



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"ARAGON"

"El Interés Jurídico como un  
Obstáculo para el Particular al  
Acceso Jurisdiccional del Tribunal  
de lo Contencioso Administrativo  
del Distrito Federal"

**T E S I S**

Que para obtener el Título de:  
**LICENCIADO EN DERECHO**

**P r e s e n t a :**

**LIDIA CRUZ ALINAREZ**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**San Juan de Aragón, Estado de México 1993**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## I N D I C E

INTRODUCCION . . . . .		I
CAPITULO I. ANTECEDENTES DEL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO . . . . .		1
A. INTERNACIONALES . . . . .		4
1. En Francia . . . . .		8
2. En Norteamérica . . . . .		13
B. NACIONALES . . . . .		18
1. Epoca Precortesiana . . . . .		19
2. Epoca Colonial . . . . .		23
3. Reseña legislativa a partir de la Constitución de 1824 . . . . .		25
CAPITULO II. ANALISIS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL . . . . .		40
A. ORIGEN Y CREACION . . . . .		45
B. INTEGRACION . . . . .		51
C. NATURALEZA JURIDICA . . . . .		54
D. COMPETENCIA . . . . .		58
E. BREVE RESEÑA DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D.F. . . . .		68
CAPITULO III. REFLEXIONES SOBRE EL INTERES JURIDICO DENTRO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL . . . . .		91
A. CONCEPTO DE INTERES . . . . .		91
B. CLASES DE INTERES . . . . .		96
1. De la acción popular . . . . .		97
2. Del interés difuso o simple . . . . .		99
3. Del interés legítimo . . . . .		102

4. Del interés jurídico . . . . .	106
C. INTERES REQUERIDO PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D.F. . . . .	107
1. Nociones Generales . . . . .	107
2. Reformas a la legislación de la materia en cuestión de interés . . . . .	112
CONCLUSIONES . . . . .	125
BIBLIOGRAFIA . . . . .	130

## INTRODUCCION

Resultan inegables las múltiples arbitrariedades e irregularidades que día a día comete la Administración Pública local al emitir sus resoluciones y resultan aún más irrefutables la existencia de los conflictos que por esas causas surgen entre ésta y los gobernados, siempre que se actúa con incompetencia, arbitrariedad, injusticia, desproporción, desvío de poder o fuera de todo marco de legalidad.

Con el propósito de evitar esas irregularidades se crean en nuestro país órganos encargados del control administrativo, es así que en el año de 1971 se da forma a una institución encargada de dirimir esos conflictos y brindar a los gobernados un órgano proteccionista, dotado de competencia para conocer de los actos administrativos irregulares emitidos por la Administración Pública local, con autonomía suficiente para emitir sus fallos, de manera imparcial libre de formulismos y complicaciones procedimentales innecesarias. Esa institución es, lo que desde hace veintiún años conocemos como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La necesidad de una fácil y mayor justicia administrativa,-

accesible a los gobernados dió origen al Tribunal en cita, mismo que tenía como fin primordial tutelar las garantías de los particulares proporcionándoles mayor seguridad jurídica y bienestar social (elementos inseparables de un Estado de Derecho), posturas que el legislador plasmó en la Ley de la materia.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal desde su creación proporcionó al particular libre acceso jurisdiccional, exento de fórmulas y técnicas jurídicas innecesarias, en este sentido nos referimos específicamente a su artículo 32, que en su texto original rezaba: "Estarán legitimadas para demandar, las personas que tengan un interés que funde su pretensión", esta situación se materializaba en el hecho de que para poder solicitar la protección del Tribunal, era suficiente -- que el particular acreditara la existencia de un perjuicio actual y dirigido a él, sin embargo, nuestro bondadoso Tribunal ha sufrido diversas reformas a través de su período de existencia, pero dichas reformas lejos de perfeccionarlo han venido a menoscabar sus facultades, negándole la oportunidad de otorgar al particular un fácil acceso jurisdiccional, esto es que a partir del año de 1986, se agrega al interés simple, requerido por el artículo 32 del ordenamiento antes citado, el apelativo de "jurídico", quedando nuestra norma de la siguiente manera:

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

Esta situación es de importancia trascendental, ya que con ese solo calificativo se está requiriendo al particular que acredite la existencia de un derecho público subjetivo reconocido y tutelado por la propia autoridad administrativa, que aplicado -- significa, que el particular debe acreditar no sólo la existencia de un perjuicio, sino además, la existencia de una autorización, permiso o licencia de funcionamiento; que en muchas ocasiones, por no decir que en todas, su obtención representa la realización de trámites maratónicos, ante diversas autoridades de -- acuerdo al reglamento respectivo, sin el cual el particular no podrá accionar la maquinaria procedimental.

Por todo lo anterior, nosotros pensamos que el "interés jurídico" como requisito de procedibilidad, sólo resulta una traba para el particular, quien se verá en la necesidad de acudir a -- otros órganos a solicitar justicia (tal podría ser el caso de la Contraloría General de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Social o bien tramitar el Juicio de Garantías) situación a todas luces innecesaria, cuando existe un Tribunal creado específicamente para esos fines, razón por la cual nosotros nos preguntamos ¿porqué se está complicando un procedimiento que nació sencillo, accesible, expedito e imparcial?.

En conclusión, nosotros sugerimos una nueva reforma al artículo 33 del ordenamiento antes referido, a efecto de suprimir la

palabra "jurídico", logrando con ello, cumplir con el espíritu - del precepto original, que pretendió otorgar al particular un fá- cil acceso jurisdiccional para impugnar las arbitrariedades de - las autoridades administrativas locales (Departamento del Distri- to Federal).



