



301809
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

54
2y.

**ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**PRAXIS Y DESARROLLO DEL TRIBUNAL
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MILENA VILLALVAZO KOPRIVITZA**

**ASESORES: LIC. ABELARDO ARGUELLO O.
LIC. SILVIA LLITERAS A.**

MEXICO, D. F.

1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

| | Pág. |
|--|------|
| Introducción..... | 5 |
| I. LA ADMINISTRACION PUBLICA..... | 10 |
| A. Funciones del Estado..... | 10 |
| B. Función Legislativa..... | 18 |
| C. Formas de Organización de la Administración Pública Federal..... | 31 |
| II. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS..... | 49 |
| A. Concepto y Naturaleza Juridica de los Tribu- nales..... | 49 |
| B. Antecedentes Generales..... | 70 |
| C. Antecedentes en México..... | 78 |
| III. COMPETENCIA JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL CONTEN- CIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL..... | 106 |
| A. Origen y Evolución..... | 106 |
| B. Organización..... | 130 |
| C. Competencia..... | 134 |
| 1. Competencia de la Sala Superior..... | 149 |
| 2. Competencia de las Salas Ordinarias..... | 157 |
| D. Entidades Federativas de la República Mexica- na que cuentan con un Tribunal Contencioso -- Administrativo..... | 159 |
| CONCLUSIONES..... | 163 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 167 |

INTRODUCCION

En México, a partir de la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 1971, ha existido una serie de normas y valores jurídicos que se han orientado al comportamiento de los gobernantes como de los gobernados, en el ámbito de la defensa de los administrados frente a la Administración Pública.

En efecto, la Administración Pública del Estado moderno, no puede actuar en forma arbitraria, sino que debe someterse en su actuación a ciertas normas. Estas normas son las que señalan la vía a seguir de la Administración en la consecución de sus fines, pero en el caso de que la actuación de ésta no se ajustara al orden normativo preestablecido, entonces surge como posibilidad jurídica, la acción de impugnar que el gobernado o administrado agraviado puede hacer de dichos actos ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

El presente estudio responde a la inquietud personal de recabar información, con el fin de conocer, ubicar y definir las características que asume el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal desde sus inicios.

Se ha pretendido central la investigación del origen, organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En el presente estudio se pretende buscar que la in-

formación obtenida y sintetizada nos permita conocer sobre el praxis y funcionamiento del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, analizarlo y orientar -- posteriores estudios sobre dicho tema.

Conforme a lo anterior, se ha pretendido realizar un estudio documental que recopile, describa y analice un sólo documento las orientaciones y características en el -- origen, organización y funcionamiento del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En el estudio de la praxis y desarrollo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que se pretende analizar, éste encuentra sus orígenes y antecedentes a nivel nacio-- nal como internacional lo cual orienta y caracteriza su -- organización y funcionamiento.

Ahora bien, para entender el origen de este tipo de - Tribunales, es necesario saber cuál es su génesis y así, - tenemos que en los países que viven al amparo de un régi-- men de derecho y que han estructurado un sistema jurídico de acuerdo a la "Teoría de la División de Poderes", en relación con la justicia administrativa, se ha dado origen a varios sistemas organizadores de la jurisdicción, de los - cuales cabe mencionar los siguientes: Sistema Administra-- tivo Continental Europeo o Francés, Sistema Angloamericano o Judicial, y Sistema Sueco u Ombudsman.

En el capítulo I del presente estudio se analiza a la Administración Pública en México para ubicar al Tribunal - de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, --

iniciando con la descripción de las funciones del Estado: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, hasta llegar a las formas de organización de la Administración Pública Federal - para centrar a dicho Tribunal como un organismo dependiente del Poder Ejecutivo y desconcentrado de la Administración Pública Federal.

En el Capítulo II se estudian las diversas corrientes teóricas que tocan el tema de los Tribunales Administrativos partiendo de la concepción de éstos así como sus antecedentes a nivel nacional como internacional.

En el Capítulo III se pretende obtener un panorama -- más preciso, identificando al Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal desde su creación, el 17 de marzo de 1971, de acuerdo al Diario Oficial de la -- Federación y su funcionamiento como tal a lo largo de sus veinte años de vida en los cuales ha impartido "con serena imparcialidad justicia gratuita, pronta y expedita", afirmando en la conciencia de los gobernados la confianza y -- respeto hacia el poder público y la seguridad de que vivimos en un Estado social de derecho.

Jurídicamente la evolución del Tribunal Contencioso - Administrativo del Distrito Federal, se puede contemplar - en las reformas y adiciones sufridas por su propia ley a - lo largo de veinte años.

Encontramos el fundamento constitucional de dicho --- Tribunal precisamente en el segundo párrafo de la fracción primera del artículo 104, así como las fracciones XXIX-II y

XXX del artículo 73 y los artículos 49 y 90.

En cuanto a la organización del propio Tribunal se -- estudian los órganos que lo integran y se les ubica en un organigrama.

De la misma forma, se especifica su ámbito de competencia la cual consiste en la porción de poder que otorga la constitución, la ley o algún reglamento a los órganos -- de gobierno para que realicen determinadas funciones en -- especial; y en el caso concreto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la facultad que éste tiene para conocer de las controversias que se -- susciten en materia administrativa (según al artículo 10.- de su propia ley) entre los particulares y el Departamento del Distrito Federal. En el desarrollo de este Capítulo -- III, se observa cómo la competencia se divide en: competencia de la Sala Superior y competencia de las Salas Ordinarias.

Finalmente, se presentan algunas conclusiones y sugerencias inherentes al estudio de la praxis y desarrollo -- del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION PUBLICA

| | Pág. |
|--|------|
| A. Funciones del Estado..... | 10 |
| B. Función Legislativa..... | 18 |
| C. Formas de Organización de la Administración Pública Federal..... | 31 |

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION PUBLICA

A. FUNCIONES DEL ESTADO

El Estado nace como una necesidad del grupo social -- del que forma parte y el cual requiere de la organización para vivir.

Antiguamente los hombres más inteligentes o fuertes -- asumían el ejercicio de la autoridad. Entendiéndose ésta -- como el poder de una persona o varias, que al proyectarse sobre los demás, se constituyen como gobernantes, lo cual -- es una consecuencia de la misma naturaleza humana; y es -- necesario para el control y desenvolvimiento social del -- hombre.

El Estado, por lo tanto es una manifestación de la -- vida en sociedad del grupo humano en el que se desarrolla la familia, el municipio y las diversas agrupaciones, con fines propios y específicos como las corporaciones, los -- sindicatos y asociaciones.

La población asentada en un territorio y con un go-- bierno suficientemente fuerte para mantener el orden in-- terno y el respeto exterior, está sometido al derecho, por lo que no se puede pensar en un Estado sin tener en cuenta el elemento jurídico que lo rige.

El Estado, como el hombre, es un ente de derecho, una persona jurídica y en este sentido, sus tres elementos --- constitutivos: población, territorio y poder público (el -- cual se manifiesta en una forma de gobierno; artículo 39 -

constitucional).1)

Podemos tomar como definiciones de Estado, las que --
nos proporciona Pichardo Pagaza: 2)

"Las tesis actuales sostienen que es una comunidad --
con características especiales; que es la unidad de
asociación, la cual consiste en que una variedad de
individuos se ponen en comunicación en virtud de un
fin, de modo tal que el contenido igual de voluntad--
de quienes participan en la comunidad, llega a ad--
quirir realidad por obra del poder de las voluntades
de los órganos directores y de los miembros de que --
constan éstos".

El mismo autor, proporciona una definición de Estado,
a partir de la Teoría de los Elementos del Estado, afir--
mando lo siguiente: 3)

"Otra forma de aprender el concepto de Estado, es --
analizando los elementos que lo integran. Aunque --
existan diversas opiniones sobre cuáles y cuántos --
son los elementos que lo conforman, la doctrina a la
que nosotros nos adherimos es la que considera su --
integración con tres elementos: pueblo o población,
territorio y poder público."

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Vigente desde 1917 y sus reformas. México. Comisión -
Federal Electoral, 1987.
2. PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Adminis-
tración Pública. Vol. 1 Bases y Estructura. México --
INAP/CONACYT, 1985, p.25
3. Ibidem. p. 27

Podemos definir, entonces, a los elementos del Estado de la manera siguiente: 4)

- Pueblo o población.- Considerado como el ámbito de la validez personal de la norma jurídica, es decir, el grupo teórico de individuos a quienes se aplicará una norma jurídica determinada si estos violan los supuestos de conducta que la propia norma establece.
- Territorio.- Es el ámbito de validez espacial de la norma jurídica, es decir, el espacio geográfico donde una norma jurídicamente puede aplicarse.
- Poder Público.- Es el ámbito temporal de la validez del orden estatal, significa el tiempo durante el cual una norma jurídica está en vigor. Y ésta, regula distintos contenidos de conducta, es decir, que existe un ámbito material de la validez de la norma jurídica.

Esto implica las diferentes formas de gobierno y la división de poderes.

Ahora bien, al pensar en el Estado como una persona jurídica, debemos admitir que como todo hombre, es titular de derechos subjetivos, es decir, de facultades que le son inherentes y que pueden desarrollarse ya sea en relación con las personas que forman su población, ya en relación con los demás Estados; pero el Estado no sólo cuenta con

4. KELSEN, Hans. Citado por PICHARDO PAGAÑA. Ignacio. - Op. Cit. pp. 26-27

derechos sino también con obligaciones. Por lo tanto, es importante indicar que los actos del Estado están regidos por el derecho subjetivo, es decir, por la ley.

En concreto, la actividad del Estado está sometida al imperio de la ley. De aquí la importancia que le daremos en el presente estudio, a la actividad legislativa que --- ejerce el Estado.

La existencia del Estado se explica y justifica a la vez, porque es el medio con que cuentan los individuos para la mejor realización de su bienestar común. El Estado debe preocuparse en consecuencia por establecer los medios para realizar su finalidad primaria.

Para que el Estado pueda realizar sus fines, necesita de determinadas actividades que le son propias requiere de los órganos competentes a tales actividades.

La gran actividad del Estado es el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Esta actividad se ejerce por medio de un grupo de órganos, es decir, un conjunto de Instituciones que unidas, integran cada uno de los diversos poderes mediante los cuales se manifiesta la actividad soberana del Estado.

"La característica fundamental del poder estatal es la soberanía. A tal grado se considera esencial la soberanía al concepto de poder público, que ambas -- naciones se usan indistintamente. El poder público, como elemento del Estado es la soberanía del Estado. La soberanía es la doble cualidad del poder público

estatal de ser independiente y de ser supremo." 5)

La constitución, nuestro ordenamiento jurídico máximo, en su artículo 39 establece que "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo"; "que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial". (Artículo 49 Constitucional). 6)

Así, las actividades del Estado son realizadas por los poderes, que son los órganos creados por la ley para el ejercicio de los deberes y derechos del Estado.

A las actividades del Estado, a través de los órganos respectivos, entonces, se les da el nombre de funciones: Ejecutiva, Legislativa y Judicial; las cuales, para garantizar la libertad política de los individuos, deben desempeñar mediante tres órganos diferentes.

En este sentido, el artículo 49 de la Constitución, establece:

"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a

5. RICHARDO PAGAÑA, Ignacio. Op. Cit. p. 41.
6. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Vigente desde 1917 y sus reformas. México, Comisión Federal Electoral, 1987.

lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar". 7)

El Poder Ejecutivo que es la función administrativa, materializa su acción a través de la Administración Pública, la cual es la intermediaria de las acciones del gobierno en la sociedad. La evolución y desarrollo, así como las funciones de las principales dependencias del Ejecutivo, están íntimamente vinculadas con la evolución y desarrollo de la vida política y administrativa del país ya -- que, las tendencias políticas y necesidades de todos los -- órdenes surgidos en el terreno estatal y social han hecho indispensables modificaciones al régimen jurídico y por lo tanto, en las instituciones que integran al Poder Ejecutivo, encargado de la Administración Pública.

Las facultades del Poder Ejecutivo son entre otros: 8)

" . Nombrar y remover libremente a los funcionarios en quienes delega parte sustancial de la función administrativa, así como a los empleados de la -- Unión.

Promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el -- Congreso, proveyendo en la esfera administrativa -- a su exacta observancia.

7. Idem.

8. PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Op. Cit. p. 114; resumen -- del artículo 89 Constitucional.

- . Jefaturar a las fuerzas armadas.
- . Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con el exterior.
- . Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.
- . Enviar anualmente al Congreso las iniciativas de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos de la federación."

De la misma forma, el Poder Ejecutivo se encuentra -- constitucionalmente facultado para realizar numerosas acciones de carácter económico, jurídico y social, derivadas de las anteriores.

Por su parte, el Artículo 50 Constitucional señala -- que: "El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores." 9) Cuyas -- principales facultades son las siguientes:

- " . Admitir nuevos estados.
- . Formar nuevos estados, dentro de los límites de los existentes.
- . Cambiar la residencia de los Poderes de la Unión.
- . Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.
- . Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- . Establecer las bases que permitan al ejecutivo -- celebrar ástitos.

9. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Vigente desde 1917 y sus reformas. México Comisión -- Federal Electoral 1987.

- . Impedir restricciones en el comercio de estado a estado.
- . Legislar en las materias de su competencia.
- . Declarar la guerra.
- . Levantar y sostener las instituciones armadas.
- . Conceder licencia al Presidente de la República y designar al ciudadano que deba sustituirlo.
- . Establecer contribuciones, impuestos y derechos, sobre materias expresamente definidas en la Constitución.
- . Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente - contra los servidores públicos." 10)

Finalmente, el Artículo 94 Constitucional indica en su primera parte que: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito." 11) Por lo tanto el Poder Judicial tiene como facultad la administración de la justicia, y se encuentra organizado en tribunales o cuerpos que son los siguientes:

- " a. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b. Los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo.
- c. Los Tribunales Unitarios de Distrito.
- d. Los Jueces de Distrito.

10. PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Op. Cit. pp. 114-115.
 11. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Vigente desde 1917, Comisión Federal Electoral 1987.

e. Los Tribunales de los estados cuando actúan en -
auxilio de los Tribunales Federales." 12)

Su competencia puede dividirse en dos grandes grupos-
de materias: las que son objeto del juicio de amparo; y -
todas las restantes que definen la Constitución y las le-
yes federales.

Pero al mismo tiempo, existen otros tribunales que no
dependen del Poder Judicial Federal, sino del Poder Ejecu-
tivo Federal. Estos son tribunales administrativos, y son
órganos desconcentrados de la administración pública, y --
son los siguientes:

- " a. El Tribunal Fiscal de la Federación.
 - b. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del
Distrito Federal.
 - c. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje."
- 13)

B. FUNCION LEGISLATIVA

La función legislativa se realiza normalmente por el
Poder Legislativo y su finalidad es la actividad fundamen-
tal del Estado encaminada a la creación de la ley, es de-
cir, los actos que regula son aquellos que generan situa-
ciones jurídicas generales.

La función legislativa se observa desde el punto de -
vista formal y material. El criterio formal se refiere al
órgano que tiene a su cargo la función. La función legis-

12. PICHARDO PAGAÑA, Ignacio. Op. Cit. p. 126.

13. Idem.

lativa corresponde estrictamente al Poder Legislativo Federal, que es el órgano que normalmente elabora la legislación federal, así como a las legislaturas de las entidades federativas, que expiden las leyes ordinarias o comunes de su competencia.

Es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que, de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo. Es la que realiza el Congreso Federal, compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores (Artículo 50 Constitucional). 14)

La función legislativa formal tiene sus bases en el Derecho Positivo Mexicano. Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la "autoridad formal de la ley", que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos para la formación de la resolución primitiva. Este precepto se encuentra aplicado en la Constitución, en su artículo 72, inciso f, que a la letra dice:

"En la interpretación, reforma, derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites -- establecidos para su formación." 15)

14. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Op. Cit.
15. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Op. Cit.

Podemos afirmar que, con este precepto, la práctica - de someter al Poder Legislativo y dar forma de ley a actos que no están en las facultades de dicho Poder, por lo que puede afirmarse que el principio de la autoridad formal de la ley, sólo se refiere a actos que el Poder Legislativo - realiza dentro de la esfera de su competencia.

Como consecuencia derivada de la autoridad formal de las leyes, éstas se clasifican de acuerdo al Poder que en ellas intervienen, en el procedimiento para su formación y modificación.

Las leyes, se dividen en constitucionales, ordinarias y comunes o secundarias.

Las primeras son las que emanan del Poder Legislativo constituye, después de un procedimiento laborioso que se - determina por el artículo 135 de la Constitución Federal, en los siguientes términos:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso - de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas - o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, -- harán en cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones

o reformas." 16)

Por lo tanto, la definición de ley constitucional, - desde el punto de vista formal, se precisa, independientemente de su contenido, por el procedimiento más complicado de su elaboración y por el órgano especial en que ella interviene.

La ley ordinaria, común o secundaria, emana del Poder Legislativo ordinario, que al efecto sigue un procedimiento más sencillo que el previsto para la ley constitucional.

El Poder Legislativo ordinario, está formado por el - Congreso General, compuesto por la Cámara de Diputados y - por los Senadores (artículo 50 constitucional) y el procedimiento para la elaboración de las leyes se limita a la - aprobación del proyecto por las dos Cámaras. (Artículo 72 Constitucional). 17)

Respecto a las primeras, las leyes orgánicas o reglamentarias, no existe ninguna diferencia que las separe de las ordinarias, ya que igual que éstas, son elaboradas por el Poder Legislativo, siguiendo el procedimiento normal -- consagrado en el artículo 72 Constitucional, que indica: - "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea -- exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discu--

16. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Op. Cit.

17. Idem.

o reformas." 16)

Por lo tanto, la definición de ley constitucional, desde el punto de vista formal, se precisa, independientemente de su contenido, por el procedimiento más complicado de su elaboración y por el órgano especial en que ella interviene.

La ley ordinaria, común o secundaria, emana del Poder Legislativo ordinario, que al efecto sigue un procedimiento más sencillo que el previsto para la ley constitucional.

El Poder Legislativo ordinario, está formado por el Congreso General, compuesto por la Cámara de Diputados y por los Senadores (artículo 50 constitucional) y el procedimiento para la elaboración de las leyes se limita a la aprobación del proyecto por las dos Cámaras. (Artículo 72 Constitucional). 17)

Respecto a las primeras, las leyes orgánicas o reglamentarias, no existe ninguna diferencia que las separe de las ordinarias, ya que igual que éstas, son elaboradas por el Poder Legislativo, siguiendo el procedimiento normal -- consagrado en el artículo 72 Constitucional, que indica: -- "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea -- exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discu--

16. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Op. cit.

17. Idem.

siones y votaciones:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, -- pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, - se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observacio- nes que hacer, lo publicará inmediatamente.

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo - proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su - origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el -- primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o - en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observa- ciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cá- mara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma - mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Eje-- cutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o de-- creto serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese -- hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayo-- ría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cáma- ra que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en conside- ración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al -

Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insitiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y

votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse - en las sesiones del año.

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuesto, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna Cámara, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, -- lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlos al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanen-

te. 18)

De esta manera, por este concepto, las leyes llamadas orgánicas o las reglamentarias, tienen la misma autoridad formal que las leyes ordinarias, aplicándoles esa denominación, respectivamente, a las normas que regulan la formación y funcionamiento de órganos del Poder Público, o -- que concretan o desarrollan bases establecidas en la Constitución.

La función legislativa, desde un punto de vista material, nos indica que, prescindiendo la ley de sus actos y de la forma como se realiza, sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza dicha ley.

La ley, sustancialmente, constituye un acto jurídico, y el efecto de derecho que produce, es el que viene a darle su carácter distintivo.

Existen casos en que pudiera dudarse de la generalidad de la ley, por referirse ésta a una institución o a un organismo en particular. Por ejemplo, la ley orgánica de una Secretaría de Estado, la de organización de la Tesorería de la Federación, etc.

En estos casos, no hay motivo de confusión, ya que la circunstancia de que la ley se refiera a una materia determinada, no impide su generalidad.

La generalidad de la ley debe estimarse como la esen-

18. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Op. Cit.

cia de la función legislativa, al grado de ser como una --
garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes, que -
es precisamente el fundamento racional e histórico del ---
principio de generalidad.

La Constitución, en su artículo 13, ha consagrado co-
mo un derecho del hombre el que "no puede ser juzgado por
leyes privativas", por lo que se desprende que no puede -
ser juzgado por leyes que no sean generales.

Además del carácter general e imperativo de la ley, -
ésta debe tener los medios adecuados que garanticen su --
cumplimiento, es decir, la ley tiene una sanción (coacción
sancionatoria).

En efecto, si la ley no se cumple voluntariamente, es
necesario que el Poder Público intervenga e imponga su --
cumplimiento forzoso.

Puede ser variable la sanción a la ley, consiste en -
una coacción material, como ocurre tratándose de leyes pe-
nales.

