excluida, bien si se trata de vías diferentes o de competencias -- distintas, lo que sucedería es que las pretensiones que se quisieron hacer valer conjuntamente, se separaron, y las de diferente vía o competencia deberán entenderse reservadas para que su titular los haga valer mediante el procedimiento y ante la autoridad adecuada.

D) NOTIFICACIONES

En derecho existen diferentes formas o medios de realizar las notificaciones, que pueden ser a saber: a) personalmente; b) por cédula; c) por boletín judicial; d) por edictos; e) -- por correo; f) por telegráfo; g) por teléfono; y h) por radio --

y televisión, sin embargo, en el procedimiento Contencioso Administrativo únicamente se practican los marcados con los incisos a), b) y e).

a) La notificación personal es aquella que debe hacerse generalmente por el secretario actuario adscrito a la Sala cono- cedora del asunto, constituyéndose en el domicilio señalado para tales efectos, hacer la entrega del acuerdo o resolución que se- pretende notificar, es evidente que las resoluciones que deben - notificarse personalmente, para que surtan efectos en relación - con la persona notificada suelen ser las de mayor importancia y- relevancia en el proceso. En la Ley del Tribunal de lo Contencio- soso Administrativo, Artículo 39 se establece que: ". . . las- notificaciones se harán: I. A las autoridades por oficio o perso- nalmente a su representante si estuvieren presentes en el Tribu- nal; tratándose de resoluciones definitivas, la notificación a - las autoridades se hará siempre en forma personal; II. A los par- ticulares, personalmente o por correo certificado con acuse de - recibo, III. Fuera de los casos señalados en la fracción ante- - rior las notificaciones se harán personalmente en el Tribunal a los particulares, si se presentaren dentro de las 24 horas si- - guientes a las en que se haya dictado la resolución, y por lista autorizada (estrados) que se fijará a las 13:00 horas en sitio - visible del Tribunal . . . " En síntesis deducimos que las no- tificaciones en el Tribunal se harán personales, por oficio y -- por estrados y en casos muy excepcionales por correo certificado aún cuando ésta última forma es raramente usual en la práctica,-

sólo que en algunos casos si esta notificación personal no puede realizarse, válidamente podría suplirse por una notificación por cédula en los términos que más adelante se indican.

b) Por cédula que acepta tres modalidades, cabe aclarar que la cédula de notificación es un documento que contiene fundamentalmente la copia literal de la resolución que debe notificarse, el nombre y domicilio de la persona a quien deba hacerse, datos del juicio del cual emana, identificación del Tribunal concededor del juicio, fecha, hora y firma de quien notifica y el que recibe, y esta cédula puede ser entregada o bien fijada a los estrados o cédula inscrita en el Registro Público de la Propiedad, en realidad se desconoce antecedente alguno de la última modalidad mencionada en este H. Tribunal.

c) Por boletín judicial, al respecto cabe mencionar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no utiliza este medio de notificaciones, es decir, que no existe boletín, que sería Contencioso Administrativo.

d) Por edictos, esta forma de notificación tampoco es usual en el procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que las autoridades demandadas son dependencias gubernativas perfectamente identificadas y localizadas, es decir, que son del conocimiento público.

e) Por correo, el Artículo 36 de la Ley del Tribunal, -

establece que "las resoluciones serán notificadas: personalmente, . . . o por correo certificado con acuse de recibo, caso en que la pieza postal deberá ser depositada en el correo al día si guiente de la resolución". Y para el caso de que el servicio postal devuelva por cualquier causa un oficio de notificación, - ésta se hará personalmente y cuando no fuere posible, por lista. (estrados)

f) Por teléfono, radio y televisión, estas formas de no tificación son usuales en algunos Organos Jurisdiccionales de -- provincia, sin embargo, la legislación del Distrito Federal no - autoriza el empleo de tales medios de comunicación, excepto el - teléfono, en el título especial de la Justicia de Paz, Artículo- 15; las dificultades que las mismas pueden presentar son obvias, y se centran en la imposibilidad, sin embargo, el maestro Alcalá Zamora y Castillo, con gran sentido crítico y dotes excepciona-- les de visionario, adelanta ideas que para algunos podrían pare- cer como demasiado avanzadas, diciendo que, " . . . el día en -- que los Tribunales cuenten con equipos e instalaciones de televi- sión, los juzgadores podrán por tal medio recibir declaraciones- a distancia . . . " (35)

En conclusión, el Tribunal sólo utiliza las formas de - notificación siguientes: personal, por oficio y correo, para el -

(35) Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, "Las Comunicaciones por - Correo, Telégrafo, Teléfono y Radio en el Derecho Procesal- Comparado" en Boletín del Instituto de Derecho Comparado en México, Núm. 1, 1984, pág. 25.

caso de imposibilidad de los anteriores, se hará por cédula fijada en los estrados y éstas surtirán efectos a partir del día siguiente al en que sean hechas.

LOS TERMINOS

El tiempo en que dura el proceso, se mide fundamentalmente por medio de plazos y términos. El maestro Briseño Sierra nos expresa que en lo procesal " . . . la incidencia de tiempo se mira en diversos institutos, tanto en los plazos y términos como en la preclusión, la rebeldía, la caducidad de la instancia y la cosa juzgada. A la naturaleza jurídica de este tiempo se refiere la Ley cuando legisla sobre días y horas hábiles y habilitación del feriado. Y la doctrina procesal se refiere a la celeridad como uno de los principios de una buena Ley procesal". (36)

El Artículo 38 de la Ley del Tribunal en comento, establece los días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios Contencioso Administrativos, como ya hemos precisado que el juicio Contencioso se encuentra dividido en tres etapas, y las leyes procesales, por regla general, fijan ciertos lapsos para el desenvolvimiento de estas etapas, los plazos deben estar bien establecidos por la Ley, con el fin de que los procesos se realicen con cierta celeridad y orden, el impul-

(36) Briseño Sierra, Humberto, "El Proceso Administrativo en Iberoamérica", Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México 1968, la. Edición, pág. 173.

so procesal está dado en relación del tiempo y no de espacio, el tiempo crea, modifica y extingue los derechos procesales concretos.

El concepto de preclusión está íntimamente ligado con los aspectos temporales del proceso, entendemos por preclusión la pérdida de los derechos procesales por no haberlos ejercido en la oportunidad que la ley dá para ello, " . . . para que la preclusión se produzca, es menester que se haya consumido íntegramente el plazo dado por la Ley para la realización del acto pendiente . . . " (37)

Otra institución interesante dentro de los aspectos temporales del proceso, es la caducidad procesal. La caducidad -- no es al parecer una institución exclusivamente procesal, pues encontramos ejemplos de caducidades de tipo sustantivo: La Ley del Tribunal en su Artículo 72 fracción V, contempla la caducidad procesal, no obstante, que el impulso y desarrollo en el procedimiento Contencioso Administrativo, impone necesariamente la acción de los particulares y las autoridades demandadas por medio de Magistrados Instructores que tienen suficientes atribuciones y facultades para mantener dinamismo que permita una justicia expedita, pero la caducidad contemplada en el artículo antes señalado, se refiere únicamente a la segunda instancia es decir, a la inactividad procesal por más de 180 días ante la Sala Supe-

(37) Maldonado Adolfo, "Derecho Procesal Civil", Librería Robredo, México 1947, pág. 283.

rior del Tribunal.

Sin embargo la caducidad de tipo sustantivo sí la contemplamos en el Derecho Administrativo, por ejemplo la inactividad del titular o particular afectado por la emisión u omisión de un acto o resolución administrativa, que para tal efecto el Artículo 43 de la Ley del Tribunal, establece el término de que goza el afectado para hacer valer su derecho ante este Tribunal, (15 días).

En el proceso es necesario plantear la diferencia entre preclusión y la caducidad; en ambas instituciones tienen la misma naturaleza y esencia, y la única diferencia es el grado, ya que la caducidad podría considerarse como una preclusión máxima toda vez que sí la preclusión se refiere a la pérdida de un derecho procesal, la caducidad es la inactividad total y bilateral, una vez que transcurre determinado plazo que la ley señala.

Por supletoriedad, los Magistrados pueden habilitar los días y las horas inhábiles para actuar o para que se practiquen diligencias, debiendo exponer con detalle el tipo de actuación procesal que se autoriza a celebrar en dichas horas y días habilitados.

Volviendo a los términos, la Ley del Tribunal especifica los siguientes a saber: a) el de 15 días para la interposición de demanda inicial; b) el de 5 años cuando se solicite la -

nulidad de una resolución favorable a un particular; c) el de 15 días para contestación de demanda; d) el de 5 días para otorgamiento de garantía para efectos de suspensión; e) el de 30 días para hacer efectivas las garantías con motivo de suspensión; --- f) el de 10 días para requerir la presentación de documentos en poder de las autoridades; g) el de 3 días para interponer recurso de reclamación; h) el 3 días para desahogar vista en relación al recurso anterior; i) el de 10 días para interponer recurso de revisión o contradicción ante la Sala Superior; j) el de 5 días para desahogar vista relacionada con los recursos anteriores; --- k) el de 15 días para resolver los recursos en mención; l) el de 15 días para interponer recurso ante el Tribunal Colegiado de -- Circuito contra resoluciones de la Sala Superior de este Tribunal, por consiguiente y a falta de disposición legal al respecto, el Artículo 137 fracción IV del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, señala el de 3 días para todos los demás casos.

Los términos se contarán por días hábiles y comenzarán a contar el día siguiente al en que surta efectos la notificación.