## CAPITULO I

### ANTECEDENTES DEL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### 1. Aspectos previos.

Antes de entrar en materia, es preciso aclarar de manera -- breve qué significa un Estado de Derecho.

El Estado actual de derecho, no es una creación reciente ni estática, ni sus características han sido las mismas en el transcurso del tiempo.

Desde la más remota antigüedad se ha reconocido al hombre - agrupado, actuando aún frente a la naturaleza, por medio de los grupos más primitivos, en los cuales hubo necesariamente, cierta organización y ciertos principios de orden. La historia recoge - las primeras formaciones sociales permanentes, en Egipto, cerca\_ del año 6000 antes de Cristo; y es a partir de entonces cuando - se conoce como poli, ciudad, imperio, república; a la agrupación humana asentada en un territorio con cierto orden y una determi- nada actividad y fines.

Se puede afirmar que Europa ha sido el crisol del Estado mo

derno; sus orígenes, como actualmente se le concibe, los fijan - los autores a finales de la Edad Media y principios del Renaci-- miento. La revolución industrial, el comienzo de los nacionalis-- mos, el absolutismo monárquico, dieron la tónica del Estado en - los siglos XVIII y XIX, anunciados al colonialismo y a la idea - de hegemonía.

Cabe señalar, que el Estado es un producto natural de la vi da de los hombres en sociedad; nace dentro de su conciencia y se apoya en su libre voluntad. Por todo ello, el Estado no es ni -- puede ser otra cosa que la garantía del orden, del equilibrio; - en una palabra de la justicia. Es así que la actuación del Esta- do no puede ser caprichosa, arbitraria o ilegal, debe estar suje ta a limitaciones precisas. Su poder debe detenerse ante la ma- jestad del hombre, del hombre solo, del hombre débil que no obs- tante, es su única fuente. El Estado resume y concreta el poder de todos al servicio de todos.

De esta doctrina dimanar dos principios fundamentales, que son base y apoyo de la seguridad individual: el llamado de lega- lidad y el derecho de defensa.

El Estado de derecho se caracteriza por el reconocimiento - de los derechos públicos subjetivos de los particulares, y el -- otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos.

Por su parte, "el principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos".<sup>1</sup> Toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico. Esto es, debe existir conformidad entre, la actuación del Estado y el derecho.

Ahora bien, todo Estado, cualquiera que sea su signo filosófico político, ejerce su soberanía y su poder a través de órganos de gobierno. En la época monárquica ya superada afortunadamente, el monarca era el titular de la soberanía y el centro del poder; a partir de las revoluciones de independencia de los Estados Unidos y de Francia de 1789, la titularidad de la soberanía se ha desplazado al pueblo, en la mayor parte de los países, -- siendo el propio pueblo el que establece la forma de Estado y -- los órganos de gobierno, que desde el siglo XVIII tradicionalmente son tres: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Judicial.

Conceptualizado actualmente como un Estado social de derecho, sus actividades se han multiplicado, pues cada día se acenúa su intervencionismo en las actividades de los gobernados, fomentando e impulsando la riqueza y restringiendo las libertades en beneficio de los grupos sociales económicamente desprotegidos.

---

1. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 14a. ed., Editorial Porrúa, S.A., Tomo II, México, 1988, pág. 598.

En nuestros días la actividad administrativa ha crecido ampliamente, pues el Estado Mexicano ha dejado atrás la concepción del estado policía, estructurado bajo la concepción liberal. Conforme a esa concepción, la actividad pública quedaba restringida a la protección del orden público interior, a la defensa de sus fronteras y a la resolución de sus controversias suscitadas entre sus ciudadanos.

Conforme a tales fundamentos rectores, el sistema jurídico coloca al Estado y al gobernado en una relación jurídica de la que derivan, para uno poderes, competencias o prerrogativas; y para el otro, derechos, libertades o garantías.

#### A. ANTECEDENTES INTERNACIONALES

Durante un largo período de la historia, el hombre se hizo justicia por su propia mano y así los más fuertes se imponían sobre los más débiles, de ahí que no fuera posible que en los albores de la humanidad existiera vínculo de solidaridad entre los hombres. Sólo cuando la sociedad empieza a organizarse en tribus y la familia empieza a ser el vínculo y la célula más importante de la comunidad, los hombres delegan en el jefe de la tribu o en el jefe de la familia la aplicación de la justicia. También fue el propio pueblo quien, reunido en asambleas generales, aplicó justicia; esto ocurrió en Roma. Más tarde cuando los hombres encomendaron obligatoriamente los conflictos a un tercero para que,

los resolviera y luego que las decisiones de éste fueron respaldadas coercitivamente, aparece el concepto de juez, quien en principio tuvo el carácter de árbitro y fue anterior al legislador.

Así se llegó, con el correr de los tiempos, al concepto de administración de justicia. Aunque en sus comienzos la función jurisdiccional se le asignó a la rama judicial, tal función no obstante el principio de separación de poderes, no corresponde en forma exclusiva a dicha rama, puesto que también la administración -Poder Ejecutivo- y el Poder Legislativo administran justicia (ombudsman escandinavo). Resulta por lo tanto, que la función jurisdiccional es una concepción genérica y no coinciden exactamente con la función judicial que ejerce propiamente la rama judicial, como órgano independiente de los otros poderes.