En otros casos, la coacción material es inadecuada y
la sanción recibe otro carácter, el de sanción jurídica,
como es la invalidez que afecta a los actos realizados --
contra el tenor de las leyes prohibitivas, o bien, en ca-
rácter mixto, como en el caso de la responsabilidad civil.

Tratándose de normas cuyo cumplimiento corresponde a
los órganos del Estado, existen garantías para la aplica--
ción de la ley, que son:

a) Garantías de orden social.- Las cuales están cons-

tituidas por todos los elementos de la vida social, que obligan a los gobernantes al cumplimiento de las disposiciones legales, las costumbres, - la moral, la opinión pública, etc.

b) Garantías de orden político.- Las cuales radican en el régimen mismo de la organización del Estado; puede citarse como la más importante, la que deriva del sistema de separación de Poderes.

c) Garantías de orden jurídico.- En las que se encuentran las diversas clases de control sobre los actos del Poder Público: la responsabilidad directa del mismo poder y las responsabilidades civiles y penales de los servidor y empleados públicos.-

19)

Se transcribe el artículo 108 Constitucional "para los efectos de las responsabilidades a que alude este título - se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judiciales y Federal y Judicial del Distrito Federal, a los -- funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona -- que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Público Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respecti-

19. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Op. Cit. y LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. En vigor a partir del 1o. de enero de 1977 y sus reformas. México, Porrúa, 1989.

vas funciones..."

La función jurisdiccional, se estudia desde los puntos de vista formal, observamos la función judicial que -- está constituida por la actividad desarrollada por el Poder que normalmente, dentro del régimen constitucional, -- está encargado de los actos judiciales, es decir, por el Poder Judicial. Se le ha denominado función jurisdiccional, por creer que la expresión "judicial" sólo evoca al órgano que la realiza, debiendo por tanto, resolverlo para cuando se haga alusión a su aspecto formal.

Se le niega a la función jurisdiccional, el carácter de actividad de orden público, porque en ésta el Estado no realiza acto de voluntad, ni crea una situación jurídica, -- que son los dos elementos fundamentales del acto jurídico; observamos que existe una simple operación "cuya mayor regla legislativa de derecho y la menor la comprobación de la especie concreta sometida al juez y la conclusión, la -- decisión de este último".

Se dice que la sentencia no aporta modificación alguna al orden jurídico, porque se limita a fijar el derecho que había sido discutido o contrariado. Por ello, podemos afirmar que la sentencia judicial no es atribuida sino -- simplemente declarativa de derechos.

Cuando se tiene un derecho, la obtención de su ejercicio produce, por regla general, su extinción por prescripción, y el término para que ésta se consuma es variable. Por tanto, ese derecho se hace valer en la vía judi--

cial, interrumpiendo esa prescripción, pero si se llega - hasta la sentencia, entonces por efecto de ésta, el derecho que en ella se reconoce tiene un término de prescripción especial, distinto al que tenía el derecho antes de ser objeto de fallo.

El artículo 529 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal "La acción para pedir la ejecución de una sentencia, transacción o convenio judiciales, durará diez años, contados desde el día que venció el término judicial para el cumplimiento voluntario de lo juzgado y ---sentenciado." 20)

Observemos que este precepto es una supervivencia del carácter que el Derecho Romano atribuía a las sentencias judiciales. En el Derecho Romano, se consideraba que la --sentencia venía a novar el derecho que en ella reconocía.

En nuestro Derecho actual, no se admite esa novación, pero si se reconoce que la sentencia judicial produce efectos jurídicos diversos de los que corresponden al derecho material de la controversia.

Si del campo del Derecho Civil, se pasa al Derecho --Penal, el efecto jurídico que se produce por la relación judicial, es todavía más apreciable.

Cuando en el procedimiento se llega a comprobar la --violación a la ley penal, la sentencia no se limita a reconocerlo, sino que a consecuencia del reconocimiento, im-

20. Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal Vigente a partir del 10. de octubre de 1932 y sus reformas. México, Teocalli, 1989.

pone una sanción, determinándose una situación jurídica -- especial para el infractor.

Por lo tanto, se afirma que la función jurisdiccional es una función de orden jurídico o constitucional, porque es producto del derecho en el propio sentido de la palabra.

La función jurisdiccional, se caracteriza por su motivo y fin, de decir, por el elemento que provoca dicha -- función y por el resultado que con ella se persigue.

La función jurisdiccional supone, en primer término, y a diferencia de las otras funciones, una situación de -- duda o de conflicto preexistentes; supone generalmente dos pretensiones opuestas, cuyo objetivo es variable. Ellos pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que -- se estimen contradictorios con un derecho o una norma legal, o bien, un estado de incertidumbre sobre la interpretación alcance o aplicación de una norma o situación jurídica.

De aquí se desprende que, si el antecedente o motivo de la función jurisdiccional es un conflicto de derecho -- que no puede dejarse resolver a las partes, el primer elemento del acto jurisdiccional es un conflicto de derecho, consiste en la declaración que se haga de la existencia de tal conflicto; por tanto, éste constituye un acto que por sí sólo no tiene ningún carácter jurídico.

La función jurisdiccional está organizada para la protección del derecho, para evitar la anarquía social, que -

se produciría si cada quien se hiciera justicia por su -- propia mano, en una palabra, para mantener el orden jurídico y para dar estabilidad a las situaciones de derecho, Artículo 17 Constitucional que a la letra dice: "Ninguna - persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer -- violencia para reclamar su derecho.21)

Toda persona tiene derecho a que se le administre -- justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas los costos judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los - tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter -- puramente civil." 22)

C. FORMAS DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA - FEDERAL.

Las formas de organización administrativa, se consideran en dos grandes ramas: la centralizada y la paraestatal, referidas ambas en materia federal, (Artículo 90 -- Constitucional y Artículo 1o, 2o. y 3o. de la Ley Orgánica

21. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Op. Cit.
22. Idem.

de la Administración Pública Federal). 23)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que empezó a regir el primero de enero de 1977 divide a la organización administrativa en: dentro de la centralizada a la Presidencia de la República, a la Secretaría de Estado, al Departamento Administrativo (Departamento del Distrito Federal) y a la Procuraduría General de la República.

De conformidad con el Artículo 26 de la citada Ley, - las Secretarías y Departamentos Administrativos son los -- siguientes: 24)

"Artículo 26.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder - Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

23. CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. En vigor a partir del 1o. de enero de 1977, y sus reformas. México, Porrúa, 1989.

24. Idem.

Secretaría de Energía, Minas e Industria
Paraestatal.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Secretaría de Pesca.

Departamento del Distrito Federal."

La segunda división, corresponde a los organismos -- descentralizados, las empresas de participación estatal y las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares - de crédito, de seguros y fianzas y los fideicomisos.

El régimen de centralización administrativa, propiamente dicho, se refiere a que habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden -- jerárquico dependiente directamente de la Administración - Pública, que mantienen la unidad de acción indispensable - para realizar sus fines.

En su organización se crea un poder unitario o cen-- tral que irradia sobre toda la Administración Pública Fe- deral.

La centralización administrativa existe cuando los -

órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel, hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo -- de la Administración Pública.

Dentro de la centralización administrativa se produce la desconcentración; ésta se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisos, que no los alejen de la propia -- administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

La centralización y desconcentración administrativa, unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central, en una organización general que es la Administración Pública.

El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplina y poder de dirimir competencias, son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

"La desconcentración es un sistema de administración administrativa, en el cual el poder de decisión, la - competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica. Son atribuidas a los agentes jerárquicos subordinados a la autoridad central y supe-

rior de este servicio." 25)

Respecto al régimen de descentralización administrativa, o formas administrativas descentralizadas o paraestatales, éstas se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa.

Descentralizar no es independizar, sino solamente -- alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.

La administración delega algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma administración.

Corresponde a este propósito, la descentralización -- que ha adoptado tres formas distintas que son:

- a) Descentralización administrativa por región o territorio.
- b) Descentralización administrativa por servicio o técnica.
- c) Descentralización administrativa por colaboración.

En estas tres formas de descentralización no existen

25. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1979. p. 165.

caracteres iguales y uniformes, a diferencia de la descentralización, ya que aquel régimen constituye más que una forma única de organización, una tendencia de alcances muy variables, para conciliar dos situaciones contrarias como son: por un lado, la centralización absorbente del Estado, y por el otro, la gestión independiente de los intereses colectivos por organizaciones particulares.

La característica esencial de la descentralización, es la existencia de una personalidad jurídica especial y de patrimonio propio de los organismos descentralizados.

Aceptando que estos organismos gozan de personalidad jurídica y de patrimonio propio, no puede afirmarse que siempre que existe la personalidad y el patrimonio, se está frente a un órgano descentralizado, como sucede con el Departamento del Distrito Federal, que aunque tiene esas características, conserva su calidad de órgano centralizado.

La descentralización administrativa por región o territorial, que se apoya en una consideración geográfica -- limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales.

La descentralización administrativa técnica o por -- servicios, por su parte, se apoya en el manejo técnico, -- científico y autónomo de los servicios públicos.

La descentralización administrativa por colaboración, a su vez, constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa, con caracteres especifi-

cos, que la separan notablemente de los otros tipos de --- descentralización antes indicados.

La descentralización por colaboración, se origina -- cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presen-- tando problemas, para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos.

El sistema de empresas de participación estatal, es -- una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país.

La actividad de la administración centralizada fede-- ral, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pú-- blica Federal, la forman la Presidencia de la República, -- las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito -- Federal y la Procuraduría General de la República.

El sistema adoptado por nuestra Constitución, de -- acuerdo al Artículo 80 señala que: "Se deposita el ejerci-- cio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" 26). Lo que representa un predominio de los caracteres de un régimen presidencial, ya que:

- a) El Presidente de la República es el Jefe del Esta-- do y el Jefe del gobierno.

26. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Vigente desde 1917 y sus reformas, México. Comisión - Federal Electoral, 1987.

- b) El Presidente de la República tiene el goce y el -
ejercicio de las facultades otorgadas al Poder --
Ejecutivo, de tal manera que el Secretario de Es-
tado no tiene facultades propias, y sus actos, son
actos del Presidente de la República.
- c) Los secretarios de Estado no funcionan en Gabinete
o Consejo de Ministros, como en el régimen parla-
mentario y sólo en caso excepcional, en el de sus-
pensión de garantías (artículo 29 constitucional).
27)
- d) Los Secretarios de Estado no se encuentran subor--
dinados al Congreso, como en el régimen parlamen-
tario, 28) sino que exclusivamente están sujetos a
las órdenes del Presidente.
- e) Como consecuencia de lo anterior, los Secretarios
de Estado, no son responsables ante el Congreso, y
la censura de éste para con los actos de aquellos
no tienen trascendencia jurídica.
- f) El Congreso no tiene, sino en casos especiales y -
prescripción expresa, facultad de intervenir en el
funcionamiento del Poder Ejecutivo.
- g) El Presidente de la República no tiene facultad de
disolver el Congreso.

27. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Op. Cit. artículo 29.

28. En el sistema parlamentario el poder ejecutivo se en-
cuentra integrado a dos niveles: con el jefe del Es-
tado (con funciones representativas) y con el consejo
o gabinete de ministros en quienes descansa la titu-
laridad activa del poder ejecutivo. C.f.r. PICHARDO -
PAGAZA, Ignacio. Op. Cit. pp. 104-106.

ACUSE DE RECIBIDO DE EJEMPLARES DE TESIS EN LA BIBLIOTECA CENTRAL

NOMBRE DEL ALUMNO:
VILLALVAZO KOPREWITZA MILERIA

NOMBRE DE LA TESIS O SEMINARIO:
PROXIS Y DESARROLLO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

ESCUELA O UNIVERSIDAD: UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO
CARRERA: LICENCIADO EN DERECHO

ACUSE DE RECIBO SELLO Y FIRMA DE LA BIBLIOTECA

FECHA: MEXICO DF DIA 17 MES OCTUBRE AÑO 1991

ENTREGO
DOS EJEMPLARES
DE TESIS EN
BIBLIOTECA
CENTRAL

- Favor de llenar por triplicado con letra de molde.
- Entregar dos ejemplares de la tesis en la biblioteca central-UNAM.
- Exigir que le sellen y le firmen las dos copias.

Esa asociación de los Secretarios de Estado, tiene su origen en una reproducción que se hizo desde nuestra primera Constitución, la de Apatzingán en 1814, del precepto-configurado en la Constitución de Cádiz, expedida por la Corte de España en el año de 1812, en la que se estableció el refrendo de los Secretarios como requisito indispensable para la validez de los derechos y órdenes del monarca. Se transcribe el Artículo 92 "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". 29)

Tal prescripción se ha copiado por las constituciones posteriores, pero en ninguna época se ha pretendido disminuir la autoridad del Presidente, por la necesaria intervención de los Secretarios de Estado.

Al lado de los Secretarios de Estado, la Constitución previene el establecimiento de Departamentos Administrativos que corresponden realmente al tipo de gobierno presidencial puro, pues sus jefes no están asociados como dichos Secretarios al ejercicio de las funciones del Poder Ejecutivo, sino que son simplemente auxiliares de él y subordinados a una autoridad.

Además de los Secretarios de Estado y de los Departamentos Administrativos, para estudiar y promover las modi-

29. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Vigente desde 1917 y sus reformas. México, Comisión -- Federal Electoral, 1987.

ficaciones que deban hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución, y para los servicios de difusión y relaciones públicas, el Presidente contará con las unidades respectivas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el Poder Ejecutivo determine de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia.

"El Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos, que -- funcionará en la Presidencia de la República." 30)

Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria y directa de los órganos administrativos al poder central bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular, al Presidente de la República que como jefe de la administración, se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para de-

30. LEY ORGANIZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. --
Op. Cit. Artículo 80.

cidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas.

En esta forma de organización se concentran actividades administrativas en una administración única, jerarquizada y subordinada que impulsa desde el centro la vida nacional con procedimientos políticos, administrativos y técnicos. El poder público central o Federación es la persona jurídica de derecho público central o Federación es la persona jurídica de derecho público cuya autoridad se encomienda a la Administración Pública.

Por determinación legal se excluyen en este régimen centralizado a los entes públicos descentralizados a quienes se les asignan un régimen jurídico diferente.

La centralización administrativa en su forma más extensa, no reconoce a los órganos locales o dependientes ninguna vida jurídica, pero la naturaleza de los problemas del Estado demanda y rompe este cerco de concentración de poder, para dar paso a nuevos órganos administrativos independientes del poder central, que constituyen la administración directa.

El régimen de centralización administrativa federal organiza exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal, que se desenvuelve en un conjunto de órganos superiores que mandan en relación de estricta dependencia; y de órganos inferiores que obedecen las órdenes e instrucciones de aquellos.

La complejidad de la administración nos hace observar

que un número importante, pero limitado de asuntos federales o de política nacional, pasa al conocimiento del Primer Magistrado.

La atención de los demás asuntos administrativos se entrega a los órganos que tienen facultades de decisión en grados diversos y una competencia en una escala descendente del puesto burocrático.

La facultad de mando y decisión mantienen la relación jerárquica y dan la unidad requerida al Poder Público.

Esta organización administrativa centralizada federal, podemos imaginarla a manera de una pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República, y en los grados siguientes a los órganos inferiores de la administración.

Subrayando que la jerarquización, competencia y facultades de decisión de que se ha hecho mención, se encuentra reglamentada en la Constitución que es el instrumento jurídico mediante el cual se aprecia la actividad -- del Estado y se organizan los cuadros generales, políticos y administrativos con los cuales se cumplen los fines públicos.

La función de esos órdenes es crear órganos dotados de facultades, relacionarlos entre sí en estrecha vinculación y otorgarle la personalidad jurídica general al Estado, que a su vez, es creador de otras personalidades públicas menores, como medio de llevar a cabo la competencia que le ha sido asignada.

El poder jerárquico es un régimen administrativo por medio del cual el poder central vigila y controla los actos de los funcionarios y empleados del Estado, que le están subordinados y coordinados, y mantienen la unidad entre los diversos órganos centralizados obligados a obedecer las órdenes de los órganos superiores.

Este poder se manifiesta por medio de órdenes e instrucciones sobre la forma en que deben actuar o la revisión de sus actos y decisiones para aprobarlas, reformarlas o anularlas.

Jerarquía es la relación jurídica que vincula entre sí los órganos de la administración y los funcionarios, -- mediante el poder de subordinación para asegurar la unidad en la acción.

"En un régimen de centralización pura, toda creación, toda impulsión, parte del centro; las autoridades administrativas centrales asumen todo el poder, lo mismo el poder -- coactivo que el de dirección, decisión o resolución; la -- competencia técnica hállase también centralizada en los -- organismos especiales constituidos en el centro político, administrativo, y como hay necesidad de que se ejerza la -- acción gubernamental, la administrativa, va por todo el -- territorio, los que son órganos locales de los poderes -- centrales, son meros delegados, carecen de atribuciones propias para decidir, y los organismos territoriales, representación de las entidades territoriales, hállanse su-- peditadas a los poderes centrales o a sus delegados, su--

friendo intervención en la designación de sus órganos representativos, careciendo de verdaderas facultades administrativas; los acuerdos de sus cuerpos deliberantes, -- requieren de aprobación de los representantes del poder -- central; la esfera de acción, limitase grandemente, reduciendo los a órganos de preparación y ejecución, no de -- decisión." 31)

Es necesario dejar acentuados los procedimientos -- para realizar la centralización, indicados por el maestro Andrés Serra Rojas:

"1.- La concentración de la coacción en los organismos superiores y por consecuencia de la --- fuerza pública, a provecho de la administración central, es uno de los fenómenos más singulares del Estado. El Estado puede aplicar -- medios coactivos que tienden al mantenimiento del orden y la paz pública. Ninguna organización privada puede usar la coacción, salvo los casos necesarios de excepción en que colaboran por disposición de la ley o al reclamo o auxilio de las propias autoridades."

"2.- La concentración del poder de decisión, supone una diferenciación previa entre la preparación, la decisión y la ejecución de la deci--

31. GASCON Y MARIN, J. Tratado de Derecho Administrativo. - Tomo I. Madrid, España, Imprenta Bermejo, 1955. p.492.

sión. La división del trabajo se impone ante la imposibilidad de una o varias personas para llevar a cabo las operaciones que exigen los actos administrativos. Decidir es dictar una resolución creadora de aspectos jurídicos. Sólo unos cuantos órganos administrativos deciden, pues los demás preparan y ejecutan la resolución."

"3.- La concentración de la competencia técnica es fundamental en el Estado moderno. Para corregir los casos de improvisación y desorganización administrativa, se ha dado para el funcionamiento técnico con un conocimiento científico de las materias que trata. Los funcionarios deben llegar a sus puestos con el oficio aprendido o --
cio aprendido o preparados en forma responsable, de lo --
contrario, originan serio perjuicio a la población. Los institutos de capacitación técnica, por los cuales lu--
chan los institutos de administración pública, demandan Estado, el empleo de elementos humanos preparados y moralmente capacitados. Una burocracia lenta e incapaz --
llevan a un país a la bancarrota de sus instituciones.

La creación de 'consejos técnicos' en las depen--
cias gubernativas, que actúan por medio del procedi---
miento técnico, cada día ofrecen mejores resultados. Para estos casos en el régimen jerarquizado, las instrucciones a los órganos inferiores deben fundarse en conocimientos técnicos legales."

"4.- La concentración de poder de nombramiento de los --
funcionarios y empleados públicos, es otra de las carac-

terísticas del régimen centralizado. Este poder corresponde al Presidente de la República, pero la organización administrativa entrega esta facultad a órganos inferiores.

Por otra parte, en el régimen administrativo mexicano, la facultad de nombramiento, ha sufrido una importante modificación, con el régimen centralizado. Este poder corresponde al Presidente de la República, pero la organización administrativa entrega esta facultad a órganos inferiores.

Por otra parte, en el régimen administrativo mexicano, la facultad de nombramiento, ha sufrido una importante modificación, con el régimen que establece la ley de los servidores públicos. Durante el régimen severamente centralizado del Presidente Porfirio Díaz, los jefes políticos eran designados desde la capital de la República, hasta los lugares más apartados del territorio nacional. La acción del nombramiento del Ejecutivo era directa y sometida a una voluntad autoritaria." 32)

La Administración Pública Federal, constituida por los Secretarios de Estado y departamentos Administrativos, ha llevado a una centralización perjudicial para la administración misma, para el país y para los particulares, que tienen que recurrir a ella para el arreglo de sus negocios. Dicho perjuicio consiste en que con el aumento creciente de la población y de los negocios que --

32. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Vol.1. México, Editorial Porrúa, 1981. p. 501.

tiene que atender, se vea complicada la maquinaria administrativa y desarrollando una monstruosa y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficacia de su funcionamiento.

El país se ve dañado al venir a radicarse las principales actividades comerciales, económicas, industriales y culturales en la capital de la República, y como consecuencia se produce una concentración demográfica -- con perjuicio de la vida rural y de la prestación eficiente de los servicios urbanos.