IMPEDIMENTOS

En el procedimiento Contencioso Administrativo debe evitarse o combatirse toda animosidad positiva o negativa, en favor, o en perjuicio de cualquiera de las partes, relacionadas con la

competencia subjetiva de los titulares del Tribunal, y para tal efecto examinaremos los siguientes conceptos: 1. los impedimentos; 2. la excusa; 3. la recusación. Los impedimentos son situaciones o razones que la Ley considera como circunstancias de hecho o de derecho, que hacen que durante la aplicación de la Ley se presuma parcialidad del titular del órgano jurisdiccional. Ésto se refiere a los vínculos que puede tener el titular con las partes en el juicio.

La excusa, consiste en que el titular de un órgano jurisdiccional, al conocer de la existencia de un impedimento, está obligado por disposición legal a excusarse, es decir, a dejar de conocer del asunto.

La recusación, sólo puede suceder cuando el titular del órgano jurisdiccional no se percate de la existencia del impedimento, o percatándose siga conociendo del asunto, y no se excuse, en este caso cualquiera de las partes que se sienta perjudicada por ese impedimento del titular del órgano jurisdiccional, puede promover la recusación, estamos desde luego, hablando de la recusación con causa, en la que se expresa la existencia del impedimento y desde luego debe probarse ante el órgano superior al que se recusa.

Los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tanto de la Sala Superior como de las demás Salas que lo integran, bajo su responsabilidad deberán excusarse de inter-

venir en los siguientes casos: I. Si son cónyuges o parientes -- consanguíneos o afines del actor o del tercero perjudicado, o de sus abogados o representantes, en línea recta sin limitación de grado; dentro del cuarto grado en la colateral por consanguinidad, o dentro del segundo en la colateral por afinidad; II. Si se tiene interés personal en el asunto que haya motivado el juicio; III. Si han sido abogados o apoderados de alguna de las partes en el mismo asunto; IV. Si tuviesen amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes o sus abogados o representantes; V. Si han emitido el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la fase oficiosa del procedimiento administrativo o en la ejecución; y VI. Si son partes en un juicio similar pendiente de resolución por el Tribunal.

Incorre en irresponsabilidad el Magistrado que, teniendo impedimento para conocer de un negocio, no se excuse, o que, no teniéndolo, presente excusa apoyándose en causas diversas de las del impedimento y pretenda que se le aparte del conocimiento de aquél.

Los impedimentos o las excusas que se presenten, se calificarán y resolverán de plano por la Sala Superior por mayoría de votos.

Por lo que concierne a la recusación, nueva figura en el procedimiento Contencioso Administrativo, ésta puede referirse a los Magistrados de las Salas y también a los de la Sala Su-

perior, y la parte que así lo expresare deberá ofrecer las pruebas concernientes a comprobar dichos impedimentos, a excepción de las pruebas testimonial o pericial, y para el caso de que la recusación interpuesta resultara improcedente, quedará a criterio de la Sala Superior determinar si existió mala fé por parte de quien la promovió, y la sanción puede consistir en multa por el importe de diez a cincuenta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en la fecha en que se hizo valer la infundada recusación.

IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

La improcedencia se puede afirmar que es originada por la falta de uno de los presupuestos procesales con ello la abstención del organismo jurisdiccional de conocer sobre el fondo de la cuestión planteada, declarando extinguida su jurisdicción.

El Artículo 71 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, enuncia las causas legales de improcedencia para el juicio promovido ante éste, y generalizando podríamos decir que son las siguientes: a) Improcedencia originada por la índole de la autoridad responsable, será causa de improcedencia que el acto impugnado no provenga de una autoridad que no sea del Departamento del Distrito Federal; b) improcedencia originada por la naturaleza de los actos dependientes del mismo órgano jurisdiccional; c) improcedencia originada por la litispendencia, atento a la fracción III del artículo en comento

será improcedente el juicio contra actos que sean materia de otro juicio Contencioso Administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovida por el mismo actor, contra las mismas autoridades y por el propio acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean diversas; d) improcedencia originada por existir cosa juzgada; e) improcedencia originada por la inexistencia del agravio, comprende la fracción V del artículo en comento, las causas de improcedencia contra actos que no afecten el interés jurídico del actor, es decir, que se necesite un acto posterior de autoridad para que exista agravio alguno que afecte los intereses del administrado; f) improcedencia originada por la consumación irreparable del acto reclamado; g) improcedencia originada por la cesación de los efectos del acto reclamado, o por inexistencia de su materia o de su objeto, las fracciones VII, VIII y IX del artículo en análisis, establece que será causa de improcedencia de los juicios cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado o éste no puede surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo, por lo que se refiere a la cesación de los objetos, es la producción de consecuencias jurídicas que fundada o infundadamente, supone el afectado que son violatorias de sus derechos, por ello si cesa la producción de dichas consecuencias jurídicas, aparece la imposibilidad de lograr el objeto por éste, en lo concerniente a la inexistencia del objeto o materia del acto reclamado, lógico es que cuando deje de existir el objeto del acto reclamado, el juicio devenga improcedencia; h) improcedencia originada por consentimiento expreso o tácito del acto recla

mado, el caso que nos ocupa se adecuaría a la fracción XI del artículo en comento, pues se entiende a aquellos actos consentidos por manifestaciones de voluntad o porque no se promovió demanda dentro del término señalado por la Ley del Tribunal.

Ahora bien, la improcedencia del Juicio Contencioso Administrativo debe ser declarada de oficio, por ser cuestión de orden público; en efecto el Presidente de Sala examinará el escrito de demanda y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia sobreseerá el juicio.

El Artículo 72 de la Ley del Tribunal establece que: --
procede el sobreseimiento del juicio; "I. Cuando el demandante desista del juicio; II. Cuando durante el juicio apareciere o so breviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; III. Cuando el demandante muera durante el juicio, si el acto impugnado sólo afecta a su persona; ---
IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del acto o revocación del acto que se impugna, y V. Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de 180 -- días ni el actor hubiere promovido en ese mismo lapso. Procede rá el sobreseimiento en el último caso si la promoción no realizada es necesaria para la continuación del procedimiento. En los juicios en los que se haya interpuesto el Recurso de Revi--- sión, la respectiva inactividad durante dicho término producirá la caducidad de la instancia y la Sala Superior declarará firme la resolución recurrida. Celebrada la audiencia o listado el -

asunto para sesión no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la caducidad de la segunda instancia.

Entre improcedencia y sobreseimiento existe una gran relación de causalidad, ya que aquélla es la causa y éste el efecto, en tanto, que como consecuencia de la improcedencia, el sobreseimiento da por terminado el proceso, sin resolver en cuanto al fondo, cabalmente por la ineficacia de la pretensión en la que ésta se basa.

E) SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS

Un aspecto esencial del proceso administrativo es el relativo a la suspensión de los actos impugnados, que se limita en nuestra materia, a la suspensión de los actos de ejecución de las providencias administrativas, que posee un carácter predominantemente conservativo.

Antes de entrar al estudio de la suspensión del acto reclamado en el procedimiento administrativo, es preciso dejar claro el concepto de medidas precautorias o cautelares toda vez, -- que resultaría un tanto confuso mencionar la variedad existente -- haremos como nuestro el criterio del maestro Fix-Zamudio que dice: "Las medidas precautorias o cautelares, son aquéllas que puede decretar el juzgador, de manera provisional, rápida y flexible para evitar perjuicio a las partes con motivo de la tramitación de un proceso, garantizando la eficacia de la senten

cia de fondo y su ejecución . . . " (38)

Cabe destacar algunos elementos comunes en todas las medidas precautorias o cautelares: a) La provisionalidad, o sea -- que sólo son factibles durante la tramitación de un proceso principal; b) La instrumentalidad, es decir que se encuentra relacionada y aparejada a la suerte futura del proceso, ya que si se deja de promover en el juicio principal, ésta queda sin materia; - c) Sumariedad, el principal objeto es evitar perjuicios que se derivarían del retardo de una resolución final, y la medida debe dictarse en plazos muy breves y cortos; y d) Flexibilidad, radica en que podrá solicitarse o decretarse en cualquier momento -- hasta antes de dictarse la sentencia definitiva.

La suspensión de los actos impugnados, puede solicitarse, decretarse y revocarse por el Tribunal en cualquier momento procesal hasta antes de dictar resolución, haciéndoselo saber a la demandada para su cumplimiento, los efectos de la suspensión de carácter conservativo y restitutivo, no se otorga la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, o se contravienen disposiciones de orden público, o se deja sin materia el juicio, sin embargo, por reformas al citado precepto en - 1978, se adicionó un párrafo, en donde se contempla el carácter restitutivo de la suspensión, es decir, que los Magistrados po--

(38) Fix - Zamudio, Héctor, Algunas Definiciones sobre la Suspensión de los Actos relacionados en el Procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, No. 2, Vol. I, México 1973, pág. 32.

drán dictar las medidas cautelares que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del guejoso de escasos recursos económicos.

En materia fiscal, se concederá la suspensión, si el -- afectado garantiza el interés tributario mediante depósito en -- efectivo, prenda o hipoteca, embargo de bienes o fianza y en un término de 5 días siguientes al en que queda notificado el auto que la concedió.

Para el caso de que la suspensión pueda ocasionar daños y perjuicio a terceros, se concederá la suspensión; si el actor otorga garantía que le señale el Presidente de Sala o el Magistrado instructor, pero si el tercero da a su vez caución bastante para restituir las cosas en el estado que guardaban antes de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor en el caso de que éste obtenga sentencia favorable surtirá efectos.

Contra el auto que concede o niegue la suspensión y contra el señalamiento de fianzas procede el recurso de reclamación ante la Sala de conocimiento.