En todas las culturas medianamente civilizadas aparece la jurisdicción contenciosa-administrativa, aunque en forma incipiente. Hasta en los regímenes más despóticos los súbditos han logrado que el déspota los proteja contra los abusos de funcionarios subalternos, ya que contra la determinación del jefe pocas veces existe recurso eficaz, a no ser que él de su propio control, más influido por sus instintos humanos que en obediencia a norma legal u ordenamiento alguno.

"José M. Boquera Oliver, nos dice que con frecuencia el propio titular de la soberanía, directamente o mediante funcionarios designados por él, defienden a sus subordinados de las arbitrariedades cometidas por las autoridades inferiores".<sup>2</sup>

Sin embargo, no es sino hasta cuando se habla estrictamente de un Estado de Derecho que se habla de la existencia de las formas de control administrativo, independientes del órgano emisor del acto lesivo, los cuales se clasifican de acuerdo a la interpretación que se le dé a la idea de división de poderes.

En este contexto se establecen formas de control jurisdiccional, las cuales de manera genérica son:

- 1.- El sistema francés o continental,
- 2.- El sistema inglés o insular, y
- 3.- El sistema gestorial.

Este último, instaurado en Bélgica como sistema mixto con plena autonomía, se orienta a la creación de tribunales que no están asimilados ni al poder judicial ni al ejecutivo, y cuyo fin primordial es el control de los actos administrativos.

Habría que resaltar aquí el peculiar caso de Suecia, que ha

---

2.- Boquera Oliver, José M., apud cit. Sierra Jaramillo, -- Francisco, "Derecho Contencioso Administrativo", 2a. ed., Editorial Temis, Librería Bogotá, Colombia, 1980. pág. 15

logrado un control de la administración muy eficiente, a través de una añeja institución conocida como el ombudsman. Desde su origen, esta institución funciona por medio de un delegado del Parlamento (o Poder Legislativo), encargado de velar por el respeto de la legalidad tocante a la administración. Tradicionalmente, el ombudsman procede por la vía de la inspección; su atención puede ser atraída por la prensa, la opinión pública o por quejas directas de los particulares mediante simples cartas de víctimas de arbitrariedades administrativas. Entonces se dedica, junto con sus colaboradores a investigar el asunto y a tratar de llegar a un arreglo amistoso. Sus poderes jurídicos son muy grandes, pues si bien puede en ciertos casos entablar demandas contra funcionarios corruptos, no lo hace comunmente, limitándose casi siempre a hacer observaciones y prescribir las medidas necesarias. Aquí tenemos el ejemplo de un arbitraje administrativo que ha causado importante impacto en Europa, como es el caso de Francia, en donde a partir de 1973, se establecieron los "mediadores" para resolver problemas entre la administración y los particulares.

Es necesario que nos detengamos en el análisis del ombudsman, pues si bien este sistema de control administrativo ha influido en muchos países, incluso en aquellos que ya contaban con tribunales administrativos, para resolver las controversias que surgen entre gobierno y particulares, como es el caso de nuestro

país, en donde se han creado instituciones de esta índole, como son la Procuraduría Social o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no trataremos más este tema, pues corremos el riesgo de - perder de vista la situación de los Tribunales Administrativos, que finalmente son el objeto de estudio de la presente investigación.

En cuanto a los dos primeros sistemas de control administrativo que hemos señalado, serán objeto de estudio en los siguientes objetivos, como antecedentes internacionales en Francia y -- Norteamérica respectivamente.

#### 1. En Francia.

"La historia del contencioso administrativo es, comenta García de Enterría, pues, en cierta manera, la historia misma del - Derecho Administrativo, típico derecho de juristas, en cuanto a producto último de una elaboración científica realizada a partir de la obra jurisprudencial del Consejo de Estado Francés".<sup>3</sup>

Así pues, el contencioso administrativo francés surgió de - la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ningun-

---

3. García de Enterría, apud cit. Serra Rojas, Andrés. op. - cit. pág. 662



no sometido al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro.

La jurisdicción administrativa francesa se constituye con tribunales que tienen por función conocer de los litigios administrativos y aplicar el derecho administrativo. El Consejo de Estado es la institución más importante de la jurisdicción administrativa. En la Constitución del año VII se creó el Consejo de Estado siguiendo al Consejo del Rey.

El sistema francés, también llamado continental, parte del principio de que el Poder Judicial, no debe interferir en la obra de la Administración y que por ello, es ésta, la que debe juzgar su propia actuación.

El principio del impedimento al Poder Judicial, de conocer las controversias administrativas, se origina en la desconfianza de los constituyentes franceses de 1789 en los tribunales judiciales, llegándoles a prohibir expresamente su intervención en los asuntos administrativos, e incluso no podían citar ante ellos a los funcionarios del gobierno. Sin embargo se hacía necesaria la existencia de un órgano encargado de dirimir estos conflictos. De esta manera, en 1799 se crearon los Consejos de Per-

fectura, que eran órganos con ciertas funciones jurisdiccionales y casi en seguida se genera el Consejo de Estado con más funciones de asesoramiento que jurisdiccionales. En su origen, el Consejo de Estado no ejercía funciones jurisdiccionales propias y se limitaba a prestar proyectos de resolución en los asuntos contenciosos, que a la postre eran dictados en tal sentido por el Jefe de Estado, ejerciendo así lo que denominó "justicia retenida".