Para aliviar los inconvenientes de la centralización, se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas, a la desconcentración y a los convenios de coordinación de las entidades federativas. Delegación de facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 33)

33. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.-
Op. Cit. Artículo 1, 2, 3, 17, 22 y 26.

CAPITULO II

LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

| | Pág. |
|---|------|
| A. Concepto y Naturaleza Jurídica de los Tribunales..... | 50 |
| B. Antecedentes generales..... | 72 |
| C. Antecedentes en México..... | 80 |

CAPITULO II

LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

A. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DE LOS TRIBUNALES.

"El Estado moderno se autolimita y la acción administrativa debe desarrollarse en un círculo de obligaciones que a su vez originan derechos para los particulares, entre los que destacan por su significación, el mantenimiento del orden y la legalidad." 34)

En efecto, la administración del Estado moderno, no puede actuar en forma arbitraria, sino que debe someterse en su actuación a ciertas normas. Estas normas son las que señalan la vía a seguir de la Administración en la consecución de sus fines, pero en el caso de que la actuación de ésta no se ajustara al orden normativo preestablecido, entonces surge como posibilidad jurídica, la acción de impugnar que, el gobernado agraviado puede hacer de dichos actos ante los tribunales administrativos.

Los tribunales administrativos, en sentido estricto, son aquellos órganos jurisdiccionales del Estado que resuelven controversias entre la Administración Pública y los administrados, con motivo de los actos de aquellos.

34. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Vol.1. México, Porrúa, 1981. p. 106.

En relación con este concepto, el jurista Manuel J. Argañaras, advierte que:

"Ya no es admisible que el poder público, pueda gozar de la enorme prerrogativa de escapar al régimen de las leyes que gobiernan la comunidad política a la que pertenece; por lo que si en el ejercicio de su actividad administrativa falta a la -- observación de las leyes y afecta a un derecho o -- legítimo interés de los administrados debe haber -- un tribunal que dirima el conflicto con el particular afectado, e imponga el respeto de la norma -- válida." 35)

De dicha observación, la justificación de los tribunales administrativos resulta obvia, pues carecería de sentido crear un orden jurídico si al mismo tiempo no se crearan los medios idóneos para hacer posible su cumplimiento. Aunque no hay que olvidar que los tribunales administrativos, como órganos del Estado "son esferas limitadas de competencia, delimitadas por el ordenamiento jurídico." 36)

En última instancia, dichos tribunales no son, sino el instrumento necesario para hacer posible la más fiel realización del derecho.

Se dice que los tribunales administrativos surgen -- de la idea de un órgano arbitrario, por las controver--

35. ARGANARAS, J. Manuel. Tratado de lo Contencioso Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1976. p.38.

36. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Vol.1. México, Porrúa, 1981. p. 176.

sias originadas en materia administrativa de un órgano - ubicado en el Poder Ejecutivo o de un órgano facultado para aplicar la ley en la depuración del acto administrativo impugnado.

"Pero su adjetivación le viene -históricamente- de su residencia en el poder administrativo. A esto - contribuye el concepto equivocado de ver en ellos, un órgano del Poder Ejecutivo, pues el Tribunal, - con estar en la administración, no es administrac- ción, sino jurisdicción." 37)

"Para los procesalistas, el órgano jurisdiccional - encargado de llevar a cabo la función jurisdiccio- nal, en el campo de las contiendas administrati- vas, forman junto con el acto y el demandado, los sujetos de la relación jurídica procesal. Para el contencioso, es el titular del poder de Jurisdic- ción Administrativa consistente en la actualiza- ción de la voluntad de la ley." 38)

En esta forma, el Lic. Nava Negrete nos indica que:

"Cuando el poder administrativo, acepta en su seno, un organismo, o permite que uno de sus órganos sea transformado en tal y la ley constitucional que lo instituye, lo reviste de auténtico tribunal, con - todos los supuestos y consecuencias intrínsecas, -

37. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administra- tivo. México, Editorial Porrúa, 1955. p. 23.

38. Ibidem. p. 163.

que implica la investidura jurisdiccional, tenemos que - considerar cada obra, para nominarla apropiadamente. Si por estar un tribunal en el territorio del Poder Ejecutivo del que es parte formalmente, se le va a llamar --- tribunal administrativo ninguna labor nos resta. Si en cambio el calificativo de administrativo, procede de que en su función jurisdiccional tiene por objeto un acto -- administrativo, hagamos breve deslinde. Sabemos que las facultades jurisdiccionales de la autoridad administrativa no se desarrollan siempre a propósito de un acto -- administrativo; por ejemplo hay tribunales económicos, o de trabajo, cuya actividad de jurisdicción no se motiva en un conflicto administrativo, sino en una controver-- sia laboral existente entre particulares.

A estos cuerpos jurisdiccionales domiciliados en la esfera del poder administrativo, se les llama Tribunales de la Administración, por comodidad terminológica que -- facilita su separación, de los exactamente llamados tribunales administrativos, sean que estén en el Poder -- Ejecutivo o en el Poder Judicial.

En el primer caso, el Tribunal Administrativo, es parte formal del Poder Ejecutivo y no parte funcional-- de la función administrativa, es un organismo que está en la zona de la administración y no un órgano de la administración; en el segundo caso, el Tribunal Adminis-- trativo puede convivir junto a los otros tribunales, cuyo conjunto integre el Poder Judicial, o bien, sin ser

gre el Poder Judicial, o bien, sin ser un organismo, las funciones de un Tribunal Administrativo, se encargan a - una sección o a una Sala de un Tribunal con funciones - en varias materias: civil, penal, administrativo, fis-- cal, etc." 39)

A lo anterior, es necesario agregar que, los tribunales administrativos, más que tribunales de justicia, - son tribunales de legalidad, ya que son ellos los ins-- trumentos o los medios para cumplir con la legalidad.

Ahora bien, para entender el origen de estos órga- nos, es necesario saber cuál es su génesis y así, tene- mos que en los países que viven al amparo de un régimen de derecho y que han estructurado un sistema jurídico de acuerdo a la teoría de la División de Poderes en rela- ción a la justicia administrativa, han dado origen a va- rios sistemas organizadores de la jurisdicción de los -- cuales cabe mencionar los siguientes:

- Sistema administrativo Continental Europeo o Francés.
- Sistema Angloamericano o Judicial.
- Sistema Sueco u Ombudsman.

Por lo pronto, interesa conocer los dos primeros -- sistemas señalados para entender qué órganos intervienen en la impartición de justicia administrativa en nuestro país. Posteriormente se desarrolla el tercero.

39. NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. pp. 163 y 186.

Dentro del primer sistema mencionado, el tribunal - que conoce de la jurisdicción administrativa se sitúa en el marco del Poder Ejecutivo o Poder Administrativo, pero sin formar parte de éste. Está en, pero no es poder - administrativo.

En el segundo sistema, el tribunal está y es parte del Poder Judicial, pero además, así se le ha denominado por ser el Poder Judicial el encargado de resolver el -- contencioso administrativo.

Por otra parte, el Sistema Angloamericano es llamado así pues la tradición ha impuesto como modelos o --- ejemplos típicos de él a dos países: Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica.

El Sistema Administrativo Continental Europeo o --- Francés, se inicia con la llamada "justicia retenida", - que no es sino la decisión de los casos contenciosos hecha por órganos directos de la administración activa.

Este sistema se originó gracias al sentimiento de - desconfianza hacia el Poder Judicial:

"Fue la respuesta dada en la experiencia recogida en el antiguo régimen, reino de incesantes usurpaciones administrativas, cometidas por los tribunales y de numerosas trabas impuestas por los magistrados judiciales, a la actividad administrativa, con ella se buscó primordialmente establecer una medida de protección para la administración y el - Gobierno, contra las instrucciones de los tribunales, colocando en un plano inferior la defensa del

individuo contra la tiranía del Estado." 40)

Complementando, se puede afirmar que, desde el --- principio de la Revolución Francesa, en estos países se manifiesta una extrema desconfianza respecto a los tri- bunales judiciales, en lo que concierne a su actitud -- frente a la administración.

Se creía ver a los tribunales que iban a crearse, - animados de ciertas tradiciones que habían tenido los del antiguo régimen en la segunda mitad del siglo XVIII. Se había visto a los parlamentos, que eran las cortes de justicia soberanas, penetradas de un espíritu de oposi- ción sistemática, frente al poder real y a sus represen- tantes locales, los intendentes, quienes se mostraron -- imbuidos sobre todo por el afán de defender sus privile- gios de clase, violentamente hostiles a todas las refor- mas administrativas y financieras que fueran invitadas por el Gobierno real, utilizando así tanto sus poderes normales de jueces, como sus poderes especiales de san- ción y de registro para hacer fracasar esas reformas. Se quería entonces, que los nuevos tribunales no pudiesen - imponer su conservadurismo estrecho y poner en peligro - las grandes reformas que la Revolución quería realizar, entregándose como los antiguos parlamentos, a invasiones abusivas sobre los otros poderes con el fin de crear -

40. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administra- tivo. México, Porrúa, 1955. p. 169.

obstáculos a todo cambio. 41)

Por lo que se refiere al Sistema Anglosajón o Judicial, el cual parte del principio o de la tradición de - que no hay normas especiales relativas - la Administración Pública, resulta interesante conocer las citas cronológicas que a este respecto nos hace el Lic. Antonio - Carrillo Flores, refiriéndose al tema tratado: 42)

"La igualdad ante la ley, dice Carletón Allende, es nuestro más valioso principio constitucional. De él deriva, según la construcción del profesor Decy, - que hay sólo un sistema de justicia accesible en - favor o en contra de cualquiera de los súbditos de su majestad. No hay cortes y procedimientos especiales aplicables exclusivamente a los miembros -- del Ejecutivo. La Corona misma y todos los servidores de la Corona, cuando son justiciables, lo -- son ante los tribunales ordinarios de acuerdo a -- las leyes ordinarias del país. No tenemos Derecho Administrativo."

El autor citado indica cómo en la Gran Bretaña, es a partir de la guerra europea cuando el principio tradicional empieza a faltar por el crecimiento que explicablemente sufre el Estado, del que se derivan como es natural, nuevos tipos de controversia a los que hay que -

41. CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. México, Editorial Porrúa, - 1973. p. 145.

42. Ibidem. p. 147.

hacer frente con un criterio particular distinto. De ahí ha surgido la preocupación de determinar cuál debe ser la futura posición y la función del Derecho Administrativo en el sistema constitucional inglés, puesto que piensa, y con razón que de la respuesta que se dé al problema, deriva el que pueda lograrse un mejor sistema para ajustar las recíprocas reclamaciones o demandas del Estado y de los particulares, en una forma tal que sus correspondientes derechos y obligaciones queden mejor y más efectivamente garantizados.

Se reconoce entonces que la expresión misma de "Derecho Administrativo" (administrative-law) es extremadamente impopular en Inglaterra, porque en el pasado ha estado asociado con la justicia a un sistema de privilegios oficiales y de irresponsabilidades que, aunque algunas veces se ha intentado acoger, nunca ha sido tolerado mucho tiempo por la nación inglesa. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que el elemento de privilegio de colocar a los representantes del Estado por encima del derecho, ha muerto en Francia durante los últimos cincuenta años.

Es evidentemente difícil para una generación educada en las primeras edificaciones de la obra de Decey, en la siniestra síntesis de todos los atentados, que el derecho inglés ha rechazado siempre con tanta prudencia.

Con gran esfuerzo, por el peso de la tradición, pero con la convicción racional que deriva del estudio del

sistema francés, los juristas ingleses empiezan a transigir con esta diversa forma jurídica y con la consiguiente organización estatal que de ella deriva, que es el tribunal administrativo.

Se citan con particular interés los trabajos del Dr. Port, 43) en favor de la creación franca de tribunales especializados para la administración y del consiguiente abandono de la idea de interpretar con demasiada rigidez el principio de la separación de poderes.

Cuando dicho principio se interpreta de manera flexible, se introduce una nota de desconfianza más bien -- que de cooperación, y se impide un ajuste natural de las diferentes partes de la máquina administrativa.

Para que el Gobierno sea efectivo, debe ser cooperativo ya que la cooperación de las diversas funciones -- hacia un sólo y elevado propósito es indispensable.

Por ello, el Dr. Port afirma que: 44)

"Un negocio es crecientemente dividido para su más eficaz manejo en diversos departamentos, con su -- función particular; pero ninguna persona experi-- mentada pediría jamás que no hubiese la más estrecha cooperación entre ellos y que se suprimieran -- las vinculaciones de personal que generalmente -- mantienen entre sí."

43. Citado por CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia -- Federal y la Administración Pública. México, Porrúa, 1973. pp. 147-148.

44. Idem.

Una vez expuestos los dos primeros sistemas, cabe preguntarse sobre la trascendencia que en un momento dado puede traer el hecho de adscribir a los tribunales administrativos al Poder Ejecutivo y no al Poder Judicial o viceversa. En lo personal, podemos afirmar que, lo importante es la repercusión social de la forma en que ha sido impositiva la justicia, independientemente de quien lo haya hecho, pues en última instancia, si los organismos gubernamentales sobreviven en una democracia, es porque responden a los fines y valores creados por el sistema político-democrático.

Realmente, el punto vivo de la discusión no radica en el problema de la adscripción de los tribunales administrativos en un poder o en otro, sino en la cuestión distinta de reconocimiento por el juez administrativo de las peculiaridades técnicas de la administración, y consecuentemente de los elementos de esa naturaleza que son jugados en el acto motivo de controversia.

Los sostenedores del Sistema Continental Europeo, en su expresión actual, piensan que con él se satisface mejor el propósito aludido: que los jueces que formalmente integran la administración, en el seno mismo de ella, si bien con autonomía orgánica y funcional, tienen un contacto más directo con los problemas que a la administración interesan, que los conocen mejor y que pueden por ello, convertirse en jueces más eficientes por su más adecuada preparación.

A su vez, los actuales adversarios del sistema, ---
compuestos particularmente por juristas ingleses y nor--
teamericanos inconformes con la adopción, en sus respec--
tivos países, del modelo francés, afirman que dicho sis--
tema implica la burocratización de la justicia.

Después de haber realizado un síntesis de los dife--
rentes enfoques y sistemas de la justicia administrativa
y de los tribunales administrativos de legalidad, encar--
gados de impartir la misma, consideramos importante men--
cionar el sistema y la forma en que México ha adoptado --
en la impartición de la justicia administrativa.

Sin embargo, es necesario hacer antes un poco de --
historia y escribir lo siguiente: que siendo nuestro --
país un pueblo que vive al amparo de un régimen de dere--
cho, día a día se lucha con el afán de que impere el de--
recho, la ley y la justicia.

Por lo que respecta a nuestro sistema de Gobierno,
éste se encuentra organizado política y jurídicamente --
por nuestra Constitución Federal, y así encontramos que
en el artículo 49 ésta nos indica que:

"El supremo poder de la Federación se divide, para
su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judi--
cial." 45)

Como se observa, nuestra legislación admite la clá--
sica división de poderes de Montesquieu, si bien, no con
la rigidez con la que la concibió este pensador, ya que

45. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA--
NOS. Op. Cit.

del análisis de los preceptos legales aplicables encontramos no una independencia y autonomía completa entre los diversos poderes, sino una colaboración en función de ellos que sirve para hacer más realizable y práctico un orden jurídico. 46)

Así se contempla, por ejemplo, que el Poder Legislativo también realiza actos administrativos jurisdiccionales sin que por ello pueda implicarse el rompimiento del principio de la división de poderes, ya que por el contrario, actualmente sirve para equilibrar sobre las bases ciertas la teoría de Montesquieu.

Precisamente, con el fin de guardar ese equilibrio, el artículo 49 constitucional, consigna que:

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias para legislar." 47)

Sólo en la manera que ha quedado expuesta a la teoría de la división de poderes, puede ser aplicable en los regímenes jurídicos como el nuestro, en donde por la complejidad de sus funciones, se hace indispensable una estrecha colaboración entre los distintos poderes.

Pese a lo anteriormente señalado, sabemos que la aplicabilidad de la división de poderes dentro de nuestro sistema de Gobierno es discutible, pero no deseando

46. VERA MARTINEZ, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1972. p. 38
47. Idem.

pormenorizar al respecto, por no ser éste el objetivo - del presente estudio; aunque en lo personal consideramos que nuestro régimen es presidencialista, pero esto es -- más atribuible a una tradición socio-política de nues- tro pueblo, que a una forma sui-generis de gobierno. En el capítulo primero del presente estudio, se explica- ron las funciones y organización de cada uno de los po- deres arriba citados, por lo que para explicar el pano- rama jurídico en que se ubican los tribunales adminis- trativos, podemos afirmar lo siguiente.

Es necesario recapitular sobre los principios que - se desprenden de nuestro orden normativo: 48)

- La existencia de un orden constitucional supremo, - que entre sus elevados propósitos, cuenta con la -- figura de la defensa de las libertades fundamenta-- les del hombre.
- La teoría fundamental de la División de Poderes, - regulada por los siguientes órdenes jurídicos:
 - a) Derecho Legislativo o derecho de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo Federal.
 - b) Derecho Administrativo o derecho de la organiza- ción y funcionamiento del Poder Ejecutivo Fede- ral.
 - c) Derecho Judicial o derecho de la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federa-

48. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo.
Vol.1 México, Porrúa, 1981. p. 1247.

ración, o existencia de un poder que actúa de acuerdo con las normas adjetivas y encausa los procesos y procedimientos, y resuelve en último término los conflictos legales.

Un régimen de garantía y defensa administrativa encaminada a mantener el principio de legalidad.

Una vez fijados los principios anteriores de nuestro sistema constitucional, indispensables por su significación en el mantenimiento del orden de legalidad, se pasará ahora a considerar el sistema jurisdiccional que se ha adoptado en México en la impartición de la justicia administrativa.

En México, debido a la tradición judicialista de nuestro régimen jurídico, la defensa jurídica de los administrados frente a la Administración Pública, hasta antes de la creación del Tribunal Contencioso Administrativo, se había venido ventilando a través del Tribunal Fiscal de la Federación y por medio del Juicio de Amparo que, por cierto, resultó más perjudicial que benéfico, por la imposibilidad material de esta vía para resolver todos los problemas del país.

En este sentido, el Lic. Humberto Briseño, manifiesta que se había hecho del amparo: "la miscelánea procesal del derecho mexicano". 49)

49. BRISEÑO SIERRA, Humberto. El Proceso Administrativo en Iberoamérica. México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1968. p. 12.

Y por lo tanto, el Lic. Nava Negrete, asevera igual crítica al respecto afirmando que:

"Pero a partir de la reforma constitucional de 1967 y la reforma fiscal de 1966, se modificó procesalmente el juicio de amparo en materia administrativa y se afrancesó el texto del artículo 104 constitucional, en su fracción primera, que constituye la base para la creación de los tribunales administrativos." 50). Mismo que se transcribe:

Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

1. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se -

50. NAVA NEGRETE, Alfonso. "Administración Pública y Derecho Procesal Administrativo." en: Revista El Foro. 5a. época. No. 17. México, 1970. p. 95.

refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los -- Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la -- revisión en amparo indirecto, y en contra de las -- resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III. De aquellas en que la Federación fuese parte;

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados o un Estado y la Federación, así como de las que -- surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado;

V. De las que surjan entre un Estado y uno o más -- vecinos de otro, y

VI. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular. 51)

Es con esta última evolución que, actualmente la -- justicia administrativa en México es mixta, es decir, se ejerce por medio del Tribunal Fiscal y del Tribunal Contencioso Administrativo como órganos que se ubican den-

51. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Vigente desde 1917 y sus reformas. México. Comisión Federal Electoral 1987.

tro del Poder Ejecutivo; y por la vía del amparo cuando así lo indica la ley, una vez agotados los recursos ante los Tribunales Administrativos, yéndose a los órganos -- del Poder Judicial.

En relación al tercero y último sistema organizador de la jurisdicción, queremos hacer mención que después de haber nacido en Suecia hace siglo y medio, fue adoptada más tarde en otros pueblos escandinavos y que, con diversas variantes se ha ido extendiendo a todo el mundo. Nos referimos al Sistema Ombudsman.

El Ombudsman es un funcionario con jurisdicción nacional o regional, general o especializada, que tiene el cargo de cuidar, o solicitud de los particulares o por sí mismos, que la acción de las autoridades, particularmente de las gubernativas, sea no solamente legal, sino razonable, oportuna, justa, humana. No es un funcionario que tenga la potestad de revocar las decisiones de las autoridades, sino que le corresponde la de intervenir, a veces de manera muy informal, en otras emitiendo opiniones escritas, para que quienes tienen la potestad de decidir sepan que hay alguien que lo vigila, en beneficio de quienes están sometidos a la autoridad estatal o paraestatal.