Al respecto el Licenciado Iván Rueda Heduán, dice: "todo el sistema jurisdiccional del que se ha venido hablando perdería interés y eficacia, hasta el grado de tornarse inútil, si el impartidor de justicia no estuviera en legítima aptitud de suspender la ejecución de los actos administrativos impugnables, --

preservando así la materia del juicio. Para ese efecto debe -- contemplarse desde luego que los intereses públicos y privados -- deben guardar entre sí el equilibrio armonioso." (39)

F) CIERRE DE LA INSTRUCCION

En páginas anteriores se ha dicho que en todo proceso -- existe una secuencia u orden de etapas, desde la iniciación hasta el fin del mismo, Alcalá Zamora y Castillo nos dice que: ---- " . . . todo proceso arranca de un presupuesto (litigio), se desenvuelve a lo largo de un recorrido (procedimiento) y persigue a alcanzar una meta (sentencia) de la que cabe derive un complemento (ejecución) . . . " (40)

En términos generales, todo proceso se divide en dos -- grandes etapas, que son la instrucción y la sentencia o juicio. La instrucción procesal engloba todos los actos procesales tanto del Tribunal como de las partes y de terceros, que son actos a través de los cuales se precisa el contenido del debate y se desarrolla toda la actividad probatoria formulando alegatos de las partes, es decir es una fase de preparación, precisamente por -- eso se llama instrucción, para permitir al Magistrado instructor esté en posibilidad de dictar la sentencia, y que ese sentido se

(39) Rueda Heduán, Iván, Premisas del Contencioso Administrativo Ponencia presentada el 28 de agosto de 1986, al Congreso -- Conmemorativo del Cincuentenario del Tribunal Fiscal de la Federación, pág. 22.

(40) Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, La Teoría General del Proceso y la Enseñanza del Derecho Procesal, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, pág. 24

manifiesta en la fase cierre de la instrucción o mejor llamado - citación para sentencia.

En el procedimiento Contencioso Administrativo la instrucción se divide básicamente en tres etapas que son postulatoria, probatoria y preconclusiva, en la primera etapa las partes en el proceso plantean sus pretensiones y razonamiento de improcedencia, relatan los hechos, exponen lo que a su derecho convenga, y aducen lo que le favorezca y termina esta etapa por regla general, cuando ha quedado determinada la materia sobre la cual habrá de probarse, alegarse y posteriormente sentenciarse; la segunda etapa de la instrucción es decir la probatoria, ésta a su vez comprende varios momentos; ofrecimiento de la prueba, admisión, preparación y desahogo de la misma; en el auto admisorio y de contestación el Tribunal acepta la recepción de las pruebas ofrecidas, la preparación consiste en el conjunto de actos que deba realizar el Tribunal para el desahogo de las mismas, finalmente el desahogo consiste, en el desarrollo o desenvolvimiento mismo de la prueba que por su naturaleza así lo amerite, una vez agotado este momento se formularán los alegatos que son una serie de consideraciones y de razonamientos que las partes hacen al Magistrado, sobre el resultado desde su punto de vista, es decir, que por medio de los alegatos las partes adelantan al Magistrado en tono de petición cual debe ser el sentido de la sentencia.

La etapa procesal de la sentencia, es sumamente corta,-

ya que el Tribunal en la mayoría de los casos emite ésta una vez que concluyó la audiencia de Ley, es decir prácticamente el mismo día, la verdad es que el acto por el cual el Tribunal dicta sentencia, no reviste mayor formalidad ni complicación de procedimiento, es el caso que el proceso Contencioso Administrativo, es un proceso con tendencia hacia la oralidad, ya que reúne las cuatro características que hacen que un proceso sea calificado como tal, y son: la concentración de las actuaciones, identidad entre el Magistrado instructor y el Magistrado de decisión, inmediatez física del Magistrado instructor con las partes y con los demás objetos procesales, y el último es el que se refiere a la inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias y al desechamiento de todos los trámites o recursos entorpecedores de la marcha de proceso. Esta sería una de las razones por las cuales en la Ley del Tribunal no se contempla la caducidad de la instancia, en la primera instancia consideramos que la Ley del Tribunal no la contempló en la totalidad del proceso por las propias características de predominante oralidad que reviste el proceso Contencioso Administrativo, ya que en el mismo auto de admisión de la demanda se señala fecha de audiencia de pruebas y alegatos, y concluida ésta se dicta sentencia definitiva, lo que hace innecesario, el impulso procesal de las partes.

a) Audiencia de Pruebas y Alegatos

La audiencia de Ley consagrada en el Artículo 73 de la Ley del Tribunal en estudio, será pública y tendrá por objeto y

finalidad, el desarrollo y desenvolvimiento de todas y cada una de las pruebas ofrecidas por las partes, así como oír los alegatos que se formulen y emitir sentencia que conforme a derecho -- proceda, y una vez que se encuentre integrada la Sala conocedora del asunto, por los señores Magistrados, se declara abierta la - audiencia de Ley, sin que para ésto sea necesaria la presencia - de las partes, procediendo la Secretaría de la Sala a dar cuenta de las pruebas ofrecidas en la demanda, contestación y las super- venientes y resolviendo sobre su admisión o desechamiento, y "se desecharán aquéllas pruebas que el actor debió rendir y no apor- tó ante las autoridades en el procedimiento administrativo, que- dio origen a la resolución que se impugna; salvo las supervenien- tes y aquellas que habiéndolo sido ofrecidas ante la autoridad - demandada, no fueran rendidas por causas no imputables al oferente" (Artículo 75 fracción II de la Ley del Tribunal).

Ahora bien, una vez admitidas las pruebas se procede al desahogo de las mismas. Cuando se haya presentado interrogato- rio para los testigos, las preguntas deberán estar directamente- relacionadas con los puntos controvertidos, y se interrogará a - los testigos en presencia de las partes, y además la Sala por -- conducto del Secretario de Acuerdos formulará las preguntas que- estime pertinentes, para normar criterio; si se ofreció y admi- tió prueba pericial, ésta podrá desahogarse ya sea que los perit- os emitan su dictamen en forma oral o escrita, y la Sala y las- partes podrán hacerle preguntas y observaciones que se estimen - necesarias, en relación con sus dictámenes; y concluida la recep-

ción de las pruebas, las partes podrán alegar por sí o por medio de sus representantes lo que a su derecho convenga.

Las partes podrán presentar sus alegatos ya sea en forma oral o escrita, pero debe ser siempre en debido tiempo, es decir, antes o límite en el día y hora señalados para la audiencia de Ley, y una vez oídos éstos el Magistrado instructor propondrá los puntos resolutive y la Sala en pleno resolverá el juicio en la misma audiencia, a excepción de aquellos juicios en los cuales deba tomarse en cuenta un gran número de constancias de autos, podrá y sólo en este caso reservarse los CC. Magistrados integrantes de la Sala de emitir resolución, pero que no excederá de un término de 10 días.

Generalmente se da fiel cumplimiento al precepto antes señalado, y una razón que implica es que se ofrecen y desahogan regularmente sólo pruebas documentales, y que son por su propia y especial naturaleza desahogadas en el momento de la audiencia de ley, y por ende no existen diferimientos de la misma; en algunos casos cuando se ofrece y admite la prueba de inspección ocular, se señala fecha para su desahogo distinta a la fecha de audiencia de Ley para efectos de no obstaculizar el trámite.

La Ley del Tribunal no contiene un precepto concreto sobre la valorización del material probatorio, sin embargo, por su pletoriedad del Código de Procedimientos Civiles, que conserva el sistema de la prueba legal o tasada, no obstante los Magistra

dos en Pleno, gozan de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas. (41)

No puede dejar de considerarse que toda autoridad debe atenderse en sus actuaciones a los requisitos que para todos los actos de autoridad señala el Artículo 16 Constitucional, porque de acuerdo con tal precepto cualquier autoridad y con mayor razón las que desempeñan funciones jurisdiccionales, están obligadas a fundar y a motivar sus actos, de esta consideración no puede pensarse que el Tribunal omita la mención de los razonamientos y de las fundamentaciones que lleven a cierta convicción.

b) Sentencia

Cuando una resolución pone fin al proceso, entrando al estudio del fondo del asunto y resuelve la controversia mediante la aplicación de la Ley General al caso concreto, entonces puede afirmarse que se ha producido una sentencia en sentido material, sin embargo, cuando la sentencia que pone fin al proceso no entra al fondo del asunto, ni dirime la controversia si no que contiene declaraciones de significado y trascendencia exclusiva y meramente procesal, se trata de una sentencia formal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, emite resoluciones materiales y formales, atendiendo

(41) Cfr. Armenta Calderón, Gonzálo, El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Textos Universitarios, México 1977, pág. 228.

las causales de Improcedencia y Sobreseimiento, toda vez que estas causales se analizaran de oficio previamente al estudio de fondo.

En el procedimiento Contencioso Administrativo se puede decir que hay dos instancias procesales, ya que las Salas conocen y resuelven en primera instancia el juicio y si el afectado estimare violación alguna, tanto en el procedimiento como en la resolución, interpondría recurso de revisión, reclamación o con tradicción ante la Sala Superior del mismo Tribunal y ésta resolverá, confirmando, modificando o revocando la resolución que emitió la Sala Ordinaria.

Ahora bien, es de considerarse que la sentencia definitiva de la Sala Superior pone fin al proceso administrativo, -- sin embargo, existen casos excepcionales en que se promueve re-- curso de revisión administrativa por parte de la autoridad afectada ante los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que el particular tiene la vía de amparo.

Por lo que concierne a la sentencia que emite el Tribunal no requiere de requisitos formales, pero éstas deberán contener principalmente:

I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las --

documentales públicas e inspección judicial que siempre harán -- prueba plena; II. Los fundamentos legales en que se apoyen para dictar la resolución definitiva, debiendo limitarlos, en cuanto a la solución de la litis planteada a los puntos cuestionados; y III. Los puntos resolutivos, en los que se expresaran los actos-cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo -- que se de a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el proce- dimiento. Las Salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir - las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de-competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerá a los puntos de la litis planteada (Artículo 79 de la Ley en comento).