Así en virtud de la Ley del 24 de mayo de 1872, el Consejo adquirió la facultad de decidir estos asuntos con cierta independencia de la administración, pasando a su carácter de "justicia delegada". De esta manera afirma su competencia como juez administrativo de derecho común, rechazando la vieja teoría del "ministro juez" y consolida su ámbito material hasta los litigios en que se discutía la responsabilidad de los servicios públicos, Se cumple la evolución del Consejo de Estado Francés con la instauración en 1953 de los tribunales administrativos locales con competencia general en primer grado, transformando de esta manera al Consejo en un órgano de apelación. La razón actual que se esgrime para el funcionamiento de estos órganos, no es la desconfianza, sino que se ha sustituido este argumento, por consideraciones de aptitud y experiencia, esto significa que ahora se considera mejor que los jueces tengan amplios conocimientos administrativos, y que no surjan propiamente de la actividad judicial.

### a) Tipos de jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Se ha mencionado que el sistema francés se caracteriza por la creación de Tribunales Administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo, que son los que van a dirimir las controversias entre los particulares y la administración.

Los diversos sistemas se han ocupado ampliamente de la naturaleza que plantean los tribunales y procesos administrativos.

Ahora bien, se pueden clasificar estos tribunales de acuerdo a la relación entre administración y administrados. Aquí se hace referencia a tribunales de justicia retenida y justicia delegada.

i) La jurisdicción retenida, es la que realizaban los órganos jurisdiccionales enclavados en la esfera de la administración pública activa, que aunque poseen cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía.

ii) La jurisdicción delegada se presenta cuando el Tribunal administrativo, situado dentro del Poder Ejecutivo, emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hace a nombre de la administración pública.

## b) Formas de contencioso administrativo.

Los tribunales Contencioso Administrativos se pueden clasificar de acuerdo a las pretensiones o los poderes con que cuentan. La doctrina administrativa francesa, reconoce cuatro formas de contencioso administrativo:

- 1.- El contencioso de plena jurisdicción;
- 2.- El contencioso de anulación;
- 3.- El contencioso de interpretación; y
- 4.- El contencioso de represión o represivo.

El contencioso de interpretación y el contencioso de represión son de relativa importancia, pues su alcance, no es aplicable al campo del derecho Tributario mexicano, y se reduce a fijar el sentido de una ley o un reglamento que aplica la administración pública; en tanto que, el segundo, es un procedimiento -encaminado a revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas.

El contencioso de anulación -también llamado objetivo o de ilegitimación- sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la administración pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto ha sido emitido:

1. Por funcionario incompetente.
2. Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados.

dos por la ley.

3. Por no aplicarse la ley debida.

4. Por desvío de poder.

Cuando se habla de contencioso de anulación, se entiende -- que el tribunal no tiene todos los poderes habituales del juzgador, ya que no puede pronunciar más que la anulación del acto -- que le es presentado, pero sin poder reformarlo, es decir sin poder modificar el acto.

Por su parte, el contencioso de plena jurisdicción o subjetivo, al versar sobre los derechos subjetivos, no requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

En el contencioso de plena jurisdicción, la jurisdicción administrativa tiene todos los poderes habituales del juez, y dispone de poderes muy amplios, él puede condenar pecuniariamente a la administración y reformar total o parcialmente la decisión administrativa.

## 2. En norteamérica.

El segundo sistema, que se denomina anglosajón o insular,

parte del principio de que no hay normas especiales relativas a la Administración Pública. De esta forma todo asunto se remite a los tribunales ordinarios. Este sistema también se funda en que la separación de poderes se logra más eficazmente si al Poder Judicial se le otorgan facultades, para revisar lo hecho por la Administración, sin romper la unidad de estos poderes, ya que el - agregar facultades jurisdiccionales al gobierno es una invasión de esfera competencial en perjuicio de los tribunales judiciales se justifica esta remisión a los juzgadores ordinarios, en que, su creación ha sido establecida precisamente para conocer o aplicar la ley, tutelando los derechos de los administrados.

El sistema anglo-americano considera que la administración debe ser juzgada de la misma manera, y con las mismas condicio--nes que los particulares sometidos a los tribunales de derecho - común.

El sistema anglosajón de exigir responsabilidades jurídicas a la administración del Estado en su actuación es una de las - - principales manifestaciones del "rule of law", oponente al "regime administratif".

"El rule of law implicaba la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley aplicada por los tribunales de derecho común, -- los litigios suscitados entre los funcionarios y los particula--

res no suponía una excepción, y en consecuencia, el conocimiento de los mismos correspondía a una jurisdicción especial administrativa, sino a los tribunales de la jurisdicción ordinaria"<sup>4</sup>

"Para Garrido Falla el rule of law implica: 1. La absoluta supremacía del derecho común como opuesto a toda existencia de poderes arbitrarios, de prerrogativas e incluso de facultades -- discrecionales de las autoridades administrativas y del gobierno 2. La igual sumisión de todos los ciudadanos (incluidos los funcionarios) al derecho ordinario del país administrado por los -- tribunales ordinarios; y el 3. La afirmación de que el derecho Constitucional inglés no es la fuente, sino la consecuencia de los derechos de individuo, tal como han sido definidos y aplicados por los tribunales".<sup>5</sup>

Los tribunales ordinarios se encargan del control jurisdiccional. En una consideración rígida del principio de división de poderes, cada poder es competente para realizar su propia y específica función. Es el sistema imperante a partir de la Constitución de 1857 hasta 1938.