En la generalidad de las leyes o proyectos sobre el Ombudsman, se busca que éste sea un hombre experimentado, de preferencia con antecedentes en la judicatura o en el parlamento, pero desvinculado de toda ambición o

situación política de manera que asegure su completa independencia, y si no puede emitir resoluciones en sustitución de autoridades competentes, si está facultado en cambio, para acusar ante los tribunales a quienes a su juicio hayan violado notoriamente la ley.

La instancia ante el Ombudsman no excluye la procedencia de los recursos administrativos o jurisdiccionales, pero tampoco tal instancia es un requisito necesario para la intervención del procurador síndico; éste puede oficiosamente tomar la iniciativa de pedir que las autoridades o los funcionarios, altos o bajos, le informen detalladamente cómo han procedido en un caso cualquiera, si él cree que hay motivo para presumir o sospechar un posible agravio o una arbitrariedad.

En este sentido, se considera que no existe impedimento alguno que pueda invalidar la institución del Ombudsman en nuestro país, el cual, se estima que adicionándole alguna característica propia de nuestra realidad e idiosincracia, podría ser experimentada con apoyo en el artículo 97 constitucional, que faculta a la Suprema Corte a proceder, inclusive de oficio, a designar "comisionados" que investiguen la posible violación a las garantías individuales que pudieran cometerse en perjuicio de persona alguna.

En seguida se transcribe el mencionado artículo:

"Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito trito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia -

de la Nación, deberán satisfacer los requisitos que exija la ley y durante seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

Los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los ministros de la Su-

prema Corte, para que éstos los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y jueces que los desempeñen, reciban las quejas que hubiere contra ellos y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley. La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás empleados que le correspondan con estricta observancia de la ley respectiva. En igual forma procederán los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, por lo que se refiere a sus respectivos secretarios y empleados.

La Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado y, en sus -
recesos, ante la Comisión Permanente, en la forma siguiente:

Presidente: "¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política -
de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que -
de ella emanen, mirando en todo por el bien y -
prosperidad de la Unión?"

Ministro: "Si protesto."

Presidente: "Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande."

Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte o ante la

autoridad que determine la ley." 52)

Así esbozados, los principales sistemas organizadores de la jurisdicción administrativa, cabe preguntarse:

¿Cuál de ellos resulta ser el más conveniente para la impartición de la justicia administrativa en nuestro país?

Contestando, nos inclinamos a comulgar con la opinión de que la adopción de uno de dichos sistemas no ha de ser por su excelencia, sino porque su aplicación -- acomode a la realidad legislativa y administrativa de -- cada país.

B. ANTECEDENTES GENERALES.

De los sistemas organizadores de la jurisdicción, -- mencionados en el subtítulo anterior, observamos cómo -- Francia es el país donde se crea el Sistema Continental Europeo, así llamado porque la mayor parte de las legislaciones europeas la adoptaron siguiendo el Derecho Francés, consistiendo en organizar dentro del Poder Ejecutivo, Tribunales que revisaran jurisdiccionalmente los actos administrativos. Esta doble circunstancia, situación o fin del tribunal, dio vida a los llamados Tribunales Administrativos.

La forma en que se organizaron estos Tribunales de lo Contencioso Administrativo en su natal Francia (lugar donde surge como ente justiciero ante los parlamentos --

52. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Vigente desde 1917 y sus reformas. México. Comisión Federal Electoral. 1987.

medievales, verdaderos tribunales nombrados por el rey), se observa cómo la Revolución Francesa mantiene el principio de la no intervención del Poder Judicial en los -- actos de la administración.

La Ley del 24 de agosto de 1790, en su artículo 13, prohíbe a los jueces alterar los actos de las autoridades administrativas.

La Ley del 16 fructidor, 53) del año III, prohíbe a los tribunales conocer de cualquier acto de administración.

Al amparo de este principio, la ley del 6 y 7 de -- septiembre de 1790 dio a los directores administrativos (órganos de administración activa), competencia en materia de lo contencioso administrativo.

El 2 germinal, 54) del año V, el director decidió que un acto administrativo en el sentido de las leyes de 1790 y del año III, eran todas las operaciones que llevaría a cabo el gobierno directamente o bajo su vigilancia y que fueran ejecutadas con cargo a la Hacienda Pública. Posteriormente, una distinción de actos de gestión y de autoridad, sustrajo a estos últimos a la jurisdicción ordinaria.

53. Fructidor: Duodécimo mes del Calendario Revolucionario Francés (18 de agosto-16 de septiembre). Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1970. Tomo - III. p. 642.

54. Germinal: Séptimo mes del Calendario Revolucionario Francés. (21 de marzo al 29 de abril). Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1970. tomo III. p. 662.

En el año VIII, se presenta una evolución: los órganos de lo Contencioso Administrativo se desplazan la administración activa hacia ciertas autoridades administrativas especiales. El artículo 52 de la Constitución del año VIII, crea el Consejo de Estado para resolver en materia de lo contencioso administrativo, y la ley -- del 28 pluvioso, 55) del año VIII hace surgir un Consejo de Prectura con las atribuciones que antiguamente tenían los directores de los departamentos.

Sin embargo, en esta primera época, tratase de tribunales de justicia retenida, ya que sus resoluciones -- requieren de fuerza con la firma del Jefe de Estado.

El Reglamento del 15 nivoso, 56) del año III fijó -- el alcance del artículo 52 mencionado, señalando que el Consejo debe resolver sobre los asuntos contenciosos que antiguamente se remitían a los ministros de Estado.

La ley del 24 de mayo de 1872 marca una nueva época en el contencioso francés. El artículo 9 de esta ley -- otorga al Consejo de Estado un poder propio de decisión y lo convierte en Tribunal de Justicia delegada. Es interesante el examen de esta ley:

55. Pluvioso: Quinto mes del Calendario Revolucionario Francés. (20 de enero al 18 de febrero). Ibidem. -- Tomo V. p. 1049.
56. Nivoso: Cuarto mes del Calendario Revolucionario -- Francés. (21 de diciembre al 19 de enero). Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1970. Tomo IV. -- p. 926.

- a) Su artículo 10, y el 15 de la ley del 13 de julio de 1879, señalan que el Ministro de Justicia no tiene ya que presidir la Asamblea del Consejo.
- b) Los artículos 10 y 17 de la ley, y los artículos 17 y 19 del decreto del 25 de enero de 1852, señalan que el Consejo de Estado adoptará formas distintas según delibere a título administrativo o jurisdiccional.
- c) El artículo 20 de la ley, dispone una importante disposición sobre la imparcialidad del Consejo: los Consejeros del mismo que tomen parte en la preparación de una decisión administrativa, no podrán conocer después de las impugnaciones que hagan tal decisión.

A diferencia del Consejo de Estado, el Consejo de Prefectura tiene una sola estructura para las materias administrativas o jurisdiccionales. Sin embargo, la ley del 21 de junio de 1865, le adjudica un Vicepresidente nombrado de entre sus ministros, para que presida las sesiones sobre lo contencioso, pues el prefecto debe abstenerse de dirigirlas.

Hasta antes de 1953, el Consejo de Estado resuelve litigios sobre actos administrativos (contencioso de plena jurisdicción o simple anulación), o sobre el sentido de los actos administrativos (contencioso de interpretación).

Por otra parte, la reforma de 1953 transforma a los Consejeros de Prefectura en verdaderos Tribunales Administrativos. El Consejo de Estado decide sólo en primera y última instancia, en casos limitados, pero sigue siendo un tribunal de apelación respecto a los Consejos de Prefectura.

El territorio metropolitano francés ha sido dividido en 24 distritos y cada uno de ellos cuenta con un tribunal administrativo, formado por un Presidente y 3 ó 4 Consejeros; su competencia es residual: conocer de los asuntos contencioso-administrativos no reservados por otras leyes a otras actividades.

La composición del Consejo de Estado es: el Jefe del Ejecutivo lo preside (aunque sólo nominalmente); hay un vicepresidente y cinco Presidentes de Sección; Consejeros Extraordinarios; Directores de Petición, Auditores (que instruyen la causa).

Los funcionarios del Consejo deben acreditar más de diez años dentro de la administración; su carrera se inicia en la Escuela de Administración Pública.

Además, para resolver todas las cuestiones de competencia existe un tribunal de conflictos integrados por tres Consejeros de la Corte de Casación y tres Consejeros de estado.

Enfatizando, podemos afirmar que el Consejo de Estado dentro de la justicia administrativa en el sistema francés es la ventilación más importante de la jurisdic-

ción administrativa que tiene competencia para conocer - de todos los preceptos de la administración pública, sea que conozcan de ellos en su primera o segunda instancia, en apelación o en causación de asuntos de jurisdicción administrativa inferiores.

Refiriéndose a la creación y existencia de los tribunales administrativos dentro del sistema francés, el Lic. Nava Negrete opina que de los múltiples razonamientos y remedios que se han aportado para obtener el mejor equilibrio de los poderes estatales, ninguno ha convenido para sostener una separación absoluta sobre ellos y sí, en cambio, se ha visto la necesidad de una colaboración de poderes que permita a cada poder ejercer, excepcionalmente, funciones de otro poder sin que se vea o se interprete como reunión de dos poderes en uno, ni como una situación de poderes.

El referido jurista opina que:

"De aquí parte la concepción del principio de separación de funciones estatales, que habiendo antecedido lógicamente a la separación, viene a solucionar los problemas que plantean los sistemas administrativos y judicial de la justicia administrativa, ni la jurisdicción única del sistema judicial, ni los tribunales administrativos, enmarcada en el Poder Ejecutivo, rompen con el equilibrio de poderes, porque precisamente ellos son resoluciones dadas a él, además responde su instaura-

ción a la realidad jurídica de cada país, sin que el sistema francés afecte a la unidad y la pureza de la función jurisdiccional que formal y ordinariamente compete al Poder Judicial, ni la omnipresencia del Poder Judicial, porque su separación con los otros poderes no es absoluta." 57)

Desde este punto de vista, superada la teoría de la división de poderes, realizaremos ahora un esbozo del sistema de control de los actos de la Administración Pública.

Para el jurista Bielsa, la Administración Pública se integra por dos aspectos trascendentales, a saber: - la administración activa, que es la acción administrativa continua; y la administración pasiva, que es la declaración de derecho, que como actividad, no es permanente. 58)

Ahora bien, siguiendo este orden de ideas, cuando los actos de la administración activa se ajustan a los ordenamientos jurídicos no existe problema alguno, pero si la actuación de quienes encarnan a la administración pública activa no se ajusta a dichos ordenamientos, surge entonces la posibilidad jurídica de impugnar dicha situación ante los sistemas de control jurisdiccional, los cuales son:

57. NAVA NEGRETE, Alfonso. "Administración Pública y -- Derecho Procesal Administrativo." en: Revista El -- Foro. 5a. época. No. 17. Mexico, 1970. p. 165.
58. Citado por NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. p. 165.

- Control administrativo, con el cual se combaten dichos actos, por medio de los recursos.
- Control jurisdiccional, en el que intervienen los tribunales especializados para juzgar dichos actos.

En relación con este último sistema, el Lic. Carrillo Flores afirma que a la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de él, se le ha dado en llamar contencioso administrativo. Agrega además que no son los órganos directos de la Administración Pública los que han de resolver dicha contienda, sino los órganos que frente a la administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados tribunales administrativos.⁵⁹⁾

Por las razones expuestas, a los Tribunales Administrativos también se les ha denominado de lo Contencioso-Administrativo, debido a que resuelven las contiendas que nacen por el obrar de la Administración Pública y por la impugnación oportuna que dicha actuación haga el administrado. Para completar esta idea, debemos distinguir claramente entre materia contenciosa-administrativa (o contencioso-administrativo en sentido material), de la jurisdicción contenciosa-administrativa (o contencioso-administrativo en sentido formal).

La materia contenciosa-administrativa se refiere a controversias entre la administración y los particulares

59. CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. México, Porrúa, 1973. p.141

por la violación de un derecho subjetivo o de un interés legítimo a través de un acto dictado por la administración, en uso de sus facultades discrecionales; así definido, resulta evidente que el contencioso-administrativo desde un punto de vista material, existe en todo Estado.

La jurisdicción contenciosa administrativa implica la existencia, dentro del Poder Ejecutivo, de órganos -- que conozcan y decidan sobre la materia contenciosa administrativa.

Enfatizando al respecto, el Lic. Gabino Fraga, advierte que:

"El sistema de los tribunales administrativos, llamado también el sistema de lo contencioso administrativo, consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales que forman parte de la organización administrativa, y que es por lo mismo completamente distinta de la que forma el Poder Judicial." 60)

C. ANTECEDENTES EN MEXICO.

Antes de la llegada de los españoles a nuestra tierra, los grupos indígenas ya tenían conocimiento de un rudimentario sistema administrativo que, comprendía instituciones como la policía, el ejército, las obras públicas, la burocracia, etc.

60. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1963. p. 477.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Al frente de estas agrupaciones se encontraba el -- monarca, quien ejercía el gobierno de una manera absolutista, sin encontrar obstáculos jurídicos que limitaran la injusticia de sus actos. En otras palabras, en esta etapa de nuestra historia no se tuvo conocimiento de un medio de defensa jurídica de que los indígenas tuvieran algo para valerse para nulificar los actos injustos del emperador y de su organización administrativa.

Los primeros vestigios en nuestro país de un sistema jurisdiccional regulador de la legalidad de los actos de la administración pública, los encontramos en la época de la Colonia Española.

Las Leyes de Indias facultaron a los administrados que se sentían lesionados por una decisión del Virrey o Gobernador, para apelar ante las Audiencias Reales de -- Indias.

En sus orígenes, las funciones que desempeñaron estos organismos, eran de naturaleza administrativa y judicial, pero con el advenimiento del sistema virreinal -- se limitó su actividad al ámbito jurisdiccional, adquiriendo la naturaleza de un tribunal colegiado de apelación y de súplica, quedando facultado para controlar los actos administrativos del Virrey.

Las decisiones de las Audiencias Reales eran apelables ante el Real Consejo de Indias, que fue el Supremo Tribunal Colonial, y decidía en definitiva la suerte que debía de correr el acto administrativo emanado de las --

órdenes del Virrey.

El maestro Antonio Carrillo Flores, hace referencia a un comentario del Conde de Revillagigedo en el que expresaba su inconformidad contra el poder que las Audiencias tenían para finalizar las decisiones virreinales, - manifestando que debería ser el mismo Virrey quien conociera de las apelaciones que en contra de sus resoluciones promovieran los individuos.

En otras palabras, Carrillo Flores afirma que:

"Revillagigedo proponía, para emplear la terminología -- moderna, sustituir el recurso jurisdiccional ante la Audiencia, por un recurso administrativo ante el propio Virrey, que él decidiera oyendo el parecer de los oidores." 61)

En el mes de diciembre de 1786, se promulgó en Madrid España, la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes del ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, en la que se creó la Junta Superior de Hacienda, la cual fue un Tribunal especial - encargado de conocer de todos los asuntos contenciosos, que se relacionaran con las rentas del Estado.

61. Carrillo Flores Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración. México, Porrúa. 1939. p. 39

Las funciones desempeñadas por esta autoridad, no -- eran de naturaleza jurisdiccional, ya que la justicia -- que impartía, revestía las mismas características que el régimen de los recursos administrativos en la actualidad la tutela jurídica de los actos fiscales la ejerció la -- propia autoridad administrativa a través de la Junta Superior, lo que impidió el nacimiento de un régimen contencioso fiscal.

En resumen, en la Nueva España existió un primitivo sistema de justicia administrativa que, en ocasiones --- quedaba retenida en la misma administración, y otras veces delegaba a los tribunales judiciales, como en el caso de las Audiencias Reales y del Real Consejo de días.

Durante la Guerra de Independencia se arraigó en la conciencia constitucional mexicana el principio de la -- división de poderes, nacido en Francia en los últimos -- años del siglo XVIII, pero en la materia contenciosa administrativa, los cuerpos legislativos dieron un paso -- atrás en relación con la revolución alcanzada en la Colonia, pues se olvidaron por completo de crear un sistema que permitiera a los particulares el impugnar los actos ilegales de los organismos administrativos.

La constitución Española de Cádiz de 1812.

En esta ley se introdujo el régimen jurídico de lo contencioso administrativo creado en Francia en el año 1801. Sólo que debido a los acontecimientos -- históricos ocurridos tanto en la Nueva España como

en España, esta Constitución nunca llegó a tener vigencia efectiva en México. 62)

La constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814.

La primera Constitución Mexicana fue creada por José María Morelos en la ciudad de Apatzingán, estado de Michoacán en el año de 1814. Este ordenamiento consagró en su artículo 11 el principio de la división de poderes:

"Artículo 11.- Tres son las atribuciones de la soberanía: La facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares." 63)

Se creó así, un Estado rígidamente dividido en tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Cada una de estas autoridades debía desempeñar una sola función, sin que pudiera por ningún motivo invadir la esfera de atribuciones de los otros poderes (artículo 12).

El artículo 167, estableció por otra parte, una prohibición expresa a cargo del Supremo Gobierno, para conocer de cualquier negocio judicial. Por todo lo anterior se puede afirmar que en esta época no pudo existir en México, un régimen fiscalizador de los actos de

62. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México Porrúa, 1961, p. 1133
63. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. México, Porrúa, 1955. p. 111.

las autoridades administrativas, que quedara situado en el campo del Poder Ejecutivo, pues por un lado la tajante división de poderes del Estado, y por el otro la prohibición del mismo artículo 167, impidió a dicho poder el invocarse de cualquier función de naturaleza jurisdiccional.

Pero tampoco llegó a existir un sistema contencioso administrativo de tipo anglosajón. El Supremo Tribunal de Justicia, únicamente quedaba facultado para conocer de las causas civiles y penales, pero se les otorgó competencia en los conflictos de carácter administrativo. Por su lado, el Tribunal de Residencia fue facultado para conocer únicamente de los juicios de responsabilidad civil o criminal, promovidos en contra de los miembros del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia (artículo 24), desconociéndose en igual forma la materia contenciosa administrativa. 64)

En conclusión, la Constitución de 1814 y los demás ordenamientos expedidos durante la época de la Guerra de Independencia, se olvidaron de regular un sistema jurídico que permitiera la tutela de los actos de la Administración Pública.

Al respecto, el maestro Alfonso Nava Negrete afirma que:

64. Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. -México, Porrúa, 1955. Op. Cit.

"Durante la época de la emancipación, no se conoció el -
contencioso administrativo, los cuerpos legislativos --
vigentes o nacidos en ella, impidieron su aplicación o
lo dejaron en el olvido. 65)

La Constitución de 1824.

El día 4 de octubre de 1824, el Presidente de la Repú--
blica, el General Guadalupe Victoria, promulgó en la --
ciudad de México, la Carta Constitucional que, por pri--
mera acción crea una República representativa, democrá--
tica y federal, bajo la fuerte influencia de la Consti--
tución Norteamericana.

Al igual que en la Constitución de Apatzingán de --
1814, se adoptó el principio de la división de poderes,
deres, con la misma rigidez de su antecesora, sin permi--
tir la intervención de un poder en el campo de atribu--
ciones de los otros (artículo 9 del Acta Constitucio--
nal de la Federación).

Pero en este cuerpo legal encontramos ya algunos --
elementos jurídicos de los que podemos deducir la exis--
tencia de un sistema contencioso administrativo, en--
marcado en el campo del Poder Judicial.

En el marco de las diversas atribuciones que el ar--
tículo 137 concedía a la Suprema Corte de Justicia,
en el punto sexto de la fracción V de este precep--
to, se le facultó para conocer:

65. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administra-
tivo. México, Porrúa, 1955. p. 112.

"De las causas de almirantazgo, presos de mar y tierra- y contrabandos; de los crímenes cometidos en altamar, - de las ofensas contra la Nación de los Estados Unidos- Mexicanos; de los empleados de Hacienda y Justicia de la Federación; y de las infracciones de la Constitu- ción y leyes generales, según se prevengan por la ley."

66)

De este precepto se deduce, la facultad a favor de la Suprema Corte de Justicia para controlar la legali- dad de las actuaciones de los órganos y funcionarios ad- ministrativos y en consecuencia, la existencia de un -- régimen de lo contencioso administrativo de tipo anglo- americano.

Si los administrados eran ofendidos en sus derechos por un acto administrativo, estaban en posibilidad de - valerse del sistema defensivo establecido en el artícu- lo 137, debiendo dirigirse a la Suprema Corte de Justi- cia, para que resolviera su reclamación de acuerdo con el procedimiento que las leyes secundarias fijaron al -- respecto.

La importancia que revistió la Carta Magna de 1824, en la materia contencioso administrativa, se refleja en las Constituciones que le siguieron y a las cuales sir- vió de base para consagrar el sistema judicialista de lo contencioso administrativo que, de manera tradicional, ha imperado en nuestro país a lo largo de 170 años de vida

66. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administra- tivo. México, Porrúa, 1955. p. 263.

independiente.

Las Siete Leyes Centralistas de 1836.