La sentencia que emite el Tribunal carece de requisitos formales atento al artículo antes señalado, sin embargo del mismo se deriva que contienen aspectos esenciales como toda sentencia debe poseer. De Pina y Castillo Larrañaga, explican que di- chos requisitos son los siguientes a saber: " . . . congruencia, motivación y exhaustividad, es decir, la congruencia debe entenderse como una correspondencia o relación entre lo aducido por - las partes y lo considerado y resuelto por el Tribu-- nal . . . " (42); todo gobernado tiene derecho a que cualquier - acto de autoridad además de emanar de una autoridad competente, - entrañe la obligación para ésta; de motivar y fundamentar sus ac- tos, esta necesidad se redobla y acentúa, especialmente en la --

(42) De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José, Instituciones - de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, 8a. Edición, - México 1969, pág. 285.

sentencia que es la resolución más importante con la que culmina el proceso. La exhaustividad no es más que la consecuencia de los dos requisitos anteriores, es decir el Tribunal debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y - cada una de las pruebas rendidas.

Es necesario dejar establecida una distinción necesaria entre recurso y medio de impugnación. Todo recurso es, en realidad un medio de impugnación, por el contrario existen medios de impugnación que no son recursos, el recurso, es un medio de impugnación intraprocesal, es decir que se da dentro del seno -- mismo del proceso ya sea como reexamen parcial o como una segunda instancia del mismo proceso, como ejemplo del primero cabe el recurso de reclamación Artículo 83 de la Ley del Tribunal y las segundas serían recursos de revisión y la contradicción, Artículo 86 de la Ley en comento, misma que se interpone ante la Sala Superior del mismo Tribunal.

Existe en el proceso Contencioso Administrativo un recurso que puede interponerlo cualquier parte afectada, denominado excitativa de justicia ante la Sala Superior; para efectos de que se dicte la resolución respectiva al juicio (Artículo 20 --- fracción VI).

Las causas de nulidad de los actos impugnados son: Incompetencia de la autoridad; incumplimiento u omisión de las formalidades legales; violación de la Ley o no haberse aplicado la-

debida; y arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia-manifiesta o cualquier otra causa similar, conforme a lo establecido por el Artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El Magistrado ponente o instructor debe realizar una valorización de las pruebas y actuaciones, ya que en los puntos resolutivos deben estructurarse en forma clara y precisa; conteniendo los elementos necesarios para distinguir la controversia, elementos de identificación, señalar la Sala que emite el fallo, número de expediente, nombre de las partes, nombre de los integrantes de la Sala, votos determinados, quien fué el Magistrado-ponente y la fecha.

El Magistrado José Luis Caballero Cárdenas, Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, estima que la sentencia emitida por el Tribunal, debe ser: " . . . una sentencia que personifique la satisfacción efectiva de los principios que norman a la justicia administrativa . . . " (43)

A través del proceso de anulación se puede obtener sentencia declarativa o constitutiva y por medio del proceso de plena jurisdicción se logra una sentencia de condena, las primeras son las que constituyen un nuevo estado de derecho extinguiendo-

[43] Caballero Cárdenas, José Luis, Op. Cit. pág. 39

o modificando otro; y las sentencias de condena que son la mayoría de las que tienen esta naturaleza, y son las que declaran -- procedente la acción y condenan al demandado a efectuar una pres tación o satisfacer una pretensión, en tal virtud el Tribunal -- contempla el proceso de anulación y el de Plena Jurisdicción, -- atendiendo a las resoluciones que emite.

c) Ejecución de la Sentencia

El ilustre jurista argentino Rafael Bielsa, quien en su obra sobre lo Contencioso Administrativo, nos expone: ". . . la resistencia arbitraria o injustificada de la administración al - cumplimiento de un fallo dictado contra ella, no se concibe en - ningún orden jurídico regular, y menos aún cuando la Ley ha ins- tituido recursos y procedimiento que precisamente tienen por ob- jeto la defensa del derecho lesionado y que se deciden por sen- tencia . . . " (44)

A este respecto la Ley del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal es la legislación más avanza da entre las diversas leyes locales de lo Contencioso Administra tivo, en su capítulo XI intitulado "Del cumplimiento de la Sen- tencia", establece el recurso de queja mediante el cual legitima al actor para que en caso de incumplimiento de la resolución de- finitiva, acuda ante la Sala respectiva para que ésta requiera -

(44) Bielsa Rafael, Lo Contencioso Administrativo, Librería y -- Editorial Castelli, S.A., 2a. Edición, Santa Fé, Argentina, pág. 216.

amoneste y prevenga a la autoridad y si ésta persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe del Departamento del Distrito Federal como superior jerárquico, que comine al funcionario responsable para que de cumplimiento a las determinación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

El Artículo 82 de la Ley del Tribunal, reglamenta también que la Sala Superior a proposición de su Presidente o de las Salas hará del conocimiento del Presidente de la República en su calidad de titular del Gobierno del Distrito Federal, aquellos casos en que el propio Jefe del Departamento no de cumplimiento a las resoluciones del Tribunal, a efecto de que las acate, este precepto también es aplicable para el incumplimiento a la suspensión que conceda el Tribunal.

No omito señalar que la ejecución de las sentencias administrativas resulta ser un problema muy complicado en lo relativo al cumplimiento y a la ejecución de las sentencias pronunciadas por los citados Tribunales Administrativos cuando resuelven favorablemente las pretensiones de los gobernados, sin embargo, este problema es latente no sólo en nuestro sistema jurídico sino que también atañe a los tratadistas de numerosos países, toda vez que resulta complejo exigir a la administración que cumpla las resoluciones emitidas por los órganos de la jurisdicción

administrativa. (45)

Por reforma de diciembre de 1987, al Artículo 82 segundo párrafo se establecieron las sanciones pecuniarias aplicables al presente caso, y estas sanciones se fijaron en razón de 50 a 100 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, por consiguiente esta medida viene a configurar una presión económica lo suficientemente fuerte para obligar a la autoridad respectiva a dar cumplimiento a la resolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

(45) Cfr. González Pérez, Jesús, "La Inejecución de las Sentencias Administrativas", Revista de la Facultad de Derecho de México, No. 91, 1973, pág. 431.

CAPITULO III

REFORMAS SUBSTANCIALES A LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

A) REFORMAS A LA LEY DE 1971

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un Organó Jurisdiccional Autónomo, cuyo objetivo es el mantenimiento de un régimen de legalidad de los actos administrativos que constituyan la existencia de un verdadero Estado de Derecho.

No obstante, ser un Tribunal de reciente creación, representa un adelanto extraordinario en el desarrollo de la Justicia Administrativa Mexicana; el Tribunal en sus inicios se carac

terizaba como un organismo de competencia limitada en materia -- fiscal y genérica en materia administrativa local, sin embargo, se han observado determinados avances en su evolución y desarrollo paulatino.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo -- del Distrito Federal ha sido objeto de varias reformas y adiciones, que en su mayoría obedecen a inquietudes con tendencia a -- formar un Tribunal especializado, autónomo, con juzgadores independientes y estables y sobre todo pugnando por gozar de plena -- jurisdicción, no obstante encontraremos reformas y adiciones que de cualquier forma contribuyeron a la grandeza y decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, -- que se comentarán a continuación:

El H. Congreso de la Unión ha tenido a bien reformar y adicionar la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en cuatro ocasiones a saber:

- a) El 4 de enero de 1973
- b) El 3 de enero de 1979
- c) El 16 de junio de 1986, y
- d) El 10 de diciembre de 1987

La primera ocasión en que se realizaron reformas y adiciones a la Ley del Tribunal de 1971, fué el día 2 de enero de 1973, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1973, entrando en vigor tres días después de su publicación, se reformó la fracción X del Artículo 19, se reforman las fracciones I, II y III y se adicionan las fracciones IV y V del Artículo 21; se reforman las fracciones III y IV y se adiciona la fracción V del Artículo 31; se reforman los Artículos 32 y 34; se adiciona la fracción I del Artículo 38; se reforma el Artículo 44; se reforma la fracción X y se adiciona la fracción XI del Artículo 49; se adiciona el Artículo 52 Bis; se reforma el Artículo 53; se adiciona el Artículo 62 Bis; se reforma el Artículo 67 y se adiciona el segundo párrafo del 69; se reforman las fracciones I, II y V del Artículo 73; se reforman las fracciones I y III del Artículo 79; se reforman los Artículos 84 y 89; se modifica el nombre del Capítulo Décimo del Título II y se llama "De los Recursos".

Se estableció y se precisó que recursos conocía el Tribunal en pleno, porque en la Ley de 1971 no especificaba, sin embargo remitía al gobernado a un sinnúmero de leyes que representaban un gran desconcierto para el promovente, por lo que en la reforma de 1973, ya se indica que será el recurso de revisión el que las autoridades interpongan contra las resoluciones que pronuncien las Salas del Tribunal, así como de reclamación contra autos que podría interponer tanto la autoridad como el particular.

La reforma en 1973, al Artículo 21, excluyó la excepción que se hacía de los asuntos de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Se incluyó como parte activa en el Juicio Contencioso Administrativo al Delegado del Departamento del Distrito Federal a cuya esfera de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución, y al contestar la demanda lo hará por sí y en representación del Jefe del Departamento, -- atento a esta reforma se modificó el Artículo 38 relativo a las notificaciones, generalizando en el sentido de que se notificará por oficio o personalmente a las autoridades, por medio de sus representantes si estuvieren presentes en el Tribunal, asimismo el Artículo 44, especificó el proceso y quien conocerá de las nulidades de notificaciones irregulares, es decir, que se solicitará la nulidad ante la Sala respectiva quien resolverá de plano pero además el Presidente del Tribunal conocerá en última instancia del asunto escuchando y recibiendo las pruebas que aporte en su defensa el empleado responsable de la citada irregularidad -- procesal.