Inglaterra y Estados Unidos de América constituyen el ejemplo típico de este sistema de control, denominado judicialista,-

---

4. Jaquelin. La jurisdicción administrativa y el derecho constitucional apud. cit. Martínez Lara, Ramón. El Sistema Contencioso Administrativo en México. Editorial Trillas. México, 1990. pág. 53.

5. Garrido Falla, apud. cit. Serra Rojas, Andrés, op. cit. pág. 662.

en el cual los órganos de la jurisdicción ordinarios ejercen esta función.

En Estados Unidos de América no existen tribunales administrativos diferentes de los órganos judiciales ordinarios, sino que las pretensiones de los particulares frente a los funcionarios se fundan en normas comunes y se resuelven ante la administración de justicia ordinaria. La falla del sistema consistía en que el Estado no podría ser sometido a juicio ante sus propios tribunales; ni el Estado Federal ni los Estados locales podían ser demandados ante los tribunales.

Posteriormente, ante el crecimiento industrial y el desarrollo de la actividad administrativa, surgieron el intervencionismo de Estado, la gran industria y las relaciones de diversa índole con las grandes empresas; además, se produjeron cambios importantes en el régimen jurídico existente.

El sistema tradicional sufre modificaciones, la legislación delegada adquiriría un desarrollo extraordinario. Así, aparece el principio de responsabilidad del Estado, y un enorme número de organismos administrativos, a los que se inviste de facultades de todo orden, incluso seudojurisdiccionales, de modo que se crea un complicado sistema de recursos y procedimientos que dificultan la defensa de los derechos de los administrados.



En vista de lo anterior se llegó a pensar en establecer un tribunal administrativo de Estados Unidos, con marcada influencia francesa y la jurisdicción exclusiva administrativa, destinada a reabsorber posesivamente las funciones jurisdiccionales en esta materia judicial; incluso se llegó a emitir la Ley Federal de procedimientos promulgada por el presidente Truman el 11 de julio de 1946.

Ello no ha sido obstáculo para la existencia de tribunales administrativos, junto a los ordinarios, incluso se ha creado un Consejo encargado de controlar la constitución y funcionamiento de los tribunales administrativos. Los procedimientos a seguir son los writs u orders de mandamus, prohibition y certiorati, además de otras pretensiones y recursos especiales.

Ahora bien, el principal argumento que defienden los seguidores de esta corriente proviene de estimar y conservar de forma rígida el principio de división de poderes. Se aduce que a la administración pública le compete exclusivamente la función de administrar; que al poder judicial corresponde únicamente la función jurisdiccional, y que lo contrario sería romper el principio antes mencionado.

En esto se basa la crítica del sistema judicialista al sistema francés, al estimar que ahora resulta injustificada y sin sustancia, de modo que ya no es factible aceptar sus fundamentos

pues se advierte que todos los poderes del Estado se encuentran facultados para realizar determinados actos que formalmente corresponden a otra autoridad, y ello no implica necesariamente romper el equilibrio de los poderes. Por el contrario, esto redundaría en beneficio mismo de la función pública del Estado, pues se traduce en una colaboración más estrecha entre los diversos órganos estatales, con lo cual se impide una división tajante que tal vez lo colocaría en abierta oposición, lo cual es contrario a los fines del Estado pues en vez de resolver la problemática de la nación de que se trate ocasionaría un caos. A veces se observa que el Poder Ejecutivo al dictar un reglamento o decreto está realizando un acto que formalmente es de naturaleza legislativa y el Poder Legislativo, a su vez, al juzgar a uno de los miembros del Poder Ejecutivo, lleva a cabo actividades que corresponden al Poder Judicial, y este mismo, además de ejercer la función primordial (o sea la jurisdiccional), realiza actos que tienen el carácter de administrativos, como el nombramiento de su personal y solución a sus problemas laborales.

## B. ANTECEDENTES NACIONALES.

En este apartado se examinarán brevemente los incipientes casos históricos habidos en México a lo largo de su historia jurídico-administrativa; cabe expresar que realmente no existieron instituciones de esta naturaleza en el sentido pleno de la palabra, sino hasta 1853; posteriormente, en 1936 se expidió la Ley

mediante la cual se crearon el Tribunal Fiscal de la Federación\_ y los tribunales locales de lo Contencioso Administrativo. Es importante destacar que se trata de instituciones que surgieron -- fuera del ámbito nacional, y sobre todo en Francia.

### 1. Epoca Precortesiana.

En la época prehispánica no existió un sistema contencioso administrativo como el de la actualidad; sin embargo, del examen de textos de diferentes autores y cronistas de diversas culturas existentes en el altiplano mexicano a la llegada de los españoles, de sus pinturas geroglíficas y de otras fuentes, se conoce que en las tierras del Anáhuac ya existía una organización política administrativa. En ella se habían dado ciertas instituciones sociales y jurídicas relativas a cuestiones como la forma de gobierno del ejército del sacerdocio. La administración de justicia, de policía, etc.; conforme a las cuales se regía el orden en la sociedad mexicana. De esta forma se establecían las reglas entre gobernantes y gobernados, entre los mismos gobernados y -- las relaciones con otros pueblos, que se pueden denominar extranjeros. Así, existía lo que podemos denominar derecho público, derecho privado, derecho penal, derecho agrario, etcétera.

#### a) Los aztecas.

La organización social entre los aztecas estaba caracteriza

da por una potestad ilimitada en poder de unos cuantos, es decir las clases privilegiadas, el rey, la familia real, los sacerdotes y los guerreros, que eran las clases dominantes, y por otra parte, una sumisión absoluta de las grandes mayorías del pueblo.