La pugna política sostenida entre los miembros del partido liberal y los del conservador, iniciada con la caída del efímero imperio de Iturbide, culmina en el año de 1836 con el triunfo de los segundos, los que encabezados por Lucas Alamán lograron reformar la Constitución de 1824, haciendo retroceder el sistema gubernativo del país a una República Centralista.

Pero no obstante que las Bases Orgánicas (Las Siete Leyes Centralistas) de 1836 modificaron sustancialmente algunas instituciones jurídicas creadas en el cuerpo constitucional que las precedió, la materia contenciosa administrativa siguió la pauta marcada en éste, pero alcanzando una notable evolución.

En efecto, en las Bases de 1836 persistió el sistema judicialista, sólo que su regulación adquiere un superior vigor, expresamente la materia contencioso administrativa; y ya no es necesario deducir de algunos preceptos, como en la Carta de 1824, la existencia de este régimen.

En las Siete Leyes de 1836, se reguló tanto el contencioso administrativo strictu sensu, así como el contencioso fiscal.

"Para el primero sirve de base la fracción VI del artículo 12 de la Ley Quinta que surte la competencia de la Suprema Corte de Justicia, para 'conocer de las dispu--

tas judiciales que se promueven sobre contrato o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa'. Para el segundo, es fuciente la lectura del artículo 1 de la Ley Quinta que establece Tribunales de Hacienda: 'el poder judicial de la República se ejercerá por una Corte de Justicia, por los tribunales Superiores del Departamento, por los de Hacienda que establecería la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia'." 67)

Conforme a este precepto se da especial trato al contencioso administrativo, organizándose juzgados de primera instancia en cada departamento en 1840. Las sentencias de los tribunales de primera instancia eran recurribles ante el Tribunal Supremo de cada departamento, cuyas resoluciones eran cada vez es revisables por la Suprema Corte de Justicia, la que decidía en definitiva la validez o nulidad de los actos impugnados.

Las Bases Orgánicas de 1843.

Bajo la Presidencia del General Antonio López de Santa Anna fueron promulgadas, en el año de 1843 las Bases Orgánicas de la República Mexicana. La importancia que encierra esta Constitución, con relación al estudio de los sistemas contenciosos administrativos mexicanos, es muy reducida en virtud de que no aportó ninguna novedad y sólo se limitó a reproducir el sistema angloamericano consagrado en las Bases de 1836.

67. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. México, Porrúa, 1955. p. 269.

La Ley Lares de 1853.

Constituye el primer intento de organizar un sistema de lo contencioso administrativo en México. En cuanto a la denominación que se le ha asignado, ésta se debe a su autor, es decir, a don Teodosio Lares:

"Intelectual honesto, quien confiesa haberse inspirado para la fabricación de la ley, en la doctrina y jurisprudencia francesa. En las páginas primeras de sus célebres lecciones de Derecho Administrativo precisa los autores y las obras que formaron la fuente en que abrevó la cultura jurídico-administrativa gala." 68)

Para la decisión de los negocios contenciosos administrativos, don Teodosio Lares pensó en una organización de jueces incorporados al Poder Ejecutivo y entregó la decisión de estos asuntos, en primera instancia, al Consejo de Ministros.

Su proyecto es un ejemplo clásico del contencioso europeo de la justicia retenida, entendida ésta como la autotutela de la administración.

El maestro Serra Rojas cita en su texto de Derecho Administrativo, los decretos de Gobierno 3861 y 3862 del 25 de mayo de 1853 que organizan el contencioso administrativo, de acuerdo con la Ley Lares:

68. NAVA NEGRETE, Alfonso. "Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal." en: Varios -- Autores. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No. 2. México, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, julio 17 de 1973.

"Artículo 1.- No corresponde a la autoridad judicial - al conocimiento de las cuestiones administrativas.

Artículo 2.- Son cuestiones de administración las relativas a: I. Obras Públicas; II. Los ajustes públicos y - contratos celebrados por la administración; III. Rentas nacionales; IV. Los actos administrativos en las mate-- rias de policía, agricultura, comercio e industrias, que tengan por objeto el interés general de la población; V. La inteligencia, explicación y aplicación de los actos - administrativos; VI. Su ejecución y cumplimiento.

Artículo 3.- Los Ministros de Estado, el Consejo, los - Gobernadores de los Estados y Distritos, y los Jefes Po-- líticos, conocerán de las cuestiones administrativas en la forma y manera que se prevenga en el reglamento que - expedirá con la ley.

Artículo 4.- Habrá en el Congreso de Estado, una sección que conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de 5 Consejeros abogados, que nombrará - también el Presidente de la República, de entre los oficiales de la Secretaría del Consejo." 69)

Como se observa, la Ley Lares, separa en un principio el conocimiento de las cuestiones administrativas y en caso de duda decidirá la Suprema Corte de Justicia.

Por otra parte, esta Ley, en su artículo 7, esta-- blece que:

69. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1961. p. 122.

"Nadie puede intentar entre los Tribunales una acción de cualquier naturaleza que sea, contra el Gobierno, -- contra los Estados o demarcaciones en que se dividan, -- contra los Ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin haber antes presentado una memoria en que se exponga el objeto y los motivos de la demanda." 70)

Por lo que respecta al Reglamento de esta Ley, que por cierto también fue elaborado por don Teodosio Lares, en sus capítulos segundo al décimo estableció el procedimiento, los recursos y la competencia en la materia.

El procedimiento se seguía de la siguiente manera:-- se presentaba al Ministro a cuya rama pertenecía la materia o la que hubiera dictado la medida administrativa, una memoria en la que se exponían los hechos y fundamentos legales, se anotaba en su registro, y si en el -- término de un mes no se podía arreglar el negocio, se -- pasaba a la sección de lo contencioso del negocio, dando aviso al que presentó la memoria y al procurador para defender a la administración.

El procedimiento seguido era sumario, ya que en él se ofrecían pruebas, dentro de un término prudente al -- juicio del juez. Concluidas éstas, tenían las partes --- seis días para presentar alegatos; posteriormente el --- juez dictaba sentencia, la cual, en caso de no presen-- tarse su inconformidad dentro de un lapso de diez días,

70. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1961. p. 42.

quedaba firme.

Dentro de este procedimiento, sólo podían interponerse los recursos de nulidad y aclaración, los cuales debían de realizarse dentro de los cinco días a partir de la notificación.

Todo este procedimiento debía durar, cuando más 40 días, pasados los cuales se podía intentar la acción ante los tribunales comunes. Era requisito el hacer valer este recurso, pues de lo contrario la acción que se intentaba ante los tribunales comunes era declarada nula.

Con la Ley Lares, se inició en México la formación de tribunales administrativos autónomos con separación expresa del Poder Judicial. Por desgracia, el Tribunal Lares se convirtió en un mero antecedente legislativo, ya que no tuvo oportunidad de probar su valor y trascendencia para la Administración y Derechos Mexicanos.

Al año siguiente, 1854, vino la Revolución de Ayutla, que hizo efectivo el Plan que abanderó y toda aquella legislación de 1853 expiró, quedando abolida formalmente por la ley del 21 de noviembre de 1855. 71) La Constitución de 1857.

La Constitución de 1857 restableció el sistema judicialista de lo contencioso administrativo interrumpido temporalmente por el sistema Lares, entregándose en el artículo 97 al Poder Judicial, el conocimiento de los

71. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. México, Porrúa, 1955. p. 285.

asuntos litigiosos en los que interviniera la Federa--
ción:

"Artículo 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federa--
ción conocer: I.- De todas las controversias que se --
susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes
federales." 72)

Esta fracción fue adicionada el 29 de mayo de 1884, que--
dando de la siguiente manera:

"Fracción I.- De todas las controversias que se susciten
sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federa--
les, excepto en el caso de que la aplicación sólo --
afecte intereses particulares, pues entonces son compe--
tentes para conocer, los jueces y tribunales locales del
orden común de los Estados, del Distrito Federal y del -
Territorio de Baja California." 73)

Conforme al texto del citado artículo 97 de la Constitu--
ción de 1857, el Poder Judicial era el encargado de di--
rimir las controversias contencioso-administrativas, --
punto en el que la doctrina y la jurisprudencia de esa -
época estuvo unánimemente de acuerdo, sin embargo, la -
controversia se suscitó acerca del procedimiento que --
dichos Tribunales estaban obligados a seguir en su re--
solución, surgiendo dos teorías explicativas del proble--
ma: 74)

72. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administra--
tivo. México, Porrúa, 1955. p. 285

73. Idem.

74. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Méxi--
co, Porrúa, 1961. p. 1136.

Por un lado se sostuvo que el poder judicial debía seguir en la resolución de las controversias administrativas el mismo procedimiento establecido para los demás asuntos sujetos a su competencia. El fundamento de esta doctrina se encontraba en la fracción I del artículo 97 de la Constitución que de manera general se refería a -- las controversias que se suscitaran acerca del cumplimiento y aplicación de las leyes federales sin que se estableciera un tratamiento especial para la materia -- Contencioso-Administrativa.

Por otro lado, don Jacinto Pallares aducía que el medio para resolver estos conflictos, no era el juicio en materia federal, sino que debía ser el juicio de amparo que lo suplía con ventaja.

La idea de expresada por Pallares es certeramente rebatida por el maestro Nava Negrete: 75)

"...el juicio de amparo es un medio de Control de Constitucionalidad frente al juicio Contencioso Administrativo que es por naturaleza un instrumento para controlar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas. Su función es distinta, sólo degenerando el propósito incito del amparo, a la luz de los preceptos -- constitucionales que lo consagran, se les puede metamorfosar en una conservadora de la integridad de todo conservadora de la integridad de todo el Derecho..."

75. Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. México, Porrúa. 1955 p. 285.
tivo. México, Porrúa. 1955 p.285.

No obstante lo anterior, la solución que la legislación de esa época dió al problema, siguió los lineamientos -- marcados por Pallares, pues los conflictos de la Admi-- nistración Pública eran resueltos a través del juicio de amparo; como excepción fue creado un procedimiento espe-- cial para la tramitación de los asuntos contencioso--- fiscales, regulado por el artículo 590 del Código Fede-- ral del Procedimientos Civiles de 1908.

La Constitución de 1917.

La Constitución del 5 de febrero de 1917 vino a modifi-- car la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, al establecer en su artículo 104, fracción I, con-- cordante con el primero que:

"Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: I.- De todas las controversias del - Orden Civil o Criminal que se susciten sobre el cumpli-- miento y aplicación de las leyes federales o con moti-- vo de los tratados celebrados con las potencias extran-- jeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a los - intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces o Tribunales Locales, - del Orden Común de los Estados, del Distrito Federal y - Territorios. Las sentencias de primera instancia serán - apelables ante el Superior inmediato del Juez que co-- nozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse ante - la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose

introduciéndose y substanciándose el recurso, en los --
términos que determinare la Ley." 76)

En este sentido las modificaciones que hizo la -
Constitución de 1917 a la fracción I del artículo 97 de
la Constitución de 1857, pueden resumirse de la si-
guiente manera:

Los Tribunales de la Federación conocían de las --
controversias que se suscitaban no solamente por cumpli-
miento o aplicación de las leyes federales, sino tam-
bién de los Tratados Internacionales.

Tanto los Tribunales Federales como los del Orden Co-
mún, tenían jurisdicción concurrente para conocer de las
controversias que resultaren por cumplimiento o aplica--
ción de las Leyes Federales o de Tratados Internaciona-
les y que sólo afectaron intereses particulares.

El texto de la fracción I del artículo 104 a que hicimos
referencia, habla de controversias de orden civil o cri-
minal, es decir, concretiza las clases de controversias
de que deberán conocer los Tribunales de la Federación,-
cosa que no hacía la Fracción I del artículo 97 de la --
Constitución de 1857.

Se estableció, además, en la parte última de la frac--
ción I del citado artículo, el recurso de súplica.

Ahora bien, cabe preguntarse si dentro de la expresión:-
"... de todas las controversias del orden civil o crimi-

76. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administra-
tivo. México, Porrúa, 1955. p. 1138.

nal", quedan excluidas las controversias contencioso--
administrativas, es decir, si queda fuera de la compe-
tencia de los Tribunales Federales el conocimiento de -
los conflictos de naturaleza administrativa.

Al respecto, el maestro Gabino Fraga nos menciona que:

"Los casos a que se refiere la fracción I del artículo
104 que venimos comentando son aquellos en que no es ---
parte la Federación y en que no se objeta tampoco la le-
galidad de un acto administrativo." 77)

De la misma forma, el maestro Antonio Carrillo Flores, -
citado por el maestro Alfonso Nava Negrete, afirma que:

"...la fracción I del artículo 104 Constitucional sirve
de apoyo a 'una intervención judicial por vía diversa -
del amparo encaminada a conocer de las reclamaciones --
que los particulares formulan en contra de la validez de
los actos del Poder Público' y sigue diciendo, 'cierto -
que la norma habla de controversias civiles y no de ad-
ministrativas, por ello es que conforme a la tradición -
anglosajona, cuando el precepto se redactó no se había -
había reconocido la autonomía de lo administrativo' y -
no porque se pretendiera excluirlo..." 78)

En este sentido, entonces, consideramos que la opi-
nión del maestro Antonio Carrillo Flores es acertada por
la aclaración que hace al respecto, y no así la del ---

77. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Por-
rúa, 1963. p. 490.

78. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administra-
tivo. México, Porrúa, 1955. p. 289.

maestro Gabino Fraga.

Asimismo, podemos afirmar que, la fracción I del -- artículo 104 de la Constitución de 1917, no hizo más que reiterar la idea del Constituyente de 1857, y de ninguna manera pretendió dejar fuera de su texto el conocimiento de las controversias contencioso-adminis-- trativas.

Una vez determinado que la fracción I del artículo 104 Constitucional no excluyó de la competencia de los Tribunales Federales el conocimiento de lo Contencioso-- Administrativo, pasaremos a precisar cuál fue la vía -- procesal adecuada para resolverlo.

Las Leyes Orgánicas del Poder Judicial de la Federación de 1917 y 1928, en sus artículos 26 y 40, fracciones III y IV, relativas a la competencia de los Jueces de Distrito, usando la expresión de "las controversias del Orden Civil o Criminal" establecían lo siguiente:

"Los Jueces de Distrito conocerán en primera instan-- tancia:

III.- De las controversias del Orden Civil y Penal que se susciten a consecuencia de los Tratados celebrados con Potencias Extranjeras.

IV.- De las controversias del Orden Civil y Penal que se susciten con motivo de la aplicación de las Leyes Fe-

derales y las que versen sobre el Derecho Marítimo." --
79)

Por lo tanto, después de entrar en vigor la Constitución de 1917, las vías propias para resolver las controversias administrativas eran el juicio de amparo y el proceso de legalidad que terminaba con el recurso de súplica como una tercera instancia.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 29 de agosto de 1934, acabó con la incertidumbre que ocasionaba la expresión "de todas las controversias del Orden Civil o Criminal", establecida por la fracción I del artículo 104, es decir, si dicha expresión abarcaba las controversias administrativas o las excluía, ya que esta Ley, expresamente encomendó a los Jueces de Distrito el resolver las controversias administrativas en primera instancia, y en segunda a los Tribunales de Circuito.

De esta manera, el artículo 38 de la citada Ley establecía lo siguiente:

"Artículo 38.- Los Jueces en Materia Administrativa conocerán:

I.- De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades admi--

79. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. México, Porrúa. 1955. p. 289.

nistrativas." 80)

El artículo 33, establecía:

"Artículo 33.- Los Tribunales de Circuito conocerán:

I.- De la tramitación y fallo en apelación cuando este recurso proceda en los negocios sujetos en primera instancia a los Jueces de Distrito." 81)

El artículo 25, del mismo ordenamiento, señaló que correspondía a la Segunda Sala de la Suprema Corte de --- Justicia conocer:

"De los juicios de amparo que se promuevan en única instancia contra las sentencias definitivas dictadas por -- las autoridades judiciales en las controversias de que -- tratan las fracciones I y II del mismo artículo 38." 82)

Posteriormente, en 1946, al adicionarse la fracción I del artículo 104 de la Constitución, se abrieron las puertas de este ordenamiento para los Tribunales Administrativos de tipo francés, acabándose con el monopolio que el Poder Judicial de la Federación había ejercido -- durante mucho tiempo en el conocimiento de los asuntos contencioso-administrativos.

Dicha edición quedó expresada en los siguientes -- "En los casos en que la Federación está interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia

80. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. México, Porrúa, 1955. p. 289
términos:

81. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. México, Porrúa, 1955. p. 289.

82. Idem.

segunda instancia o contra las de los Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos." 83)

En resumen, nuestra legislación administrativa, ha organizado el Tribunal Contencioso-Administrativo siguiendo los principios de la doctrina anglosajona (contencioso-administrativo strictu sensu) y los de la doctrina francesa (contencioso-fiscal).

83. Decreto del 16 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946.

CAPITULO III

COMPETENCIA JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO

| ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL | | Pág. |
|-------------------------------------|--|------|
| A. | Origen y Evolución..... | 106 |
| B. | Organización..... | 130 |
| C. | Competencia..... | 134 |
| | 1. Competencia de la Sala Superior..... | 149 |
| | 2. Competencia de las Salas Ordinarias... | 157 |
| D. | Entidades Federativas de la República Mexicana que cuentan con un Tribunal Contencioso Administrativo..... | 159 |

CAPITULO III

COMPETENCIA JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO

DEL DISTRITO FEDERAL

A. ORIGEN Y EVOLUCION

La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue un acierto y consideramos que ha sido justificada la brillante aprobación general, ya que con ello, se dio un paso de gran importancia en el establecimiento de un régimen de legalidad, -- concepto que se reiteró en la exposición de motivos del dictamen de las Comisiones Unidas, Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos del Estado.

Uno de los más viejos anhelos del pueblo y del gobierno, ha sido el control de legalidad de la situación de los funcionarios públicos, por lo que se presenta una iniciativa de la ley ante el Honorable Congreso de la -- Unión, conociendo el proyecto de ley la Cámara de Senadores y en las discusiones previas a su aprobación, los días 26 y 28 de enero de 1971, según consta en el Diario de los Debates.

Sobre la creación de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo que a -- nuestro juicio es un acto consciente y razonado de sometimiento voluntario a la suprema autoridad de la ley, -- para perfeccionar día a día nuestro derecho, el objetivo

fundamental de la creación del Tribunal, de acuerdo con el espíritu y el texto de la ley que lo rige, fue dotar a los ciudadanos de la capital de la República Mexicana de un órgano jurisdiccional dotado de plena autoridad e independencia, que protege sus derechos e intereses jurídicos, con un claro sentido de justicia popular.

El Tribunal Contencioso Administrativo, desde sus - inicios, el 17 de marzo de 1971, como a lo largo de sus 20 años de vida, imparte con serena imparcialidad, justicia limpia, gratuita, pronta y expedita, afirmando en la conciencia de los gobernados la confianza y respeto - hacia el poder público y la seguridad de que vivimos en un Estado social de derecho.

Cabe destacar que, el procedimiento ante el Tribu-- nal Contencioso Administrativo es ágil, efectivo y fuera de todo formulismo, dispuesto por la ley que lo creó.

En breve lapso se dicta sentencia, lo que permite a los ciudadanos en forma particular, y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, los mejores medios para obtener justicia.

Aunque por el Derecho Mexicano, la naturaleza de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no -- constituyó ninguna innovación, para muchos, inclusive -- profesionales del derecho, la institución provocó rareza y desconcierto.

Su denominación de lo Contencioso Administrativo, - corresponde simplemente al concepto de Tribunal Adminis-

trativo.

Los particulares tienen a su alcance el recurso de queja para obligar a las autoridades, en su caso, a cumplir las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En cuanto a su evolución, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ha logrado -- salvaguardar, desde su fundación hasta la fecha, los derechos de los particulares en las materias señaladas.

Orientando jurídicamente los actos de la Administración Pública, esta institución jurisdiccional representa un triunfo de la ciudadanía en su vieja lucha por que el poder público racionalice el ejercicio de sus --- funciones administrativas, ciñéndolas a la ley.

El Tribunal, ha cumplido con su misión de justicia popular que la sociedad metropolitana le confió.

Jurídicamente, la evolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se puede contemplar en las reformas y adiciones sufridas por su propia Ley a lo largo de sus 20 años de vida institucional.

En este sentido, podemos mencionar como reformas a dicha ley, las publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas:

- + 17 de marzo de 1971.
- + 4 de enero de 1973.
- + 3 de enero de 1979.
- + 31 de diciembre de 1979.

- + 16 de junio de 1986.
- + 10 de agosto de 1987.
- + 9 de octubre de 1987.
- + 10. de diciembre de 1987.
- + 21 de diciembre de 1987.