La reforma al Artículo 32, en el año de 1973, modificó lo relativo al interés simple a un interés legítimo, estableciendo como presupuesto esencial a la demanda que le asista un interés legítimo a las personas o sus representantes legales que deseen intervenir en el Juicio Contencioso Administrativo.

En lo concerniente a la Improcedencia y Sobreseimiento, se reformó el encabezado, pues en la Ley de 1971 decía "La Acción Administrativa Improcedente" y por reforma de 1973 se cambió la palabra acción por juicio, además de que se adicionó una fracción especificando la improcedencia y sobreseimiento contra actos de las autoridades que deban ser revisados de oficio y que la Ley que los rija fije el plazo al efecto. Este sería uno de los requisitos esenciales de la demanda ante el Tribunal, el previo agotamiento de recurso en caso de existencia.

En la reforma de 1973 al capítulo de la suspensión únicamente se adicionó el Artículo 52 Bis, diciendo que tratándose de multas administrativas, se suspenderá su ejecución si quien lo solicita garantiza su importe ante la Tesorería del Distrito Federal, mediante depósito en efectivo, prenda o hipoteca, embargo de bienes o fianza, debiendo otorgarse esta garantía en un plazo no mayor de 5 días.

Se reguló respecto a las pruebas, como es el que se presenten los interrogatorios para testigos y cuestionarios para peritos cinco días antes de la celebración de la audiencia, dando vista a las partes para que formulen por escrito o verbalmente repreguntas, asimismo se especificó sobre la designación del perito tercero en discordia, que no será recusable, y si deberá excusarse por alguna causa de impedimento legal.

En el capítulo de la demanda y de la audiencia, se re--

formó el Artículo 67, para ampliar el término para contestar la demanda de 5 a 10 días hábiles y también se adicionó un párrafo al Artículo 69, especificando que corresponde de oficio el examen del expediente y si se encontrare alguna causa de improcedencia y sobreseimiento, se decidirá por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados que integren la Sala, previo al estudio de fondo de la demanda y contestación.

La reforma al Artículo 77 en la que se cambió al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de un Tribunal de Plena Jurisdicción a un Tribunal de mera Anulación, ya que en sus inicios las sentencias que emitía el Tribunal concernían a una condena concreta, y con esta reforma se suprimió la referencia expresa a la posibilidad de una sentencia de condena precisa, " . . . con el argumento artificioso de que la condena sustituye el Juzgador a la autoridad demandada; sin tomar en consideración en primer lugar, que toda sentencia de nulidad implica una condena general de resarcimiento y en segundo término que conservando el Tribunal la plena jurisdicción es inevitable que pronuncie fallos de condena específica". (46)

Además con esta reforma también se observó que se restó al Tribunal en gran parte su labor tutelar de los derechos de los gobernados desprotegidos económicamente, al establecer que -

(46) Nava Negrete, Alfonso, Tribunales Administrativos, México, Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, Primer Número Extraordinario, Estado de México, 1978, pág. 263.

de una suplencia de la demanda, se pasó únicamente a la suplencia de los puntos de la litis planteada.

Se modificó el Capítulo Décimo denominándolo "De los Recursos", esto obedece a que en el Artículo 19 se adicionó lo referente al recurso de revisión, por consiguiente el capítulo enmención debería incluir este recurso, ya que hasta antes de la reforma de 1973, el Tribunal sólo conocía del recurso de reclamación, al crearse el recurso de revisión se separó al establecimiento de la constitución de jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, misma que se contempló en la adición del Artículo 83 Bis.

Una segunda ocasión, en que se reformó y adicionó la Ley del Tribunal, fué el 27 de diciembre de 1978, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1979, entrando en vigor tres días después, y se reformaron y adicionaron los Artículos 1, 3, 12, 14, 15, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 a 73, 77, 79 al 92, se reforman y adicionan los Títulos y Capítulos de la Ley; del Título Segundo, el Capítulo V que se denomina Demanda y Contestación; el Capítulo VIII de la Imprudencia y Sobreseimiento; Capítulo IX de la Audiencia; Capítulo X de la Sentencia y Capítulo XI del Cumplimiento de Sentencia del Título Tercero de los Recursos; y el Título Cuarto de la Jurisprudencia, además se suprimen los Artículos 52 Bis, 62 Bis, 77 Bis, y 82 Bis. En el texto del Decreto de Reformas de la Ley no aparecen los nuevos nombres de --

los Capítulos, también el decreto en mención omite varios Artículos y son el 74, 75 y 93, sin embargo, en lista los Artículos 77 y 80, sin especificarlos ya reformados.

Esta segunda reforma y adición que se efectuó a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, prácticamente se realizó en la totalidad de la Ley, y entre las cuales son de considerarse de importancia y trascendencia -- las siguientes:

- Se le atribuyó competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para conocer de asuntos fiscales, en el ámbito local. (Artículos 1 y 21 fracción II)

- Se extendió el tiempo de duración de los CC. Magistrados en el desempeño de su cargo, de tres a seis años. (Artículo 3°)

- Se adscribió la defensoría jurídica gratuita, al Tribunal. (Artículo 12)

- Se amplió la competencia de las Salas del Tribunal -- porque se omitió la exigencia de que el acto impugnado sea resultado de un procedimiento administrativo y exigiendo que el acto de autoridad cause un agravio al administrado. (Artículo 21 fracción I)

- Se contempló el silencio administrativo en materia -- fiscal y administrativa, Artículo 21 fracción III, además de que se facultó a la autoridad excepcionalmente para que asuma el carácter de parte actora en el Juicio Contencioso Administrativo.

- La supletoriedad en la Ley del Tribunal sólo se refería al Código de Procedimiento Civiles, pero al incluir la competencia en materia fiscal se incluyó la supletoriedad al Código - Fiscal de la Federación, y la Ley de Hacienda del Departamento - del Distrito Federal. (Artículo 24)

- Se estableció la facultad de autorizar a cualquier -- persona con capacidad legal para además de oír y recibir notificaciones, interponer recursos y actuar en nombre y representación de su mandante. (Artículo 34)

- Se restó rigidez al otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, ya que se adicionó un párrafo estableciendo que -- " . . . cuando los actos en materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia y entre tanto se pronuncie la resolución que corresponda, las Salas podrán dictar las medidas cautelares que es timen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del -- quejoso . . . " con esta reforma los efectos de la suspensión -- llegarían a ser restitutivos salvo en los casos excepcionales -- que en ella se especifican.

- Se estableció el principio de la libre apreciación en forma razonada para todo medio de prueba, excepto en la inspección judicial y las documentales públicas que siempre harán prueba plena. (Artículo 79 fracción I)

- Se excluyó la suplencia de las deficiencias de la demanda, en asuntos de materia fiscal, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada. (Artículo 79 fracción III)

- La regulación de la queja, que hará valer el actor ante la Sala respectiva, en caso de incumplimiento de sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De las reformas y adiciones efectuadas en el año de 1973 a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y especialmente a las relativas a la suplencia a las deficiencias de la demanda y la referente al interés para actuar ante el Tribunal, considero y coincido con ciertos autores de que contribuyeron a la llamada decadencia del Tribunal en estudio.

B) DECRETO DE FECHA 26 DE ABRIL DE 1986

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fué reformada y adicionada por tercera vez

en su historia y fué por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de junio de 1986, que dice:

ARTICULO PRIMERO. Se reforman los Artículos 1 al 17, 9 al 12, 16 al 21, 29, 33, 45, 46 al 50, 53, 54, 71, 79, 82, 84 al 89, 93 y 94 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y se adiciona la misma con los Artículos 19 Bis y 80 para quedar como sigue . . . "

ARTICULO SEGUNDO. Se reforma la denominación del Capítulo Tercero del Título Primero de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que comprende los Artículos 16 al 19 Bis, para quedar como sigue: "Capítulo III de la Sala Superior".

ARTICULO TERCERO. Se derogan los Artículos 22 y 92 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De las reformas, adiciones y derogaciones referidas correspondientes al mes de junio del año de 1986, resultan trascendentes las siguientes:

- Se reformó el Artículo 1º, omitiendo la parte relativa a que el Tribunal es independiente de cualquier autoridad administrativa así como también se suprimió señalar que función tiene a su cargo.

- La creación de la Sala Superior que se integra de cinco Magistrados, que sesionarán en pleno, con sólo la presencia - de cuatro, por lo que esa función pasa a ser competencia de la - H. Sala Superior.

- Se establecen requisitos más rígidos, para ser Magistrado del Tribunal, se requiere tener no menos de 30 años de --- edad, y 5 años de práctica profesional para ser Magistrado de la Sala Superior.

- El Tribunal seguirá teniendo un Presidente, pero ahora éste será a su vez el Presidente de la Sala Superior.

- Se modificó lo referente a las licencias otorgadas a los Magistrados con goce de sueldo hasta por tres meses, que las concederá la Sala Superior en vez de otorgarlas el Presidente de la República como se hacía anteriormente.

- El Secretario General de Acuerdos, también será Secre- tario de Acuerdos de la Sala Superior.

- La Sala Superior, conocerá de los Recursos de Revi--- sión, Reclamación, Excitativas de Justicia, calificará recusacio nes, excusas e impedimentos de los Magistrados, y además fijará la Jurisprudencia.

- Se aumenta el término de contestación de las autorida

des, respecto a las promociones presentadas por los particulares de 15 a 30 días naturales, a menos que se establezca en las leyes o reglamentos plazo en contrario o la naturaleza del asunto lo requiera.