El poder se concentraba en los señoríos particulares que gobernaban a los pueblos, y el Estado era gobernado por un jefe supremo, que en principio también ejercía las funciones de sacerdote. La autoridad de ese soberano era preponderante, al grado de que sus vasallos, le tenían un sumo respeto, era conocido como - el Colhuatecutli y sumo sacerdote.

La vida de los aztecas era regida por aspectos místico-religiosos.

El pueblo mexicano se hallaba constituido en una monarquía o Estado teocrático-militar, cuyo gobierno tenía ya, en tiempos de la conquista, visos de monarquía al estilo moderno. El monarca o rey, denominado Colhuatecutli era el eje central de su sistema. A su lado aparecía como figura prominente el Cihuacóatl, - gran sacerdote del culto de la diosa del mismo nombre, madre de Huitzilopochtli, quien en unión al señor de los colhuas daba lugar a la simbólica dualidad hombre-mujer".<sup>6</sup>

---

6. Esquibel Obregón, Toribio. Apuntes para la historia del derecho en México, Tomo I, pág. 343, apud. cit. Doctor Armienta Calderón, en su obra el Proceso Tributario en el derecho mexicano. pág. 20.

Los pueblos dominadores de la meseta central, a la llegada de los Españoles, aparecieron constituidos en una especie de confederación integrada por México, Texcoco y Tlacopan (hoy Tacuba) lo cual se conoce como triple alianza, en la cual predominaba el reino de México, sobre todo por su fuerza en las guerras. La -- unión se daba específicamente para ayudarse en caso de guerra -- con otros pueblos, o concertar las "guerras floridas", lo cual -- indica que no había una confederación propiamente dicha.

Las leyes que regían la conducta de los gobernantes y los -- particulares entre sí no estaban escritas, se regían por la cos-- tumbre y el uso establecido a través de los tiempos por los je-- fes supremos que con anterioridad habían existido en los diver-- sos señoríos. "Estas leyes estaban en la memoria de los hombres, así por tradición y por las pinturas. No había súbdito que no -- las conociera, porque los padres de familia no cesaban de ins-- truir a sus hijos en ellas para evitar la transgresión y preca-- viesen el castigo".<sup>7</sup>

El jefe del estado azteca era guerrero sacerdote con atribu-- tos que se debían tomar en cuenta para efecto de elegirlo. De manera que el poder del elegido era supremo y total, dada la canti-- dad de funciones a desempeñar por el monarca, éste se vió en la

---

7. Clavijero, Francisco Javier, Historia antigua de México, pág. 548, -- apud cit. Martínez Lara, Ramón, op. cit. pág. 73.

necesidad de dividir el trabajo y delegar funciones políticas, administrativas y judiciales.<sup>8</sup> Es así como surgen una gran cantidad de funcionarios para complementar la función pública del reino, es decir la burocracia.

Es importante destacar que la carrera judicial se reservaba a la nobleza, siendo los juicios orales y no existía manera de dilatar el procedimiento, dada la ausencia de recursos excesivos.

El ejercicio de la función judicial correspondía al Estado quien cubría a los jueces sus emolumentos. También se puede hablar de que la organización judicial no concluía en la primera instancia, pues se daba el recursos de apelación ante la autoridad superior.

De lo anterior podemos deducir que no existían formas de control de la administración, pues se trataba de un poder supremo que no se sometía ante ninguna autoridad. Y en lo que cabe regulaba o aplicaba la justicia, a través de los órganos judiciales.

---

8. Todos estos hechos son ampliamente comentados por el Doctor Gonzalo Armienta Calderón, El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. pág. 21

## 2. Epoca Colonial.

Los primeros vestigios de un sistema jurisdiccional regulador de la legalidad de los actos de la administración pública en México se encuentran precisamente en esta época.

Las Leyes de Indias facultaron a los administradores que se sentían lesionados por una decisión del virrey o gobernador para apelar ante las audiencias reales de indias.

"... de todas las cosas que los virreyes gobernadores proveyeran a título de gobierno está ordenado, por si alguna parte se sintiere agraviada puede apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias".<sup>9</sup>

Respecto a las resoluciones que en materia fiscal pronunciaban los gobernadores, corregidores y alcaldes, pasaban en grado de apelación a la "audiencia y Cancillería Real de la gran Ciudad de Tenochtitlan, México". 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 y adquirió la naturaleza de un tribunal colegiado de apelación y de súplica, de manera que quedó facultado para controlar los actos administrativos,

---

9. Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública, 2a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1937, pág. 167.

del Virrey. Las decisiones de las audiencias reales eran apelables ante el Real Consejo de Indias, que fue el supremo tribunal colonial, y este decidía en definitiva la suerte del acto administrativo emanado del Virrey.

El sistema colonial alcanzó su culminación con la real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España, expedida en Madrid en 1786, en la cual se creó la Junta Superior de Hacienda que fue un tribunal especial encargado de conocer de todos los asuntos contenciosos relacionados con las rentas del Estado.

Las funciones desempeñadas por esta autoridad no eran de naturaleza jurisdiccional, pues la justicia que impartía revestía los mismos caracteres que el régimen de los recursos administrativos en la actualidad.

En la nueva España existió un primitivo sistema de justicia administrativa, que en ocasiones quedaba retenida en la misma administración, como en los asuntos de naturaleza fiscal, y otras veces se delegaba a los tribunales judiciales, como en las audiencias reales y del Real Consejo de Indias.