Inicialmente el fundamento constitucional de dicho Tribunal, se encuentra precisamente en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 Constitucional, que a la letra dice:

"Las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena -- autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito - o Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones." 84)

No es objeto de este estudio, el analizar la temática de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la creación de dichos Tribunales, sin embargo cabe hacer notar que la intención legislativa en la creación de los mismos se encuentra manifiesta en los artículos 73 y 104 Constitucionales.

84. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Vigente desde 1917 y sus reformas. México, Comisión Federal Electoral, 1987.

Ahora bien, a continuación se analizan las modificaciones más importantes realizadas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 1986: 85)

1.- Si la intención de la justicia que se impartiera en este Tribunal, se quiso que fuera expedita y pronta, el artículo 67 (según la numeración actual) resultaba congruente al conceder 5 días para que la autoridad conteste la demanda. Pues bien, el artículo 67 habla actualmente de un término de 10 días para que dicha autoridad demandada conteste la demanda.

2.- Por lo que respecta a la suplencia de la queja, que tanto se enfatizó en la exposición de motivos, se hacía obligatoria, en beneficio de la clase económica desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad, la dificultad para pedir justicia. Resultaba congruente la fracción III del artículo 77, que anunciaba que:

"La Sala deberá al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda." 86)

85. Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 1986.

86. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1979.

En el artículo reformado, dice lo mismo, sólo - que se agrega una pequeña frase que desvirtúa todo el concepto al decir que:

"Las Salas deberán, al pronunciar sentencia, -- suplir las deficiencias de la demanda, pero en todo caso se contraerán a los puntos de la litis planteada." 87)

3.- Por lo que respecta a la sentencia y su alcance, la reforma sufrida, transformó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de un Tribunal de simple anulación a un Tribunal de resolución. Creemos que con la sola enunciación de la fracción III de los artículos 72 y 79, se observa el retroceso que -- significó la reforma de 1986:

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

III.- Los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos, cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que ordene los términos de la modificación del acto im-

87. Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 1986.

pugnado y en su caso, la condena que se decreta.

"Artículo 79.- Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto -- impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado."

88)

Ahora bien, veamos como quedaron reformados dichos preceptos legales en 1986:

"Artículo 77.- Que actualmente el artículo 79, fracción III dice: "Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez -- se reconozca o cuya nulidad se declare; el -- plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las Salas deberán al pronunciar sentencia, suplir la deficiencia de la demanda, -- con excepción de los asuntos de competencia -- fiscal, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada." 89)

88. Diario oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1979.

89. Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1986.

"Artículo 79.- (Actual artículo 81). De ser --
fundada la demanda, las sentencias dejarán sin --
efecto el acto impugnado y las autoridades --
responsables quedarán obligadas a otorgar o --
restituir el acto en el goce de los derechos --
que le hubieren sido indebidamente afectados o --
desconocidos, en los términos que establezca --
la sentencia." 90)

Para hacer más entendible la trascendencia de las --
reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Admi-
nistrativo del Distrito Federal, a continuación se --
transcribe un extracto de algunas sentencias que dictaba
este Tribunal cuando era de plena jurisdicción, y se ---
comparará el criterio empleado en dichas resoluciones, --
con los términos en los que actualmente resuelve este --
Tribunal Administrativo en la resolución de controver-
sias originadas por la Administración Pública del Dis-
trito Federal.

En este Tribunal, fundamentalmente, se ha venido --
ventilando impugnación sobre la negativa ficta.

La principal modificación o reforma que sufrió la --
Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en --
1979, se refiere a que se dota al Tribunal de competen-
cia para conocer en materia fiscal; se sigue contemplan-

90. Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de
1986.

do la negativa ficta como lo indica expresamente esta -- ley, tal y como se observa en el párrafo correspondiente al artículo 21, que a la letra dice:

"Artículo 21.- En materia fiscal, las instancias o peticiones que se formulen, deberán ser resueltas en el término que la ley fije, a falta de éste, en el de 90 días; el silencio de las autoridades se considerará como resolución negativa cuando no dé respuesta en el término correspondiente; sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés que funde su pretensión, se refiere a un interés simple." 91)

En cuanto a la modificación de 1986, sobresalen:

La creación de la Sala Superior, integrada por 5 -- Magistrados; la supresión del Pleno, cuyas atribuciones corresponden íntegramente a la nueva Sala; el fortalecimiento de los medios de apremio y medidas disciplinarias, de que el Tribunal dispone para hacer cumplir sus determinaciones; el interés jurídico que funda la pretensión deducida como requisito (interés jurídico) para poder intervenir en el juicio; la recusación con causa -- de cualquier Magistrado; la obligación del actor de -- acompañar copia de la demanda y de sus anexos para cada una de las partes; el establecimiento del recurso de re-

91. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1979.

Posteriormente, en 1986 sufre otra reforma, según el Diario Oficial de la Federación del 16 de julio, reformándose, adicionándose y derogándose diversas disposiciones de dicha ley; modificaciones entre las que destacan: la creación de la Sala Superior, integrada por cinco Magistrados; la supresión del Pleno, cuyas atribuciones corresponden íntegramente a la nueva Sala; el fortalecimiento de los medios de apremio y medidas disciplinarias de que el Tribunal dispone para hacer cumplir sus determinaciones; el interés jurídico que funde la pretensión deducida como requisito, sin el cual podrá intervenir en el juicio; la recusación con causa de cualquier Magistrado; la obligación del actor de acompañar copia de la demanda y de sus anexos para cada una de las demás partes; el establecimiento del recurso de revisión administrativa ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se trate de un asunto de importancia; la posibilidad de que cualquiera de las partes recurra ante la Sala Superior; las resoluciones de las Salas Ordinarias, recurso de revisión que de 1971 a 1986, sólo podía interponer la parte demandada; y por último, la modificación consistente en que sólo las sentencias de la Sala Superior pueden constituir jurisprudencias.

A la luz de la ley anterior a 1986, tanto el Pleno como las Salas, podían sentar jurisprudencia del Tribunal con sus fallos, es decir, durante quince años hubo

jurisprudencia del Pleno y jurisprudencia de las aludidas Salas.

Este Tribunal, no fue el primero de su índole, ya que anteriormente funcionaba como tal, el Tribunal Fiscal de la Federación, creado en el año de 1936; y cuando en 1971 es creado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, entonces, la opinión jurídica nacional, los Jueces de todas las jerarquías del Poder Judicial Federal, y sectores de la opinión pública, recibieron sorprendidos el extraño órgano jurisdiccional, que además de romper la tradición judicialista, se veía repelido por el artículo 49 de la Constitución.

Era natural que así sucediera, pues por primera vez se creaba un tribunal Administrativo a la luz de la ley fundamental de 1917.

No podía acontecer en 1971, la misma reacción con el nuevo Tribunal, por dos motivos fundamentales; han transcurrido varios años en que su predecesor ha conquistado con fructífera labor la confianza en el Tribunal Administrativo, y particularmente, porque sus bases constitucionales no causan las interrogantes que suscitó la del Tribunal de 1936.

Reforzando estrechamente a su condición de Tribunal Administrativo, se encuentra la autonomía de que debe gozar.

Al contemplarse dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, no ha sido fácil que se borre la falsa idea

de que es una institución en que se reúnen las calidades de juez y parte.

También porque parece inconcebible que la Administración Pública, que goza de gran poderío en nuestro medio político, pues respetar la independencia de los fallos de tan singular Tribunal.

Al extranjero que no conozca estas circunstancias nacionales, le resultará incomprensible el calificativo que se adjunta a la palabra Tribunal Contencioso-Administrativo; al nacional que sabe de ellos, le preocupa que se acentúe públicamente la autonomía; declarar y subrayar la autonomía del Tribunal Contencioso-Administrativo es algo que le resulta constitucional.

Fuera del texto formal de la ley y de la consideración teórica, la autonomía de los Tribunales Administrativos, como la de cualquier otro Tribunal, es, en nuestra opinión, algo que deberá conquistar el hombre investido de la función de juzgar, pues las instituciones por sí no lo garantizan; ningún mecanismo que se invierta será garantía de esa autonomía, ni siquiera dotando al tribunal de plena autonomía económica.

La Administración Pública nunca amenazará ni violará la autonomía del Tribunal Administrativo, son sólo los hombres que se responsabilizan los que lo hacen, no las instituciones.

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, está considerado por la ley que lo ri-

ge como un órgano jurisdiccional, pero los fallos que -- dicta no tienen el carácter de plena jurisdicción.

El juez de plena jurisdicción podrá anular el acto que se impugne, pero además estará en poder de condenar a la autoridad administrativa. Esto último implica que - la sentencia del juzgador podrá obligar a la realización de otra conducta administrativa que satisfaga la pretensión del acto, o aún más, que la sentencia misma alcance este cometido, sustituyendo a esa conducta, a la que ha- ce innecesaria.

Así, por ejemplo, se puede condenar a que la auto-- ridad expida un permiso, una licencia, un certificado, o que preste un servicio o registre un acto, etc.; o bien, que la sentencia ordene y la autoridad sólo ejecute, por ejemplo, que ordene la instalación de una toma de agua, - que se derrumbe una barda o que sea suspendida total o - parcialmente una obra. A veces, condenará a que la auto- ridad otorgue la indemnización constitucional, a que de- vuelva una cantidad recibida indebidamente.

No debe confundirse el anterior concepto, derivado del contencioso-administrativo francés mencionado ante-- riormente (página 73 de este trabajo).

Para el Derecho Procesal, un Tribunal de plena ju-- risdicción, es aquel que poseé elementos propios para - hacer ejecutar sentencias.

También se habla de imperio y potestad del juzgador para usar la fuerza pública, o de otro medio para hacer

cumplir sus sentencias.

Por lo tanto, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece en su artículo 79, fracción III, lo siguiente:

"Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal - no necesitan formulismo alguno, pero deberán con-- tener: los puntos relativos en los que se expresa-- rán los actos cuya validez se reconozca o cuya nu-- lidad se declare; el plazo que se dé a la autori-- dad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de responder el procedimiento. Las Salas deberán al pronunciar sentencias, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fis-- cal, pero en todo caso se contraerán a los puntos de la litis planteada." 93)

Es así como podemos advertir que los poderes del - juez de plena jurisdicción y los del juez de anulación son de distinta naturaleza y extensión, ya que los po-- deres de plena jurisdicción implican el ejercicio de un arbitraje completo de hecho y de derecho sobre el liti-- gio; mientras que los poderes de anulación están limita-- dos al derecho de anular los actos atacados de ilegali--

93. Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1987.

dad, sin que el juez administrativo tenga el poder de -- reformarlos y de sustituirlos con su propia decisión.

Procesalmente, los conceptos de juicio y recurso -- son distintos, el segundo supone al primero.

En el recurso, el juez limita su intervención a la materia conocida por el juez del juicio, su función es -- estrictamente revisionista, aunque desde luego ambos -- jueces llevan a cabo funciones jurisdiccionales. No importa que el juez que conozca del recurso sea superior -- jerárquico del juez o que no sea éste mismo, lo trascendental es la naturaleza del poder que ejercite, o mejor aun, su extensión respecto al negocio recurrido.

Mucho ha influido la gramática en los neófitos del derecho y, por desgracia, en no pocos adeptos y profesionales de él, para confundir tales conceptos y usar -- frecuentemente recurso por proceso.

El proceso constituye una vía jurídica para la defensa de los derechos o intereses legales y que por autonomía, también lo es el recurso procesal, pero de esta nota común y genérica de acepción más bien gramatical, -- no puede derivarse ningún sinónimo técnico entre las dos expresiones procesales.

Por ejemplo, en la historia del juicio de amparo, -- el fenómeno de confusión es característico, las leyes -- procesales que lo han regulado, lo califican de recurso, cuando es bien sabido que se trata de un verdadero proceso.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en repetidas ocasiones ha incurrido también en tan grave asimilación. Entre las opiniones de los llamados "amparistas", 94) el suceso no ha sido ajeno.

De igual manera, se presenta ese error en la historia del juicio contencioso-administrativo.

Desde su cuna, fue bautizado como recurso contencioso-administrativo y no obstante, su edad casi bicentenaria, ha conservado ese nombre que le dió su natal Francia.

Legislaciones de otros países que le siguieron, o que actualmente siguen el sistema francés, han preferido seguir usando la voz recurso, en vez de la de proceso.

Por proceso, entendemos un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general o de un caso concreto, controvertido para solucionarlo o dirimirlo. En este sentido, el proceso es una verdadera suma procesal, que nos atrevemos a esquematizar por medio de la siguiente fórmula:

Acto + Jurisdicción + Terceros Ajenos = PROCESO

Siquiendo esta línea de análisis, entendemos por recurso, y particularmente, por recurso administrativo, al medio legal del que dispone el particular afectado en

94. NAVA NEGRETE, Alfonso. "Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal." en: Varios Autores. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No. 2. México, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, julio 17 de 1973.

sus intereses o derechos por un acto administrativo, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto a fin de que, - dicha autoridad lo revoque, lo anule, o lo reforme, en - caso de encontrar la ilegalidad del mismo.

Recurso administrativo, es entonces, en el caso --- concreto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo - del Distrito Federal, el medio que concede la ley al -- quejoso, y a las autoridades a juicio del Jefe del Departamento del Distrito Federal para obtener, en su caso, la modificación del acto, la resolución u omisión -- que lesione sus intereses. Es optativo para el particular oponer los que establezcan las leyes o reglamentos del Distrito Federal, o tramitar el juicio ante el Tribunal. Una vez agotados los recursos se puede interponer el juicio, más una vez interpuesto éste, no es posible -- ya, oponer los recursos.

El recurso administrativo, a diferencia de la jurisdicción contenciosa, se refiere a que en el primero, el particular agota un recurso, y en el segundo, una acción; en el primero se constituye a la administración en juez y parte, mientras que en el segundo, la administración es únicamente parte.

Es cierto que en la moderna literatura francesa sobre justicia administrativa, se advierte o reconoce el error conceptual mencionado, pero la tradición jurídica de las expresiones o frases han traspasado la técnica --

procesal.

En el año de 1936, en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se precisó:

"La ley llama juicio y no recurso, a la instancia al Tribunal. El recurso supone en efecto, continuidad dentro de un mismo procedimiento. Con la instancia al Tribunal, por el contrario, se pasará de la actuación oficiosa de la administración, a la fase contenciosa, según antes indicábase o en general, de una actuación administrativa a la actuación jurisdiccional. El Tribunal obrará siempre dentro del cause de un proceso." 95)

No se tuvo entre los juristas, la opinión unánime sobre la verdad procesal del párrafo transcrito.

Un auténtico proceso nacía y el juez no cumplía una función revisionista en segunda instancia, frente a los actos de autoridad impugnados, ni siquiera si éstos eran resoluciones recaídas a propósito de recursos administrativos.

Iguales consideraciones jurídicas deben hacerse respecto al procedimiento administrativo surgido en 1971.

Este, es un proceso y no un recurso, no es una segunda instancia para revisar resoluciones de cuerpos administrativos, dictados en virtud de un recurso adminis-

95. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. México, Porrúa 1955. p. 237.

trativo promovido ante ellos.

El proceso contencioso-administrativo, es de carácter ordinario y se compone de tres periodos básicos:

- El de conocimiento.
- El de prueba.
- El de sentencia.

Si bien, el procedimiento establecido por la ley -- del Tribunal, tiene como principios rectores la sencillez y celeridad, no por ello prescinde de las garantías inherentes a todo contenido judicial.

En efecto, la controversia se inicia con la demanda del particular, que será materia de contestación por las autoridades del Departamento del Distrito Federal que -- hayan sido demandadas y, en su caso, por el tercero perjudicado.

Determinada la controversia con dicho escrito, se -- celebra una audiencia pública para recibir las pruebas -- ofrecidas y escuchar los alegatos de las partes.

La controversia se reglamenta por la Ley del Tribunal, y en algunos casos por el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, de aplicación supletoria, lo relativo a los requisitos de los cursos que conforman la litis, el desarrollo de la audiencia, notificaciones, términos e incidencias, etc.

También podrán ocuparse, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación, en lo que resulten aplicables (artículos 24

al 31 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en donde se contempla el procedimiento).

En cuanto a la prueba, referida al juicio contencioso-administrativo, puede entenderse como el medio para verificar la existencia o inexistencia de los hechos que las partes han afirmado como fundamento de sus pretensiones o defensas, su objeto, en consecuencia, será justificar la existencia del acto administrativo reclamado, y demostrar que el propio acto o resolución es legal o ilegal.

No son materia de prueba los hechos que no sean materia de la controversia; los que hayan sido admitidos por las partes, y los notorios, esto es, los conocidos por la generalidad de los miembros de un grupo social, en forma tal que, respecto a su existencia no existe duda ni discusión.

En relación con este tema, la Ley del Tribunal, contiene un capítulo específico que comprende los artículos 69 al 70 (Capítulo III) "para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la sentencia ante la Sala correspondiente, quien dará vista a las demás partes por un término de cinco días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los cinco días siguientes, en la que se dictará la sentencia que corres-

ponda. Contra esta resolución procede el recurso de reclamación ante el pleno.

Artículo 63.- En el escrito de demanda y en el de contestación deberán ofrecerse las pruebas. Las supervenientes podrán ofrecerse cuando aparezcan, y hasta en la audiencia respectiva.

Artículo 64.- Se admitirán toda clase de pruebas, - excepto la confesional y las que fueren contrarias a la moral y al derecho. Aquellas que ya se hubieran rendido ante las autoridades demandadas, deberán ponerse a disposición del Tribunal con el expediente relativo, a petición de parte.

Artículo 65.- Las Salas del Tribunal podrán acordar, de oficio, el desahogo de las pruebas que estimen conducentes para la mejor decisión del asunto, notificando oportunamente a las partes a fin de que puedan intervenir si así conviene a sus intereses.

Artículo 66.- Las Salas del Tribunal podrán decretar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estimen necesario. Los hechos notorios no requieren prueba.

Artículo 67.- A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia de juicio, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda - con toda oportunidad las copias de documentos que soliciten; si dichas autoridades o funcionarios no cumplieren con esta obligación, la parte interesada solicitará

del Tribunal que requiera a los omisos.

El propio tribunal hará el requerimiento y aplazará la audiencia por un término que no exceda de diez días, pero, si no obstante dicho requerimiento, no se expidieren, el Tribunal hará uso de los medios de apremio.

Artículo 68.- La prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones relativas a alguna ciencia o arte. Los peritos deberán tener título en la especialidad a que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer, si estuviere legalmente reglamentada. Si no lo estuviere, o estándolo no fuere posible obtenerlos, podrán ser nombradas como peritos personas entendidas, a juicio del Tribunal.

Artículo 69.- Al ofrecerse la prueba presentarán los cuestionarios de los peritos, quienes deban rendir su dictamen en la audiencia.

El perito tercero será nombrado por la Sala en caso de discordia. Dicho perito no será recusable, pero deberá excusarse por alguno de los casos siguientes:

- I. Consanguinidad dentro del cuarto grado con alguna de las partes;
- II. Interés directo o indirecto en el litigio;
- III. Ser inquilino, arrendador, tener amistad estrecha o enemistad manifiesta con el actor o el tercero perjudicado, o tener relaciones de índole económica con cualquiera de las partes.

Artículo 70.- Los testigos que no podrán exceder de

tres por cada hecho, deberán ser presentados por el oferente, y sólo en el caso de que éste manifieste imposibilidad para hacerlo, el Tribunal los mandará citar," 96), así como otros que se ubican en diversas secciones: - prevén aspectos generales y ciertas cuestiones relacionadas con la prueba documental, pericial y testimonial.

Por ello, la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal opera en forma constante, con el inconveniente, de que dichas disposiciones procesales están encaminadas a la sustanciación de conflictos entre particulares, por lo que resultan -- inapropiadas a la naturaleza de las controversias que -- son objeto del juicio contencioso-administrativo.

Debe señalarse, además que en ciertos aspectos, la Ley del Tribunal se encuentra revestida de formalidades discordantes con la esencia del procedimiento.

Por otra parte, el juicio contencioso-administrativo se distingue por su sentencia. Su pertinencia procesal, en el mismo acto de la audiencia o dentro de un --- término perentorio posterior a la celebración de ésta -- última, evita la demora en la decisión del conflicto. El rezago es desconocido hasta la fecha para el Tribunal.

96. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo - del Distrito Federal. Artículos 62 al 70. Diario -- Oficial de la Federación del 3 de enero de 1979.

Por disposición expresa de la Ley del Tribunal, el contenido de la decisión de este órgano jurisdiccional, es ajeno a formalidades, pues sólo se exige congruencia, valoración de las pruebas rendidas y una adecuada fundamentación.

El carácter eminentemente proteccionista del Tribunal, en beneficio de los habitantes del Distrito Federal, se manifiesta plenamente en este significativo acto procesal, mediante la obligación de suplir en todos los casos que sea necesario, las deficiencias de la demanda.

Las causas específicas de nulidad de la resolución o acto impugnado, representan conforme a su previsión en la Ley del Tribunal, el elemento indispensable para juzgar la legalidad en la actuación de las autoridades responsables. Su invocación en las sentencias constituye la adecuada motivación y fundamentación de dicho acto trascendente.