- Se reforma lo relativo al interés y se establece que podrán acudir a juicio ante el Tribunal las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión, situación que viene a disminuir la acción de justicia administrativa, limitando la acción del Tribunal, disminuyendo la protección a los gobernados del Distrito Federal.

Por primera vez en el Tribunal se aprecia la figura jurídica de la recusación con causa, para los Magistrados tanto de la Sala Superior como de las Salas Ordinarias.

- Se exige como requisito formal de una demanda, que se acompañe copia de todos los anexos para correr traslado a las partes en el juicio.

- Se amplió el término para contestar la demanda de 10 a 15 días y el plazo para citación de audiencia de 15 a 20 días.

- Se facultó a los particulares para interponer recurso contra las resoluciones que resuelvan el juicio, ya que anteriormente sólo podían pedir revisión de resoluciones las autoridades demandadas, y el particular sólo podía acudir a la vía de amparo.

- Se contempló el Recurso de Revisión Administrativa ante el Tribunal Colegiado de Circuito, este recurso procede contra resoluciones definitivas de la Sala Superior y sólo podrán interponerlo las autoridades, en asuntos trascendentes que excedan su cuantía de 20 veces el salario mínimo, elevado al año de acuerdo al Artículo 3 Bis de la Ley de Amparo. (20 X S.M. X 365)

Las multas como medida de apremio por incumplimiento de sentencia se incrementaron de dos mil pesos al monto equivalente de 10 a 50 días de salario mínimo en el Distrito Federal.

Es de considerarse que algunas de las reformas antes -- mencionadas aportaron al Tribunal de lo Contencioso Administrativo disposiciones que constituyen avances y modificaciones de aspecto jurídico y estructural, que analizaremos por separado.

C) MODIFICACIONES A LA ESTRUCTURA ORGANICAL DEL TRIBUNAL.

Las reformas y adiciones realizadas al Tribunal han venido dando nuevas directrices en evolución, estructura y funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que no obstante sigue conservando su autonomía e independencia de las autoridades administrativas.

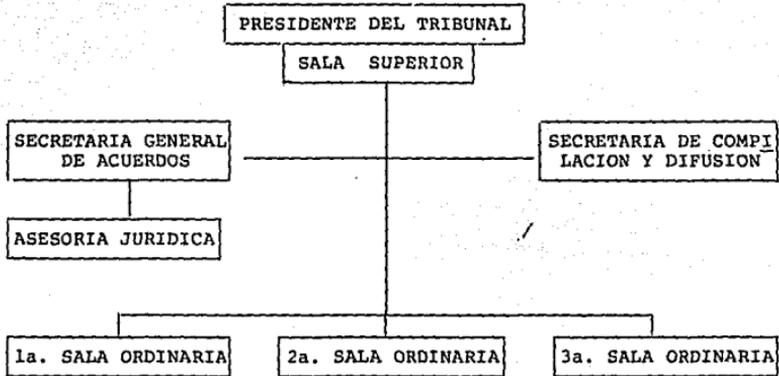
Ahora bien, a partir de junio de 1986 la estructura orgánica del Tribunal, cambió para quedar como sigue: a) Sala Superior; b) Presidencia; c) Salas Ordinarias; d) Secretaría General de Acuerdos que lo es tanto del Tribunal, como de la Sala Súpe--

rior; e) Secretaría General de Compilación y Difusión; j) Secretarías de Acuerdos; g) Coordinación de Asesoría y Defensoría Jurídicas; h) Actuarios; i) Coordinación Administrativa; y Empleados en General, que en realidad lo nuevo y de importancia trascendental fué la creación de la Sala Superior, ya que con fundamento en los Artículos 6, 19 y 19 Bis, ésta pasó a ser el Órgano de mayor jerarquía en el Tribunal. Entre sus atribuciones destacan las siguientes: designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal, que lo será también de la Sala Superior, fijar, -- cambiar y designar la adscripción de los Magistrados numerarios y supernumerarios, nombrar al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios de Acuerdos, y Actuarios de la Sala Superior, -- acordar la remoción de los empleados administrativos de la Sala Superior, acordar lo conducente para el despacho pronto y expedito de presupuesto de egresos del Tribunal, expedir el reglamento interior del Tribunal, que comprenderá las normas de trabajo, -- así como las demás disposiciones necesarias para el buen funcionamiento del Tribunal y designar a los Magistrados visitantes -- de las Salas.

Al respecto de estas dos últimas atribuciones de la Sala Superior, con fecha lo. de octubre de 1987 y 31 de octubre de 1986, se expidieron el Reglamento Interior y el Reglamento de Visitas a las Salas Ordinarias y Auxiliares del Tribunal en -- comento.

Entre las principales funciones de la Sala Superior reunida en Pleno se encuentran las siguientes: conocer y resolver - de la Segunda instancia del procedimiento Contencioso Administrativo, es decir de los recursos de revisión, reclamación, denuncias por contradicción, que se promuevan contra las resoluciones que pongan fin al procedimiento que dicten las Salas del Tribunal, excitativas de justicia. Anteriormente a la reforma de -- 1986, los recursos mencionados se turnaban a un Magistrado distinto al que resolvió en la 1a. instancia, y el Magistrado y la Sala al que emitían su voto en la sesión plenaria para aprobar, revocar o modificar la resolución que se recurre, éste de cualquier manera configuraba un desconcierto y desconfianza para el recurrente, de que se viera viciada o influenciada la decisión - del Magistrado Ponente designado y que no fuera del todo independiente y autónoma. Sin embargo, ahora que la Sala Superior, -- órgano de máxima jerarquía, resuelve en pleno sobre los recursos, sin la intervención de ningún tipo por parte de los Magistrados de la Sala que conoció originalmente el asunto, resulta más convincente esa 2a. instancia, y en tal virtud, una vez resuelta ésta por la Sala Superior, la Sala a-quo, recibe una resolución de su órgano superior jerárquico, la cual debe acatar y en su caso volver a emitir, por consiguiente será fuente de jurisprudencia autorizada y vigente para el buen funcionamiento del Tribunal.

En cuanto al organigrama del H. Tribunal de lo Contencioso quedó como sigue:



Primeramente como Organismo Supremo se encuentra el C. Magistrado Presidente del Tribunal que representa la H. Sala Superior integrada por sus 4 Magistrados, Secretario de Acuerdos y - Actuario, después las tres Salas Ordinarias representadas por su respectivo Presidente cada una, una Secretaría General de Acuerdos, una Secretaría de Compilación y Difusión, una Coordinación-Administrativa y la Asesoría Jurídica.

En conclusión, la reforma y adición de junio de 1986, - vino a modificar la estructura orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que era sumamente necesaria, acorde a - las dimensiones de su función y atendiendo al crecimiento de las cada día mas amplias ramas de la Administración Pública, así como del crecimiento de población en el Distrito Federal.

Por cuarta ocasión, se reformó y adicionó la Ley del -- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal -

por decreto publicado el 10. de diciembre de 1987, en el Diario Oficial de la Federación, reformando el Artículo 72 fracción IV y se refiere a que procede el sobreseimiento del juicio, cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor, o revocado el acto que se impugna, cuando haya inactividad procesal por más de 180 días, por causa imputable al actor y para el caso de que el juicio se encuentre en segunda instancia la citada inactividad producirá la caducidad de esa instancia, quedando firme la resolución recurrida, es decir que procede sobreseimiento en la 1a. instancia y en la 2a. procede caducidad de la misma. Esta figura jurídica de la caducidad es nueva en el Tribunal.

También se reformó el Artículo 82 referente a la cuantía de las multas para efectos de cumplimiento de sentencia de dos mil pesos paso al equivalente de 50 a 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

- Se reformó el Artículo 87 lo referente al Recurso de Revisión Administrativa sólo en cuanto al órgano jurisdiccional que conocerá éste, y que hasta antes de esta reforma (10. de diciembre de 1987) conocía del mismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación y actualmente es competente para resolver del citado recurso el Tribunal Colegiado de Circuito competente, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De estas últimas reformas y adiciones por lo que respecta a la caducidad por inactividad procesal y al incremento del monto de las multas por incumplimiento de sentencia son positivas tanto para el Tribunal como para el gobernado, sin embargo, esa nueva opción de la autoridad a interponer el Recurso de Revisión Administrativa viene a hacer más largo el procedimiento, pese a que con este nuevo recurso se dió igualdad procesal a las partes, toda vez que el particular tenía acceso al juicio de amparo y la autoridad ya no tenía vía alguna que pudiera hacer valer.

D) REFORMAS FUNDAMENTALES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Además de la creación de la Sala Superior que ya se comentó apreciamos valiosas reformas fundamentales en el procedimiento Contencioso Administrativo las cuales ya quedaron enunciadas y pasaremos a comentarlas:

De las más recientes tenemos, el incremento económico referente a las multas que como medidas de apremio por incumplimiento de sentencia hasta por cincuenta días de salario, esta reforma resulta aún incongruente con la realidad, ya que por ejemplo la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor aplica sus multas por incumplimiento o dasacato con hasta por 200 veces el salario mínimo vigente, es de observarse que en el último de los casos señalados, si representa una sanción moderada y - -

adecuada al tiempo.

Otra reforma fundamental ya citada al procedimiento administrativo, en lo referente al interés jurídico que debe tener el promovente para actuar en juicio, esta reforma fué una de las que afectaron gravemente la labor tutelar de los derechos de los gobernados que le asistía al Tribunal de lo Contencioso Administrativo en sus inicios, ya que primero se requería acreditar un interés social o de grupo, después un interés legítimo y ahora se establece como presupuesto esencial de la demanda, que se tenga un interés jurídico, lo que representa más trabas para el particular en su deseo de impartición de justicia cuando no puede acreditarlo.