### 3. Reseña legislativa a partir de la Constitución de 1824.

Al triunfar la insurgencia, se suscribió el Acta de la Independencia Mexicana, del 28 de septiembre de 1821, donde se señala: "La Nación Mexicana que, por trescientos años, no ha tenido voluntad propia, ni libre el uso de la voz, sale hoy de la opresión en que ha vivido. Aparece México como un nuevo país dueño de sus decisiones y de su destino".<sup>10</sup>

Al cabo de diversos contratiempos por los que atravesó el país, en los años iniciales de su existencia independiente, fue proclamada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, que a decir de los expertos, es la primera de tres principales cartas constitucionales de México. Las otras son las leyes supremas de 1857 y 1917.

#### a) La Constitución Federal de 1824.

La Constitución Federal de 1824 creó un Consejo de Gobierno. El artículo 116, fracción IX, disponía que sus atribuciones se extendían: "a dar su dictamen en las consultas que le hagan al presidente en virtud de la facultad XXI del artículo 112 y en los demás negocios que le consulte".

---

10. Dublan y Lozano, apud cit. Serra Rojas, Andrés, op. cit. pág. 673.

El presidente tenía entre otras cosas las siguientes atribuciones: Artículo 110, fracción XXI: "... oyendo al senado y en sus recesos al Consejo de Gobierno, si se versaren sobre los negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contencioso". Así comenzamos a contar nuestra vida jurídica con unas cuantas defensas judiciales que el particular esgrimía en contra de la Administración.

Debemos hacer mención que la Constitución de 1824 sufre, entre otras influencias, la de la Constitución Norteamericana. - Acepta el rígido sistema judicialista con división de poderes, - que más tarde va a dar paso al sistema contencioso material, - principalmente en la Constitución de 1857.

**b) Las siete leyes centralistas del 29 de diciembre de 1836.**

Estas leyes mantienen el principio de la división de poderes del régimen centralista, al cual adicionan con un absurdo -- cuarto poder, llamado por la segunda ley constitucional el Supremo Poder Conservador.

Los generadores de estas leyes, entre ellos Lucas Alemán, - adoptaron una estructura de tipo unitario, de un sólo Gobierno, y establecieron que los departamentos serían gobernados por fun-

cionarios mandados directamente por la autoridad central y en la ley quinta, se determinó que el Poder Judicial se ejercía por -- una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los Juzgados de Primera Instancia, y se hace referencia a un antecedente del Tribunal Administrativo cuando se alude a la materia hacendaria, que va a ser del conocimiento y - de la competencia de este tipo de tribunales.

También se determina que la Corte Suprema de Justicia conocerá de las disputas judiciales que se promuevan sobre contratos o negocios celebrados por el Supremo Gobierno o por su orden expresa. Es decir, además de reconocer la posibilidad de conflictos entre la administración pública y los administrados, establece las bases del proceso o del juicio contencioso-administrativo que se complementan con una Ley del 20 de enero de 1837, que regula las facultades económico-coactivas de las autoridades hacendarias. De acuerdo con lo anterior, los tribunales de hacienda, además de conocer el aspecto oficioso en materia fiscal, también tenían injerencia para dirimir los conflictos que se presentaran entre los causantes y el propio Ministerio de Hacienda. Hay también un esbozo que es importante señalar, sobre recursos administrativos, en la Ley del 20 de noviembre de 1838, que prescribe - que ningún juicio contencioso podrá abrirse sobre la legitimidad del adeudo o sobre el señalamiento de las cuotas, supuesto que - sobre, estos puntos el causante puede hacer sus reclamos ante -- las juntas revisoras respectivas, o acreditar en las oficinas re

caudadoras en los casos que no tenga lugar la revisión de esas - juntas, los hechos en que crea fundar un reclamo, haciéndonos -- pensar que corresponde a lo que conocemos actualmente como los - recursos administrativos que se hacen valer ante la propia admi- nistración activa.

Cabe señalar, que aún cuando estas disposiciones fueron re- glamentadas, la aplicación de las leyes centralistas y de sus -- disposiciones correlativas, no tuvieron una aplicación efectiva.

c) Las bases orgánicas del 12 de junio de 1843.

En las bases orgánicas de la República, acordadas en ese -- año, además de señalarse que subsistirían los tribunales especia- les de Hacienda, Comercio y Minería, mientras no se disponga - - otra cosa, hay una ampliación en cuanto a la competencia de este tipo de órganos jurisdiccionales, porque no solamente va a cono- cer en materia de hacienda, sino también de Comercio y Minería. Se determina que son facultades de la Suprema Corte de Justicia\_ conocer en todas instancias de las disputas que se promuevan en juicios sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno, es decir en la materia contractual administrativa de la cual conoce en la actualidad el Tribunal Fiscal de la Federación, y conoce\_ también de las demandas judiciales de un departamento en contra\_ de otro, y de las demandas de los particulares contra algún De- partamento.

De lo anterior desprendemos que estas materias, mantienen -- el principio de división de poderes y entregan la materia contenciosa administrativa a la Suprema Corte, de conformidad con el artículo 118, fracción IV de la misma, que a la letra dice: "IV. Conocer en todas las instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el gobierno; V.Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro, o los particulares contra un departamento cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso..."

**d) Bases para la Administración de la República de 1853.**

Son justamente Don Lucas Alemán y Don Teodosio Lares, quienes elaboran las bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución.