Por último, la reiteración de los criterios expuestos en la sentencia, provoca el establecimiento de jurisprudencia, obligatoria para el propio Tribunal e indicativa, a la vez, para las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

En el Capítulo X, artículos 78 al 81 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se contempla el procedimiento de sentencia.

El procedimiento de la sentencia consiste en: 97)

La sentencia se pronunciará por unanimidad o por --
mayoría de votos de los magistrados integrantes de la --
Sala correspondiente.

Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no
necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

- 1.- La fijación clara y precisa de los puntos con-
trovertidos, así como el examen y valoración de
las pruebas que se hayan rendido, según el ar-
bitrio de la Sala, salvo las documentales pú-
blicas e inspección judicial que siempre harán
prueba plena.
- 2.- Los fundamentos legales en que se apoyen para -
dictar la resolución definitiva, debiendo limi-
tarlos, en cuanto a la solución de la litis --
planteada, a los puntos cuestionados; y
- 3.- Los puntos resolutivos en los que se expresarán
los actos cuya validez se reconozca o cuya nu-
lidad se declare; el plazo que se dé a la auto-
ridad para contestar una petición de acuerdo --
con la naturaleza del asunto o bien la orden de
responder el procedimiento. Las Salas deberán -
al pronunciar sentencia, suplir las deficien-
cias de la demanda, con excepción de los asun-
tos de competencia fiscal, pero en todo caso se

97. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo -
del Distrito Federal. Artículos 78 al 81. Diario --
Oficial de la Federación del 21 de diciembre de --
1987.

contraerá a los puntos de la litis planteada.

Específicamente en el artículo 80 del capítulo X -- antes señalado 98), se indica que serán causas de nulidad de los actos impugnados: la incompetencia de la autoridad, el incumplimiento u omisión de las formalidades legales, la violación a la ley o no haberse aplicado la debida; y arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, o cualquier otra causa similar.

Finalmente, se plantea que, de ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades quedarán obligadas a otorgar o -- restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en -- los términos que establezca la sentencia.

B. ORGANIZACION

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del -- Distrito Federal, se encuentra organizado de conformidad al Organigrama que se presenta en la siguiente página de este estudio.

Descriptivamente, se pueden señalar las instancias que lo integran de la siguiente forma:

La Sala Superior, que es su máxima autoridad jerárquica, consta de 5 Magistrados, uno de los cuales es --- elegido Presidente en la primera sesión anula, y lo es

98. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo - del Distrito Federal. Artículos 78 al 81. Diario - Oficial de la Federación del 21 de diciembre de - 1987.

de la Sala como del Tribunal. Existen 4 Ponencias numeradas progresivamente para distribuir por riguroso turno los negocios correspondientes. Cada Magistrado tiene dos Secretarios de Acuerdos; un Actuario, una Secretaria -- Particular, un Archivista y tres Secretarias Mecnógrafas.

En el desempeño de sus obligaciones, la Sala Superior está auxiliada por la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal y de la propia Sala. Con la reforma a la Ley del Tribunal en 1986, cuenta con dos Secretarios Auxiliares para atención de la Sala Superior y las Salas Ordinarias.

De la Secretaría General de Acuerdos, dependen las áreas de Asesoría Jurídica y Defensoría Jurídica, cuyos servicios al público son totalmente gratuitos.

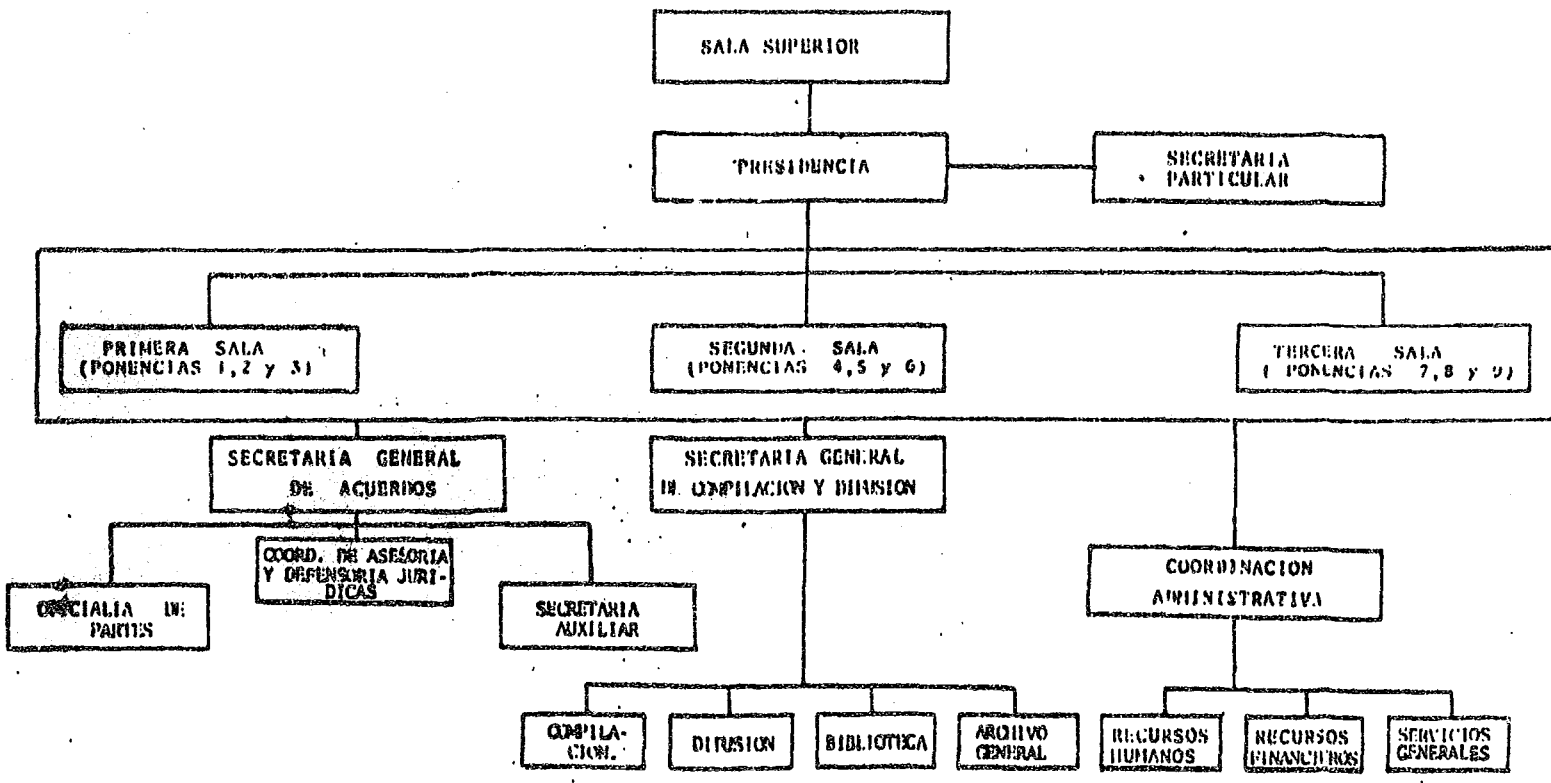
La Asesoría Jurídica, así denominada por el servicio que presta el Tribunal en favor de las personas que lo requieran, conforme a lo establecido en el artículo 12 de la propia Ley del Tribunal. 99)

Prácticamente este servicio consiste en orientar a las personas sobre el camino procesal que deben seguir para la defensa de sus derechos.

Esto ha sido preciso hacerlo, no sólo como beneficio social a favor de quien no posee conocimiento jurídico, sino inclusive para profesionales del derecho que frecuentemente equivocan la vía procesal y llevan al --

99. Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1987.

29 (bis)



FUENTE: Elaborado conforme a lo dispuesto por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 21 de diciembre de 1987.

Tribunal asuntos de la competencia de otros órganos públicos.

De la misma forma, la Defensoría Jurídica, bien conocida la función que desempeña como Defensoría de Oficio, defiende los intereses legales de quienes por razones económicas no están en condiciones de utilizar los servicios de un abogado.

Quien conozca, aunque sea superficialmente, las normas jurídicas administrativas que las autoridades del Departamento del Distrito Federal aplican, podrá darse cuenta que ellas involucran intereses de una mayoría de la población del Distrito Federal, que se califica de económicamente débil y que, por ese motivo hace imperativa y plenamente justificada la Defensoría de Oficio en el juicio contencioso-administrativo que se sigue ante el Tribunal.

Existe la Oficialía de Partes, dependiente de la Secretaría General de Acuerdos, y ésta es atendida por un abogado titulado, que no sólo recibe, sino que clasifica debidamente los documentos que las partes presentan, para darles el trámite y destino que jurídica y procesalmente les correspondan. La Oficialía de Partes cuenta con cuatro Auxiliares.

El Tribunal cuenta con tres Salas Ordinarias, formadas por tres Magistrados cada una.

En ella se encuentran las Ponencias, enumeradas progresivamente por razones de turno, del uno al nueve.

Cada Sala Ordinaria tiene un Presidente, elegido por sus integrantes en la primera sesión anual. Cada Magistrado se encuentra apoyado por dos Secretarios de Acuerdos, un Actuario, una Secretaria Particular y tres Mecnógrafas.

Existe una Oficina de Archivo por cada Sala Ordinaria, con el personal necesario para su funcionamiento.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, contempla la creación de dos -- Salas más, cuando lo exija el servicio y a juicio de la Sala Superior.

La Secretaría de Compilación y Difusión, maneja las Unidades Departamentales de Compilación, Difusión, Archivo General del Tribunal y la Biblioteca General de la Institución.

La Secretaría de Compilación y Difusión, a la fecha, ha publicado tres Revistas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la primera en el año de 1972, la segunda, en el año de 1973; y --- finalmente, esta Secretaria publicó una tercera Revista en julio de 1989.

La Coordinación Administrativa, tiene a su cargo la responsabilidad logística del Tribunal; consta de tres - Unidades Departamentales, a saber: Recursos Humanos, Recursos Financieros y Servicios Generales; y unidas a esta Coordinación se encuentran Mantenimiento e Intenden-- cía, así como Proveduría, Almacén e inventario.

Cabe indicar que, tanto las Secretarías Generales -

mencionadas, como la Coordinación Administrativa, dependen directamente de la Presidencia del Tribunal.

C. COMPETENCIA.

Con la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 1971, se estableció un medio para obtener resolución a las controversias que pudieran suscitarse entre los particulares y las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

En su Ley, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tiene especificado su ámbito de competencia, el cual es contemplado en el Título Primero, Capítulos del I al V, artículos del 10. al 23.-
100)

La competencia es la porción de poder que otorga la Constitución, la ley o algún reglamento a los órganos -- del gobierno para que realicen determinadas funciones en especial.

En sentido específico, se dice que la competencia - del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la facultad que tiene éste, conforme al artículo 10. de la Ley que lo rige, para conocer las controversias que se suscitan en materia administrativa, entre los particulares y las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Tradicionalmente, la competencia de los Tribunales,

100. Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1987.

cualquiera que sea la materia de la que conozcan, se ha clasificado con referencia a cuatro criterios: por territorio, por materia, por cuantía y por grado; para fines de este estudio, únicamente interesan los dos primeros. 101)

Por territorio, la competencia atiende a la circunscripción espacial asignada por la Ley para la autoridad del órgano judicial. De esta manera, la competencia territorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal queda determinada dentro de los límites del Distrito Federal, previsto esto en el artículo 90. de la Ley Orgánica del propio Departamento del Distrito Federal, el cual actualmente se encuentra dividido en 16 Delegaciones Políticas, como lo previenen los artículos 10 y 11 de la misma ley.

La competencia por materia, se determina de acuerdo con la naturaleza de las controversias sujetas a la decisión del Tribunal, atendiendo a la clasificación general del derecho sustantivo, que agrupa a los preceptos jurídicos en diferentes ramas, señalándose específicamente, esa competencia en función de cada una de ellas.- De acuerdo con los términos del artículo 10. de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Dis-

101. Para profundizar sobre los aspectos de la competencia por cuantía y grado, que no son objeto del presente estudio, C.f.r. VAZQUEZ GALVAN, Armando y --- GARCIA SILVA, Agustín. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. México, - Ediciones Orto, S.A. 1977. pp. 63-99.

trito Federal, su competencia en función de la materia - queda circunscrita a los actos administrativos provenientes de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, con exclusión de aquellos asuntos cuyo conocimiento corresponda al Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

De acuerdo al artículo 15 de la Ley del Tribunal; - "los conflictos de competencia que se susciten 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 dispuesto por el artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los que tengan lugar con otros órganos jurisdiccionales del Distrito Federal, serán resueltos por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal." 102)

A continuación se transcribe el citado artículo 106 constitucional: "corresponde al Poder Judicial de la Federación en los términos de la Ley respectiva, derimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro." 103)

102. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1987.

103. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Vigente desde 1917 y sus reformas. Comisión -- Federal Electoral. México 1987.

De acuerdo con los términos de dicho precepto y su interpretación, es posible precisar la forma de resolución de los conflictos competenciales de conformidad con los siguientes aspectos:

1.- Cuando el conflicto se presenta entre el Tribunal de lo contencioso Administrativo y los Tribunales de la Federación o de los Estados, se resuelve como lo dispone el artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 104); y -- y por lo tanto el procedimiento para sustanciarlo es el previsto en el Capítulo primero, Título Segundo, del Código Federal de Procedimientos civiles. 105)

En los casos en que los Tribunales sostengan su competencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación será quien decida el conflicto, enviando los autos al que considere corresponde el conocimiento del asunto.

2.- Cuando el conflicto se suscite entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y otros Tribunales de la misma entidad, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal es quien lo resuelve.

104. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Vigente desde 1917 y sus reformas. Comisión -- Federal Electoral. México 1987.
105. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL. Vigente a partir de 1932 y sus reformas.

En estos casos, para la sustanciación y decisión - de las controversias competenciales, se apega a lo previsto en el Capítulo Tercero, Título tercero, - del Código de Procedimientos Civiles para el Dis-- trito Federal, de aplicación supletoria. 106)

En este sentido, entonces, el artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Dis-- trito Federal, preceptúa que las Salas del Tribunal con competentes para conocer:

"I.- De los juicios en contra de los actos adminis-- trativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen o traten de eje-- cutar en agravio de los particulares;

II.- De los juicios en contra de las resoluciones-- definitivas dictadas por el Departamento del Dis-- trito Federal, en las que se determine la existen-- cia de una obligación fiscal, se fije ésta en can-- tidad líquida o se den las bases para su liquida-- ción, nieguen la devolución de un ingreso indebi--- damente percibido o cualquier otra que cause agravo en materia fiscal;

III.- De los juicios en contra de la falta de con-- testación de las mismas autoridades, dentro del --- término de treinta días naturales, a menos que las-

106. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO - FEDERAL. Vigente a partir de 1932 y sus reformas. - México, Editorial Teocalli, 1988.
leyes y reglamentos fijen otros plazos o la natu-

raleza del asunto lo requiera;

IV.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

V.- Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

VI.- De los 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;

y

VII.- De los demás que señale esta Ley." 107)

Ahora bien, la causa que da origen a la controversia administrativa, como se apuntó anteriormente, son los actos administrativos, formal y materialmente administrativos, es decir, aquellos que emanan de una autoridad administrativa y no fiscal y que tienen como elementos sustanciales concurrentes al sujeto y su competencia, así como el objeto, el motivo, el mérito y la forma. 108)

En este sentido, el sujeto del acto administrativo está constituido por los órganos a quienes se encomienda legalmente la actividad de la Administración Pública, - investidas de poder público y en ejercicio del mismo.

107. Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1987.

108. VAZQUEZ GALVAN, Armando y GARCIA SILVA, Agustín. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el distrito Federal. México, Ediciones Orto, 1977. pp. 67-69.

La competencia del sujeto en la emisión del acto --

administrativo, consiste en el poder dado al funcionario para atender y resolver un negocio determinado, competencia expresamente prevista en la ley y cuyo ejercicio es obligatorio.

Por su parte, el objeto del acto administrativo, se encuentra reglamentado y atiende principalmente, al interés general o a la utilidad pública, sin contrariar ni perturbar el orden público, ni ser incongruente con la función administrativa.

El motivo, es el antecedente que provoca y funda la realización de un acto administrativo, constituyendo una garantía para el particular en congruencia con lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional. Todo acto administrativo debe tener una causa jurídica, es decir, -- debe estar precedido invariablemente de una exposición -- de razones o fundamentos que justifiquen la decisión.

El mérito, se refiere a los fines genéricos y específicos que pretenda el acto administrativo para la realización del bien público, obligando a la autoridad a -- evaluar su eficacia y equidad.

Finalmente, la forma, se refiere a los requisitos -- que necesariamente debe reunir el acto administrativo, -- por cuanto a su exteriorización, indispensable para su -- validez, y que constituye la garantía de la legalidad -- para los particulares, como lo previene el artículo 16 -- Constitucional.

En sus inicios, la competencia ortorgada al Tribu--

nal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue sólo la de conocer actos administrativos que -- dictaran las autoridades del Departamento del Distrito Federal, y posteriormente se amplió su competencia reformándose la Ley del Tribunal y se incluyeron los actos de carácter fiscal emitidos por las autoridades fiscales del propio Departamento, como actualmente funcional.

Del círculo competencial anterior, se excluyen desde luego los asuntos que fueren competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, así como los asuntos surgidos de las relaciones de trabajo y los provenientes de problemas de propiedad y posesión en los términos de la exposición de motivos de la Ley del Tribunal; asimismo se excluyen del ámbito de competencia los actos de la Administración Pública Federal, ya que la competencia del -- Tribunal es local.

Para tal efecto, el artículo 15 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece lo siguiente: 109)

"Artículo 15.- Los conflictos de competencias que se susciten entre el Tribunal de lo Contencioso -- Administrativo del Distrito Federal y Tribunales de la Federación o de los Estados, se resolverán conforme a lo dispuesto por el artículo 104 por el

109. Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1987.

artículo 100 de la Constitución Política de los -
Estados Unidos Mexicanos. Los que tengan lugar con
otros Tribunales del Distrito Federal, serán re-
sultos por el Pleno del Tribunal Superior de Jus-
ticia del Distrito Federal."

Y por su parte el artículo 104 Constitucional esta-
blece que: 110)

"Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la
Federación conocer:

I-B. De los recursos de revisión que se interpon-
gan contra las resoluciones definitivas de los --
Tribunales de lo Contencioso-Administrativo a que
se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de -
esta Constitución, de las cuales conocerán los --
Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a
los trámites que la ley reglamentaria de los arti-
culos 103 y 107 de esta Constitución fije para la
revisión en amparo indirecto, y en contra de las -
resoluciones que en ellas dicten los Tribunales --
Colegiados de Circuito, no procederá juicio o re-
curso alguno."

También deben excluirse, por la tradicional separa-
ción de los campos del Derecho, los actos que se refie-
ren al Derecho Constitucional, Penal, Civil y Fiscal de
carácter federal.

110. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA-
NOS. Vigente a partir de 1917 y sus reformas. Méxi-
co, Comisión Federal Electoral, 1987.

Ahora bien, conforme a su competencia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal -- atiende asuntos que, podemos desarrollar de la siguiente manera:

. **Materia Fiscal:**

- + Las resoluciones emitidas por la Tesorería del Distrito Federal, por medio de las cuales se eleva en forma ilegal, el impuesto predial de los contribuyentes.
- + Las resoluciones emitidas por la propia Tesorería, por las que se determinan cobros por concepto de derechos por consumo de agua, que los afectados consideren arbitrarios.
- + Resoluciones mediante las cuales la Tesorería del Distrito Federal fija en forma indebida, el impuesto sobre adquisición de inmuebles (anteriormente, impuesto sobre traslado de dominio de bienes inmuebles).
- + Las resoluciones por las que la Tesorería del Distrito Federal niega la exención del impuesto predial a las personas que adquieren o construyen sus inmuebles, por medio de préstamos otorgados por instituciones como; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Nacional para el Fomento de la Habitación de los Trabajadores (INFONAVIT), el Barco del Ejército

y la Armada, el Fondo para la Habitación Popular (FONA--
HAPO), etc.

+ Son impugnables también ante este Tribunal, ---
aquellos casos en que los particulares ya cuentan con --
una exención del impuesto predial, y de hecho, la Teso-
rería la revoca, ya que al determinarles el impuesto ---
mencionado, no se las toma en cuenta. Para que la auto--
ridad fiscal pueda legalmente revocar una exención de --
impuestos, o sea, una resolución favorable a un particu-
lar deberá ajustarse al procedimiento que señala la Ley
del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en su ar-
tículo 21, fracción VI, que a la letra dice:

Artículo 21.- De los 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; 111)
en íntima relación con el Código Fiscal de la Federa--
ción, de aplicación supletoria.