Una nueva figura jurídica en el Tribunal es la recusación con causa para los Magistrados de las Salas inclusive de la Sala Superior, el legislador quiso abarcar cualquier causa que escapara relativa a los impedimentos previstos en la ley de la materia, es de observarse que la citada adición representa una garantía más para la debida aplicación de la justicia administrativa, no omitiendo señalar sus desventajas que serían utilizadas por aquellos sujetos procesales para obstaculizar el procedimiento y hacer nugatoria la función del Tribunal, porque a pesar de que se fijó una sanción para el caso de que resulte una recusación infundada, ésta resulta mínima (hasta 50 días de salario) comparada con los posibles daños y perjuicios causados además de retardar el procedimiento.

La reforma al Artículo 50 aportó al Tribunal mayor celeridad procesal, toda vez que ahora existe la obligación del promovente de acompañar copia de la demanda y de los documentos --- anexos a ella, para cada una de las partes, ésto representa en primer término que el Tribunal no va a estar previniendo a las partes para que presenten las copias faltantes y por ende representa que en vez de notificar una prevención se emplace a las demandadas dando celeridad al procedimiento, además de que las autoridades demandadas tendrán oportunidad de objetar el valor, alcance y contenido de los documentos y pruebas anexadas de la demanda.

Para efectos de situarnos en cuanto al incremento de -- asuntos que se ventilan en el Tribunal se reformó el término para contestar la demanda, aquí el legislador observó que existía una desigualdad procesal, ya que el particular tenía 15 días para interponer su demanda, y en cambio las autoridades demandadas tenían 10 días para contestarla, resulta que las autoridades demandadas no contestan un juicio, sino infinidad de juicios, y esta ampliación del término vino a presentar no un retardo procesal, sino por el contrario una mejor garantía de que se conteste la demanda en término y así se integre la litis por que de lo contrario la ley de la materia dice que al no contestar la demanda se considerarán confesados los hechos, salvo prueba en contrario, situación que podría repercutir en la pretensión del actor.

Los recursos contra las resoluciones que pongan fin al procedimiento, ahora son susceptibles de ser interpuestos a instancias de los particulares afectados, ésto con el fin de ejercer un control interno por parte del Tribunal para corregir las posibles contradicciones o modificar las resoluciones no apegadas a derecho, es decir ejercer un autocontrol interno, además de poner al alcance del particular el acceso a los citados recursos, que se interponen ante la Sala Superior de esta forma se dió equilibrio procesal a las partes ya que el particular tendrá acceso al juicio de nulidad, al recurso de revisión o contradicción y como última instancia al juicio de amparo directo, y por lo que respecta a la autoridad, también tiene acceso al juicio de nulidad a la interposición de recursos de revisión o contradicción y como última instancia al recurso de revisión administrativa ante los Tribunales Colegiados de Circuito competentes.

Pasando a otro aspecto de la reforma procesal administrativa, conviene analizar un problema que consiste en el incumplimiento del imperativo consagrado por el Artículo 17 Constitucional de impartir una justicia pronta y expedita. Toda vez que en primer término la expeditéz del procedimiento en la primera y segunda instancia cada vez es más lento y que la interposición del Recurso de Revisión, Contradicción y Queja, contribuyen más para que no se cumpla en sus términos con dicho principio constitucional en tanto que el trámite procedimental concluya hasta dictar sentencia definitiva, que por lo general llega a ser en un lapso de 1 año o más, lo que hace nugatorio el derecho

del particular para recibir una justicia pronta.

La causa que impide el que se dicte un fallo con mayor celeridad la encontramos en los datos estadísticos que a continuación comento, por ejemplo:

<u>AÑO</u>	<u>DEMANDA</u>	<u>RECURSOS</u>
1974	1812	76
1982	7245	204
1983	6651	518
1985	5616	712
1986	15362	2100
1987	7870	2824

Ahora bien, de los datos estadísticos antes señalados se deduce que ha crecido desproporcionalmente el número de demandas y de recursos, y que a pesar de la creación de la Sala Superior ésta ameritaría su ampliación a una o varias Salas más; o dotarla de más recursos humanos, esto es, aumentar el número de Secretarios de Acuerdos, mecanógrafas, con el presupuesto de egresos correspondiente, y en cuanto a la limitación de la instancia ante el Tribunal Colegiado de Circuito por razón de la cuantía se traduce a una mayor fluidez del procedimiento al disminuir los asuntos de trámite a la par que se les da una mayor atención a aquellos juicios que representan un interés económico más elevado.

Es evidente que lo anterior conlleva a la necesidad de una reforma orgánica, que debe concretarse en lo siguiente: Observar un incremento de elementos humanos en el nivel ordinario y superior, aumentando el número de Magistrados considerablemente, procurando distribuir los asuntos por materias, y crear así una mayor especialización, lo que se traduciría en una mayor agilidad de los trámites procesales.

Respecto a la instancia ante el Tribunal Colegiado de Circuito esta adición a la ley representa un problema radical, y es que las resoluciones que emita éste, quedarán sistemáticamente sujetas a revisión por parte del Poder Judicial, además de -- que para fijar la procedencia económica de los asuntos no es del todo satisfactoria, ya que ésta en sí misma no justifica el tratamiento excepcional de referencia, porque podrían independientemente de su cuantía representar un suficiente interés para el Derecho.

Es oportuno hacer una breve síntesis cronológica del valor de la jurisprudencia en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, desde la creación del Tribunal, todas las resoluciones que dictaban las Salas del mismo tenían el valor de precedente obligatorio, y pasaban a formar jurisprudencia, no obstante -- cabía la posibilidad de que cada una de las Salas, al emitir sus fallos, aplicase sobre puntos similares, criterios distintos, y en este caso se pasa a modificar la jurisprudencia. Ahora bien, -- antes de las reformas de 1986 a la Ley del Tribunal de lo Con--

tencioso Administrativo del Distrito, se señalaba en su Artículo 87 el recurso contra la violación de la jurisprudencia, y actualmente no se hace mención a este recurso, lo que representa un grave error, ya que la jurisprudencia establece criterios uniformes que enlazan a la realidad del gobernado con la norma, la jurisprudencia en determinado momento da las bases para que se emitan reformas, porque dan la pauta para el buen funcionamiento de la impartición de la justicia, así como de su interpretación y aplicación.

No obstante que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es de reciente creación y que en sólo 4 ocasiones se ha reformado su ley, configura cabalmente el perfil de un Tribunal al grado de plena jurisdicción, según la doctrina francesa, además de contemplar como causas de ilegalidad de los actos impugnados, a la incompetencia de la autoridad; al incumplimiento u omisión de las formalidades legales; y a la violación de la Ley o - indebida aplicación de la misma, además de tener en favor la simplicidad del procedimiento, que sólo restaría codificar éste para estar en presencia de un verdadero y eficaz procedimiento Contencioso Administrativo.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA. Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tuvieron su origen en Francia, en el Consejo de Estado, y las causas de su creación básicamente fueron, la División de Poderes, pues se pensó en buscar la imparcialidad del Juzgador, otra causa fué la especialización de funcionarios en la materia administrativa, que es muy basta por consiguiente el Juzgador ordinario no podría abarcar a fondo la Legislación en materia administrativa.

SEGUNDA. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 104 fracción I, párrafo segundo, - consagra el fundamento constitucional sobre el cual se constituyó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que es un Tribunal autónomo, totalmente independiente para dictar sus resoluciones, con naturaleza judicial, desde el -- punto de vista material, ya que sus funciones conciernen a resolver controversias que competen a su jurisdicción y competencia, - mediante la aplicación de normas jurídicas, pues formalmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal - está comprendido dentro del marco del Poder Ejecutivo.

TERCERA. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, está integrado por una Sala Superior, formada por cinco Magistrados y tres Salas Ordinarias con tres Ma-- gistrados cada una, mismos que son nombrados por el C. Presiden-

te de la República a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con aprobación de la Cámara de Diputados o por la Comisión Permanente en caso de receso de la Cámara de Diputados, el cargo y nombramiento de los Magistrados es de seis años.

CUARTA. La competencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, es dirimir las controversias de tipo administrativo y en lo relativo a la Hacienda Pública Local, que surjan entre el Departamento del Distrito Federal en su carácter de autoridad local y los gobernados del Distrito Federal.

Por cuanto hace al procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, éste se caracteriza por su sencillez y expeditéz, pues tiende hacia la oralidad, y entre las figuras jurídicas que contempla existen, la suspensión del acto reclamado, la suplencia de la demanda deficiente en cuanto a la materia administrativa, figuras proteccionistas al gobernado, otra figura es la defensoría jurídica, que tiene como función dar asesoría gratuita a los promoventes gobernados, otra característica del procedimiento es la opción al agotamiento previo de recursos ordinarios, excepto si la Ley de Hacienda indica la obligatoriedad de su agotamiento, otra característica es que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuenta con medidas de apremio para hacer cumplir sus fallos, sin necesidad de recurrir a cualquier otra autoridad o vía de amparo.

QUINTA. Es urgente que exista uniformidad del procedimiento administrativo, ya que es indispensable una legislación que concentre todos los elementos comunes de esos procedimientos, para que tanto las autoridades como el particular tengan los medios jurídicos de defensa y se establezcan instrumentos para lograr la orientación y la participación de los gobernados afectados en la misma actividad administrativa.

SEXTA. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cada vez está relegando los instrumentos protectores o medios titulares de los gobernados, que tenía en sus inicios, lo cual agregado a la falta de una codificación procedimental administrativa, y la ausencia obligatoria que deberían tener las autoridades hacia los administrados de información y orientación, representan un verdadero problema para los gobernados del Distrito Federal.

SEPTIMA. Se lesionó la protección de los gobernados del Distrito Federal, ya que se limitó la actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal al suplir las deficiencias de la demanda, sólo en cuanto a los puntos de la litis planteada.

OCTAVA. Por cuanto hace al interés jurídico que debe acreditar el particular que acude a juicio ante este Tribunal, -

también afecta gravemente al gobernado, ya que es evidente que - ante la gran densidad poblacional del Distrito Federal, existen personas de escasos recursos que no estén asistidas de este interés jurídico, pero si de un interés social o de grupo, por consiguiente se desprotegió al gobernado.

NOVENA.- Con la finalidad de resolver el problema del rezago de asuntos en algunas de las Salas Ordinarias y Superiores, sería conveniente aumentar el número de Magistrados en el orden Ordinario y Superior dadas las circunstancias de servicio y el crecimiento de la población aunado al incremento del quehacer de la Administración Pública Local.

DECIMA. Que quienes integran el Órgano Contencioso Administrativo deben estar absolutamente compenetrados en la materia tanto procedimental como sustantiva, propia de las funciones y atribuciones del Tribunal mediante la regulación perfectamente definida de los requisitos que deben asistir a los funcionarios que lo integran, y mediante una selección escrupulosa de las mismas.

DECIMA PRIMERA. La inamovilidad y retribución suficiente de los CC. Magistrados, ya que constituye una garantía de mejor especialización y conocimientos de la materia, además de contribuir a la independencia y permanencia de los mismos, ya que los constantes cambios, por lo regular cada sexenio judicial, -- originan desestabilidad, variedad de criterios y por ende, des--

concierto en la interpretación y aplicación de la Ley, por cualquiera de los sujetos procesales.

DECIMA SEGUNDA. Respecto a la recusación con causa, -- fué una adición acertada por parte del Legislador, pero a este -- respecto debería establecer para el caso de improcedencia una -- sanción que se iguale o equipare a los posibles daños y perjui-- cios causados, pues la sanción que se estableció de hasta 50 ve-- ces el salario mínimo, podría ser insignificante y no se podría evitar que cualquiera de las partes trate con temeridad y mala -- fé entorpecer el buen funcionamiento del Tribunal.

DECIMA TERCERA. La instancia del Recurso de Revisión -- Administrativa en favor de las autoridades, si bien es cierto -- que vino a equilibrar las posibilidades procesales de las par-- tes, representa en primer término, que las resoluciones del Tri-- bunal serán revisadas, aprobadas o modificadas por el Poder Judi-- cial, por consiguiente su definitividad y obligatoriedad pasan a ser decisión de éste; en segundo término, esta nueva instancia -- resta aplicación al imperativo constitucional de expedir justi-- cia pronta y expedita.

DECIMA CUARTA. Para efectos de que la autoridad interponga Recurso de Revisión Administrativa, resulta un tanto impre-- ciso lo relativo a la suspensión, en caso de que haya sido otor-- gada por parte del Tribunal, pues la Ley no prevee que sucederá-- durante la tramitación y resolución del Recurso de Revisión Admi

nistrativa ante el Tribunal Colegiado.

DECIMA QUINTA. En lo concerniente a la caducidad de la instancia en los Recursos de Revisión, por inactividad procesal es un supuesto muy remoto, ya que al momento que se interpone el recurso, todos los trámites procesales siguientes son a instancia del Tribunal y en el único caso en que se da vista por cinco días es en el momento de admisión y designación del Magistrado Ponente, y en caso de que no se desahogue en término, la Sala conoecedora dictará el auto de preclusión y citación para sentencia, por consiguiente la inactividad procesal por alguna de las partes sería muy remota.

DECIMA SEXTA. Otro de los efectos de la Reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal efectuada en el mes de junio de 1986, fué la creación del Reglamento Interior y del Reglamento de Visitas a las Salas Ordinarias y Auxiliares, que configuraron una perfecta directriz hacia el buen funcionamiento del Tribunal en comento.

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

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, NICETO.- Síntesis de Derecho Procesal, - México, U.N.A.M.

BIELSA, RAFAEL.- Sobre lo Contencioso Administrativo, Librería y Editorial Castellvi, S.A., Tercera Edición, Santa Fé, Argentina.

BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO.- El Proceso Administrativo en Iberoamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Primera Edición, México 1968.

BURGOA O. IGNACIO.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., Quinta Edición, México 1984.

BURGOA O. IGNACIO.- El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., Vigésima Edición, México 1983.

CABANELLAS, GUILLERMO.- Diccionario de Derecho Usual, Tomo III, - Editorial Omeba, Buenos Aires 1968.

CARRILLO FLORES, ANTONIO.- Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México, Editorial Porrúa, México - 1939.

COUTERE, EDUARDO J.- Fundamentos de Derecho Procesal Civil, Editorial Roque de Palma, Buenos Aires 1958.

CHIOVENDA J.- Principios de Derecho Procesal Civil, Madrid España, 1922,

DE PINA, RAFAEL Y CASTILLO LARRAÑAGA, JOSE.- Instituciones de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, 8a. Edición, México 1969.

FIX-ZAMUDIO, HECTOR.- Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos en Obra Colectiva, Estudios de Derecho Público Contemporáneo, Homenaje a Gabino Fraga, Fondo de Cultura Económica, U.N.A.M. México 1972.

FIX-ZAMUDIO, HECTOR.- Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Colegio Nacional, México 1983.

FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México-1983.

GOMEZ LARA, CIPRIANO.- Teoría General del Proceso, Tercera Reimpresión, Textos Universitarios, U.N.A.M., México 1981.

HAURIO, MAURICE.- Derecho Administrativo, 10a. Edición, París --- 1921.

MALDONADO, ADOLFO.- Derecho Procesal Civil, Librería Robledo, -- México 1947.

MORENO RODRIGUEZ, RODRIGO.- La Administración Pública en México, México 1980.

NAVA NEGRETE, ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1959.

OVALLE FAVELA, JOSE.- Derecho Procesal Civil, Colección Textos - Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, México 1982.

PALLARES, EDUARDO.- Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México 1961.

SERRA ROJAS, ANDRES.- Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial-Porrúa, Décima Segunda Edición, México 1983.

TENA RAMIREZ, FELIPE.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, Décima Octava Edición, México 1981.

VAZQUEZ GALVAN, ARMANDO y AGUSTIN GARCIA SILVA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Ediciones Orto, S.A., México 1977.

R E V I S T A S

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, NICETO.- La Teoría General del Proceso y la Enseñanza del Derecho Procesal, en Revista Iberoamericana - de Derecho Procesal, Núm. 1, Madrid, España 1971.

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, NICETO.- Las Comunicaciones por Correo, Telégrafo, Teléfono, Radio en el Derecho Procesal comparado en - Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, Núm. 1, México 1984.

ARMIENTA CALDERON, GONZALO.- El Procedimiento en los Tribunales-Administrativos, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, - Cuarto Núm. Extraordinario, México 1971.

BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO.- La Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Núm.-1, México 1972.

CABALLERO CARDENAS, JOSE LUIS.- La Justicia Contenciosa Administrativa en la Capital de la República, Trabajo presentado para - el Septuagésimo Quinto Aniversario de la Escuela Libre de Derecho, México 1987.

CARPIZO M. JORGE.- Bases Constitucionales de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Núm. 1, México 1972.

CARRILLO FLORES, ANTONIO.- El Proceso Administrativo en la Constitución Mexicana, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Núm. 1, México 1972.

FIX-ZAMUDIO HECTOR.- Algunas Reflexiones sobre la Suspensión de Actos Reclamados en el Procedimiento Administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Núm. 2, Vol. I, México 1973.

FLORES ZAVALA, ERNESTO.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Núm. 1, México 1972.

GONZALEZ PEREZ, JESUS.- La Inejecución de las Sentencias Administrativas, Revista de la Facultad de Derecho, Núm. 91, México 1973.

LOMELI CEREZO, MARGARITA.- Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de la Federación, Cincuenta Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, México 1986.

NAVA NEGRETE, ALFONSO.- Tribunales Administrativos, México, Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, Primer Número Extraordinario, Estado de México 1978.

NAVA NEGRETE, ALFONSO.- Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Cronología de los Tribunales, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Núm. 2, Vol. I, México 1973.

OVALLE FAVELA, JOSE.- Algunas Consideraciones sobre la Justicia Administrativa en el Derecho Comparado y en el Ordenamiento Mexicano en Revista de la Facultad de Derecho en México, Núm. 110, México 1978.

RUEDA HEDUAN, IVAN.- Premisas del Contencioso Administrativo en México, Congreso Conmemorativo del Cincuentenario del Tribunal Fiscal de la Federación, Ponencia Presentada el 28 de Agosto de 1986.

L E Y E S

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, 1986.

NUEVA LEGISLACION DE AMPARO REFORMADA, Editorial Porrúa, S.A., -
47 Edición, México 1986.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y REGLAMENTO-
INTERIOR, Colección, Legislación, Coordinación General Jurídica-
y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, Vol. I, -
México 1984.

LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, Editorial
Porrúa, S.A., Octava Edición, México 1986.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE MEXICO PARA EL DISTRITO FEDE-
RAL, Colección Porrúa, Vigésima Sexta Edición, México 1981.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, Colección Porrúa, Cuadra-
gésima Octava Edición, México 1980.

D I A R I O S O F I C I A L E S

17 de marzo de 1971

29 de diciembre de 1971

4 de enero de 1973

3 de enero de 1979

31 de diciembre de 1979

16 de junio de 1986

25 de junio de 1986

1° de diciembre de 1987

INFORME DE LABORES REALIZADAS DURANTE LOS AÑOS 1974, 1982, 1983,
1985, 1986, 1987 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo -
del Distrito Federal.