+ Las resoluciones por las que la Tesorería, nie-
ga la devolución de impuestos o derechos pagados inde-
bidamente.

111. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
del Distrito Federal, artículo 21 fracción VI. Dia-
rio Oficial de la Federación del 16 junio 1986.

+ Las resoluciones por medio de las cuales, la Tesorería liquida indebidamente los derechos por el uso o aprovechamiento de la red de alcantarillado.

+ Las resoluciones por las que se fija indebidamente por parte de la autoridad fiscal, el pago de los de los derechos por contribuciones de mejoras (anteriormente, derechos de cooperación).

+ Son reclamables, también ante este Tribunal, aquellos casos en que la autoridad fiscal, no resolvió las peticiones o planteamientos formulados por los particulares en los términos que las leyes señalen o en su defecto en un término de 90 días hábiles. A esta institución se le conoce como "Negativa Ficta".

+ Resoluciones de las autoridades fiscales, en virtud de las cuales, se determinan la contribuyente de buyente las bases de liquidación de cierto impuesto, generalmente sucede con el de adquisición de bienes inmuebles. En estos casos no existe liquidación y determinación del impuesto respectivo, sólo se dan a conocer a los afectados las bases que se tomaron en cuenta para su liquidación.

+ Resoluciones por las que, la autoridad fiscal, finca a los contribuyentes diferencias de impuestos; generalmente sucede en materia del impuesto predial y dichas resoluciones comúnmente son denominadas como "Giros Extraordinarios".

+ Resoluciones consistentes en recibos consolida-

dos, en los que se determinan créditos fiscales, por --
diversos impuestos y derechos, casi siempre de adeudos
de años anteriores al corriente.

+ Resoluciones por las cuales se imponen a los --
contribuyentes, multas fiscales por violación a la Ley
de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

. Materia Administrativa:

+ Multas que impone a los patronos la Dirección --
General de Trabajo y Previsión Social del Departamento
del Distrito Federal, por violación a la Ley Federal --
del Trabajo.

+ Multas que imponen las Delegaciones Políticas a
los administrados o gobernados, por violación al Regla--
mento General para Establecimientos Mercantiles y Espec--
táculos Públicos en el Distrito Federal.

+ Multas por violación a los Reglamentos de Cons--
trucción y de Mercados, impuestos también por las Dele--
gaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal

+ Multas por violación al Reglamento de Tránsito,
impuestas por la Secretaría de Protección y Vialidad --
del Departamento del Distrito Federal.

+ La falta de contestación a las peticiones de --
los particulares, formuladas a las autoridades del De--
partamento del Distrito Federal.

+ Resoluciones de las Delegaciones Políticas del
Departamento del Distrito Federal, por las que se afec--
tan los derechos de los locatarios de mercados, consig--

nados en sus Cédulas de Empadronamiento.

+ Resoluciones por las que se niegan licencias de construcción, de uso del suelo, o de funcionamiento, -- tratándose de negocios.

+ Resoluciones por las que se ordena la clausura de alguna obra en construcción, o de algún negocio por parte de las autoridades delegacionales.

+ Resoluciones por medio de las cuales, se niega la inscripción de inmuebles ante el Registro -- Público de la Propiedad.

+ Ordenes verbales de clausura por parte de las -- Delegaciones Políticas, que afectan principal-- mente, a puestos comerciales con carácter de -- semifijos.

+ Ordenes verbales de desalojo de vendedores que se establecen en forma permanente en ciertos - lugares, por ejemplo: cerca de las estaciones - del Sistema Metropolitano de Transporte Colec-- tivo (Metro), a la salida de Centros Comercia-- les, etc.

+ Ordenes verbales de desalojo y demolición de -- inmuebles. Ocurre en las Delegaciones Políticas con problemas de asentamientos humanos irregu-- lares.

+ Las resoluciones por las que las Delegaciones, niegan permiso a vendedores ambulantes, casi -- siempre con muchos años de estar vendiendo en -

ciertas áreas (Bosque de Chapultepec, Parque de los Venados, etc.).

- + Permisos otorgados indebidamente por las Delegaciones Políticas, que causen perjuicios a terceros con dicho otorgamiento. Por ejemplo, en contra de los estatutos de un condominio, la autorización de un restaurant-bar en el mismo; autorizar oficinas en una casa particular, estando prohibido en la zona el establecimiento de negocios, etc.

1.- Competencia de la Sala Superior.

Con las reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del 16 de junio de 1986, referentes al Pleno, que hasta esa fecha se contemplaba, a partir de dicha reforma, en el Capítulo III, en su artículo 16 se establece con respecto a la Sala Superior que:

"La Sala Superior se compondrá de cinco Magistrados especialmente nombrados para integrarla, pero bastará la presencia de cuatro de sus miembros para que pueda sesionar." 112)

En este sentido, respecto a la competencia de la Sala Superior, el artículo 19 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece que:

112. Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 1986.

"Artículo 19.- Es competencia de la Sala Superior:

- I.- Fijar la jurisprudencia del Tribunal;
- II.- Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas;
- III.- Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior;
- IV.- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, --- dentro de los plazos señalados por la Ley;
- V.- Calificar de recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados del Tribunal y, en su -- caso, designar al magistrado que deba sustituirlos; y
- VI.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados instructores y ponentes." - 113)

Una vez hecho el enunciado anterior, es de justificar o resaltar el conjunto de atribuciones de la Sala -- Superior, las cuales se encuentran en el artículo 19 bis de la Ley del Tribunal, y son las siguientes:

113. Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 1986.

I.- Designar de entre sus miembros al Presidente - del Tribunal, quien lo será también de la Sala Superior;

II.- Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las Salas;

III.- Designar de entre los Magistrados supernumerarios a los que suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas;

IV.- Nombrar al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios y Actuarios de la Sala Superior, - así como acordar lo que proceda respecto a su remoción;

V.- Acordar la remoción de los empleados administrativos a ella adscritos, cuando proceda conforme a la Ley;

VI.- Conceder licencias a los Magistrados, hasta - por un mes con goce de sueldo o hasta por tres meses sin sueldo cada año, siempre que el Magistrado tenga un año de servicios, exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal; y, en los términos de las disposiciones aplicables, a los Secretarios y Actuarios a ella adscritos;

VII.- Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de competencia del Tribunal;

VIII.- Designar las comisiones de Magistrados que

sean necesarias para la administración interna y -
representación del Tribunal;

IX.- Formular anualmente el proyecto de prespues-
to de egresos del Tribunal, para ser remitido al -
Departamento del Distrito Federal;

X.- Expedir el Reglamento Interior que comprenderá
las normas de trabajo, así como las demás disposi-
ciones necesarias para su buen funcionamiento;

XI.- Designar de entre sus miembros a los Magis-
trados visitantes de las Salas, los que darán ---
cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Supe-
rior; y

XII.- Las demás que establezcan las leyes." 114)

Por su parte, el Reglamento Interior del Tribunal -
de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, -
establece que: 115)

"Artículo 4o.- Además de la competencia y atribu-
ciones que la Ley del Tribunal le confiere en sus
artículos 19, 19 bis y demás aplicables, corres-
ponde a la Sala Superior:

a) Designar en la primera sesión anual, de entre -
sus miembros, al Presidente del Tribunal, quien
lo será también de la Sala Superior; la sesión

114. Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de
1986.

115. Reglamento Interior del Tribunal Contencioso Admi-
nistrativo del Distrito Federal, aprobado el 3 de -
septiembre de 1987, publicado en la Gaceta Oficial-
del Departamento del Distrito Federal el 1o. de oc-
tubre del mismo año.

será presidida por el Magistrado de la Sala Superior con mayor antigüedad en el Tribunal; propuestos los candidatos, se tomarán los votos de los miembros de la Sala Superior, y una vez electo el Presidente, rendirá protesta de Ley;

b) Fijar y cambiar discrecionalmente la adscripción de los Magistrados de las Salas Ordinarias para el mejor funcionamiento de la Institución;

c) Conceder licencias a los Magistrados hasta por mes con goce de sueldo cada año, siempre que el Magistrado tenga un año de servicios, exista causa justificado y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal;

d) Conceder licencias en los términos de las disposiciones aplicables a los Secretarios y Actuarios de la propia Sala, contando previamente con la anuencia del Magistrado al que estén adscritos;

e) Dictar y poner en prácticas las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal pudiendo incluso, cambiar adscripción a los empleados judiciales y administrativos de la Institución, modificar horarios de trabajo, y otorgar o cancelar permisos especiales, respetando en todo caso sus derechos;

f) Calificar, en cada caso, las recusaciones, excusas, o impedimentos, de los Magistrados del Tribunal. La propia Sala designará al Magistrado que deba actuar como sustituto en caso de declararse procedente alguno de los

ante las autoridades competentes, en los casos de la comisión de faltas o delitos oficiales de los funcionarios y empleados del Tribunal, según lo establecido por la -- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Pú-- blicos y el Código Penal para el Distrito Federal;

n) Acordar la suspensión de los funcionarios y empleados del Tribunal, en los términos de la Ley Federal de Res-- ponsabilidades de los Servidores Públicos;

o) Conocer de las acusaciones o quejas que se presenten en contra del Presidente del Tribunal, Magistrados, Se-- cretarios, Actuarios y empleados del propio Tribunal, a fin de que se tomen las medidas procedentes;

p) Vigilar el debido cumplimiento de la Ley, de legales-- este Reglamento y de las demás disposiciones legales re-- lativas que normen las funciones del Tribunal;

q) Resolver las dudas que se susciten con motivo de la - aplicación de este Reglamento y proceder a su modifica-- ción cuando se estime necesario;

r) Imponer, cuando procedan, sanciones administrativas - al personal judicial y administrativo del Tribunal; y

s) Ejercer, realizar o tomar todas aquellas determina--- ciones, actos o medidas que juzgue necesarios para la - marcha del Tribunal y que no estén expresamente reserva-- dos para el Presidente del Tribunal.

2.- Competencia de las Salas Ordinarias.

La competencia de las Salas Ordinarias se encuen-- tra establecida en la Ley del Tribunal Contencioso Ad--

ministrativo del Distrito Federal, en sus artículos 21 y 23 de la siguiente manera:

"Artículo 21.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

- I.- De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;
- II.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de -- una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;
- III.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares a menos que fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;
- IV.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que se dicten;
- V.- Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;
- VI.- De los juicios que promuevan las autoridades para -- que sean nulificadas las resoluciones fiscales fa-

vorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; y VII.-De los demás que señale esta Ley." 116)

116. Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 1986.

"Artículo 23.- Las atribuciones de los Presidentes de Sala, Secretarios, Actuarios y Defensores Gratuitos, serán establecidas en el Reglamento Interior del Tribunal." 117)

De conformidad con lo anterior, el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal contempla las funciones y atribuciones de cada uno de sus elementos estructurales.

D. ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPUBLICA MEXICANA QUE CUENTAN CON UN TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 73 Constitucional, en sus fracciones XXIX-H y XXX, que a la letra dicen:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y

117. Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 1986.

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta - Constitución a los Poderes de la Unión." 118)

La evolución administrativa de México, ha traído -- como consecuencia entonces, el establecimiento creciente de organismos de Justicia Administrativa en las Entidades Federativas, inspiradas profundamente en los modelos del Tribunal Fiscal Federal y del Tribunal Contencioso Administrativo en las Entidades Federativas que se muestran en el siguiente cuadro.

118. CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Vigente a partir de 1917 y sus reformas. México, Comisión Federal Electoral 1987.

TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LAS
ENTIDADES FEDERATIVAS

| NOMBRE | NORMATIVIDAD | NATURALEZA | COMPETENCIA |
|--|--|------------------------|---|
| DISTRITO FEDERAL. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. | Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. D.O. del 17/III/1971. | Tribunal de anulación. | Actos administrativos y fiscales de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal. |
| SINALOA Tribunal del Estado de Sinaloa. | Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa. P.O. del 30/IV/1976. | Tribunal de anulación. | Actos fiscales y la mayoría de los actos administrativos de la Administración Pública Centralizada del Estado y Municipios. |
| SONORA Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora. | Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora Código Fiscal del Estado B.O. del 26/I/1977. | Tribunal de anulación. | Actos fiscales y algunos actos administrativos de la Administración Pública Centralizada del Estado y Municipios. |

| NOMBRE | NORMATIVIDAD | NATURALEZA | COMPETENCIA |
|--|---|--|--|
| HIDALGO Tribunal Fiscal - Administrativo del Estado de Hidalgo. | Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo. P.). - 31/XII/1981. | Tribunal de anulación. | Actos administrativos y fiscales de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada del Estado y Municipios. |
| JALISCO Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco. | Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco. Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Jalisco. P.O. del 24/XII/1983. | Tribunal de anulación. | Actos administrativos y fiscales de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada del Estado y Municipios. |
| QUERETARO Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro | Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro. P.O. del 26/XII/1985. | Tribunal de plena jurisdicción, conferida por reformas publicadas en P.O. 27/X/88. | Actos administrativos, fiscales y de responsabilidad administrativa de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada del Estado y Municipios. |
| GUANAJUATO. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato. | Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. P.O. 24/X/1987. En funcionamiento a partir de septiembre de 1987. | Tribunal de anulación. | Actos administrativos y fiscales de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada del Estado y Municipios. |

| NOMBRE | NORMATIVIDAD | NATURALEZA | COMPETENCIA |
|--|---|--|---|
| <p>MEXICO</p> <p>Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.</p> | <p>Ley de Justicia Administrativa del Tribunal del Estado de México. G.G. 31/XII/1986.</p> | <p>Tribunal de plena jurisdicción.</p> | <p>Actos administrativos, fiscales y de responsabilidad administrativa de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada del Estado y Municipios.</p> |
| <p>GUERRERO</p> <p>Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.</p> | <p>Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero. P.O. del 7/VII/1987.</p> | <p>Tribunal de plena jurisdicción.</p> | <p>Actos administrativos y fiscales de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada del Estado y Municipios.</p> |
| <p>YUCATAN</p> <p>Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán.</p> | <p>Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán. Ley de lo Contencioso Administrativo. D.O. del 1/X/1987.</p> | <p>Tribunal de plena jurisdicción.</p> | <p>Actos administrativos, fiscales y de responsabilidad administrativa de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada del Estado y Municipios.</p> |

| NOMBRE | NORMATIVIDAD | NATURALEZA | COMPETENCIA |
|--|---|--|--|
| <p>BAJA CALIFORNIA NORTE.</p> <p>Tribunal de lo -- Contencioso Administrativo del Estado de Baja California Norte.</p> | <p>Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California Norte. P.O. del 31/I/1989.</p> | <p>Tribunal de plena jurisdicción.</p> | <p>Actos administrativos y fiscales de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada del Estado y Municipios.</p> |
| <p>VERACRUZ</p> <p>Tribunal de lo -- Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz</p> | <p>Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Veracruz. G.O. del 14/II/1989.</p> | <p>Tribunal de plena jurisdicción.</p> | <p>Actos administrativos y fiscales de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada del Estado y Municipios.</p> |

FUENTE: Elaborado de conformidad con información obtenida en la Secretaría de Compilación y Difusión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, 1989.

CONCLUSIONES

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

Tomando como punto de partida la falta de sistematización y explicaciones en un sólo documento, de la labor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y dada la importancia del tema, se ha pretendido recopilar, sistematizar y analizar en un sólo documento dicha labor, con el fin de evaluarla y coadyuvar a la elevación de la calidad de los servicios que ofrece.

En este sentido, el presente trabajo responde a la inquietud de recabar información para reconocer, ubicar y definir la investigación sobre: La Prexis y Desarrollo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, analizando las características de su origen, organización y funcionamiento.

1.- Sugerimos la necesidad de la elaboración de un "Manual de Operación y Procedimientos Administrativos" del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tarea de Administradores Públicos y/o Administradores de Empresas ya que, en veinte años de vida del Tribunal, aún no se ha elaborado dicho documento y el funcionamiento del mismo, se basa únicamente en su Ley y Reglamento Interior. Esto es importante, pues con la elaboración de dicho Manual se precisarían en forma específica, las funciones y procedimientos de cada una de las áreas del propio Tribunal, cubriendo los vacíos que deja el Reglamento Interior.

2.- Asimismo, es imperiosa la necesidad de la elaboración de un Código de Procedimientos Contencioso Administrativos, ya sea federal y/o local, debido a la naturaleza centralizada, descentralizada y desconcentrada de este tipo de organismos, en vista de que, como código estrictamente de procedimientos contencioso administrativos reuniría las normas dispersas en las muchas leyes que existen y que prevén procedimientos, tal es el caso del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito -- Federal y el Código Fiscal de la Federación, códigos de los cuales el Tribunal Contencioso Administrativo del -- Distrito Federal toma elementos, para complementar o reforzar los vacíos jurídicos de su propia Ley y Reglamento Interior.

3.- De la misma manera, sugerimos que se inicien -- Tribunales de lo Contencioso Administrativo en todas y -- cada una de las Entidades Federativas, de conformidad -- con el artículo 73 Constitucional, ya que de 32 de éstas, únicamente se cuenta con este tipo de Tribunales en 12 Entidades.

4.- El Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un organismo desconcentrado de la Administración Pública Federal, dependiente del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo dirimir las controversias --- suscitadas entre los administrados frente a las autoridades del Departamento del Distrito Federal, cuando éstas afectan los intereses de los particulares.

5.- Su competencia es en materia administrativa y -
fiscal (en algunos casos). Cuenta con autonomía propia -
(Artículos 49, 73 y 104 Constitucionales) para dictar --
sentencias y sentar jurisprudencia y sus precedentes.

El beneficio para los ciudadanos del Distrito Fede-
ral, desde su creación y a lo largo de sus veinte años
de vida institucional, jurídicamente ha avanzado ya que,
gracias a esta Institución se han venido a resolver las
injusticias de las autoridades sobre los particulares --
pues éstos encuentran una verdadera defensa de sus dere-
chos e intereses afectados por los gobernantes.

BIBLIOGRAFIA

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

- ARGAÑARAS, J. Manuel. Tratado de lo Contencioso Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1976.
- BIELSA, R. Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires, Argentina, Editorial La Ley, 1966.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. El Proceso Administrativo en Iberoamérica. México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1968.
- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. México, Porrúa, 1972.
- CARRILLO FLORES, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración. México, Editorial Porrúa, 1939.
- CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. México, Editorial Porrúa, 1973.
- DE PIÑA VARA, R. Diccionario de Derecho. Tomo I. Buenos Aires, Argentina, Editorial Tipográfica, 1956.
- ECO, Humberto. ¿Cómo se hace una tesis? Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura. México, Editorial Gedisa, 1988.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1979.
- GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, Editorial Porrúa, 1977.
- GASCON Y MARIN, J. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Madrid, España, Imprenta Bermejo, 1955.
- GONZALEZ URIBE, H. Teoría Política. México, Editorial --

- Porrúa, 1972.
- MOTO SALAZAR, E. Elementos de Derecho. México, Editorial Porrúa, 1980.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. "Administración Pública y Derecho Procesal Administrativo." en: Revista El Foro. 5a. Epoca, No. 17. México, 1970.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. México, Porrúa, 1955.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. "Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal." en: Varios Autores. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No. 2. México, -- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, julio 17 de 1973.
- PALLARES, E. Diccionario de Derecho Procesal Civil. México, Editorial Porrúa, 1970.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública. Volumen I. Bases y Estructura. México INAP/CONACYT, 1985.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Volúmenes I y II. México, Editorial Porrúa, 1981.
- VARIOS AUTORES. Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Madrid, Espasa-Calpe. 1970. Varios Tomos.
- VARIOS AUTORES. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No. 1 de 1972 y No. 1 de 1989. México, Tribunal de lo Contencioso

- Administrativo del Distrito Federal, 1972 y 1989.
- VAZQUEZ GALVAN, A. Y GARCIA SILVA, A. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. -- México, Ediciones Orto, 1977.
- VERA MARTINEZ, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1972.

LEGISLACION:

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Vigente a partir de 1917 y sus reformas. México, - Comisión Federal Electoral, 1987.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Vigente a partir de 1977 y sus reformas. México, Editorial Porrúa, 1990.
- LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. Vigente a partir de 1971 y sus reformas. México, Editorial Porrúa, 1980.
- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES Y EMPLEADOS PUBLICOS. Editores. Alberto Trueba Urbina, Jorge Trueba Urbina. Editorial Porrúa, S.A. Av. República de Argentina, 15. México, 19.
- REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. Vigente a partir de 1987. Publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 10. de octubre de --- 1987.

- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL. Vigente a partir de 1932 y sus reformas. México, Editorial Teocalli, 1988.
- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. México, Editorial Porrúa, 1981.
- Diario Oficial de la federación del 17 de marzo de 1971.
- Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1973
- Diario Oficial de la Federación del 3 de enero de 1979
- Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1979.
- Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 1986.
- Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987.
- Diario Oficial de la Federación del 9 de octubre de 1987.
- Diario Oficial de la Federación del 10. de diciembre de 1987.
- Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1987.
- Jurisprudencia y Precedentes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.