En estas bases mandadas a elaborar por Santa Anna, en las -- que se proclama su Alteza Serenísima, se determina que para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuando convenga a la Hacienda Pública y se proceda en todos los ramos; se nombrará un Procurador General de la Nación, que en la Suprema Corte de Justicia y en todos los Tribunales Superiores será recibido como parte por la Nación.

Además instituyó el Consejo de Estado como órgano consultivo para las diferentes dependencias del gobierno; lo que definitivamente significa que estamos en presencia de una institución que es tomada directamente del Derecho Francés. El Consejo de Estado se convierte en un organismo igual a su homólogo francés, ya que además de órgano de consulta para los ministerios gubernamentales formulaba proyectos de leyes, e impartía justicia en materia contencioso administrativa.

El 25 de mayo de 1853 se expidió la primera ley, y su respectivo reglamento, para el arreglo de asuntos de lo contencioso administrativo, en los cuales se declaró, en forma precisa, el principio de separación de poderes de las autoridades administrativas de lo judicial, al afirmar que nadie podría demandar al gobierno, estados o demarcaciones, ayuntamientos, etc., sin que se hubieren presentado previamente a la administración una memoria expositiva del objeto y motivo de la demanda, debiendo esperar la autoridad 40 días para la autorización del ministerio respectivo, pasado lo cual haría nulo el procedimiento seguido.

El Tribunal se integró con 21 miembros repartidos en 5 secciones cada una de ellas adscrita a cuatro.

Así se iniciaba la formación de tribunales Administrativos -- autónomos, con separación expresa del orden judicial, norma de -- singular importancia como antecedente directo del actual Tribunal

Fiscal de la Federación, y los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo que funcionan en el Distrito Federal, y en algunos de los estados de la República.

Dicho documento rompió con la tradición judicialista en el país, en el sentido de corresponder al Poder Judicial Federal el conocimiento y decisión sobre este tipo de negocios contenciosos, con lo cual se creó un régimen de tribunales administrativos de tipo continental europeo, y se hizo recaer el control de la legalidad de los actos administrativos en un Consejo de Estado, situado en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo.

El 7 de julio de 1853 entró en vigor una ley que organizaba el procedimiento para la expropiación por Utilidad Pública, y el 20 de septiembre del mismo una más que suprimía los juzgados especiales de hacienda para conocer de cauces civiles y criminales en que estuviera interesado el fisco.

Lo anterior provocó controversias en el foro nacional ante la creación de un tribunal administrativo dentro de la propia administración que juzgara sus propios actos, cosa inusitada en el medio mexicano; incluso se llegó a impugnar dicha ley ante los tribunales judiciales y declarada inconstitucional.

La ley y el reglamento redactados por Don Teodosio Lares, hicieron del Consejo de Estado un tribunal administrativo de justi-

cia retenida, parecido al Consejo de Estado Francés anterior a la ley de mayo de 1872.

En sus orígenes, el Consejo de Estado era simplemente un órgano consultivo del Poder Ejecutivo, pero las leyes secundarias - ampliaron su competencia, lo cual culminó con la creación de la ley reglamentaria del Consejo de Estado de 17 de junio de 1853.

La vida de la ley Lares y su reglamento fueron efímeras pues la revolución de Ayutla desconoció los actos de Gobierno del dictador Santa Anna. Así, el 21 de noviembre de 1855 quedaron abrogadas todas las leyes que desde 1852 regían la administración de -- justicia; se volvió al sistema anterior, ratificado en el estatuto orgánico provisional de 1856, la cual en la Constitución de -- 1857 y en la de 1917, otorga facultades a los tribunales de la federación. Sin embargo, su importancia es enorme, pues resulta el único antecedente en México de un régimen de tribunales administrativos de tipo francés y fuente directa que inspiró al legislador de 1936 para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación de la Ley de Justicia Fiscal, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971.

#### e) La Constitución Política de 1857.

Desde la promulgación de la Constitución de 1857, se impugnó



el establecimiento del contencioso-administrativo en México. La revolución de Ayutla había acabado con la legislación santanista. La constitución restableció el principio de la división de poderes entregando las controversias de lo contencioso administrativo material al conocimiento del poder judicial, tras considerar el sistema anterior como inconstitucional.

Los argumentos de inconstitucionalidad se basaron en las argumentaciones jurídicas siguientes:

El sistema de lo contencioso-administrativo viola el principio de la división de poderes, que consagra el artículo 50 de la constitución de 1857, igual al 49 de la vigente: al juzgar en materia administrativa, la Administración concentra facultades que corresponden al poder judicial.

Se señala que el sistema de lo contencioso-administrativo, olvidó el artículo 13, al crear un tribunal administrativo; el 14 porque no sigue el juicio ante los tribunales previamente establecidos, y el artículo 17, porque la administración no puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar un derecho.

Después de que los juristas de esa época hubieron determinado la inconstitucionalidad del sistema administrativo, restaba de

terminar cuál era el sistema que de acuerdo con aquella Constitución sustituiría al contencioso-administrativo. De acuerdo a esto surgieron numerosas opiniones, siendo dos las más importantes.

La primera exponía, que era el Poder Judicial de la Federación el órgano competente para juzgar de las controversias que se susciten por actos de la Administración Pública. El procedimiento para resolverlas es el procedimiento establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo poder. Por consiguiente todas las cuestiones contencioso-administrativas están comprendidas en las facultades del poder judicial. Esta tesis era sumamente audaz, pues los juristas de esa época, hacían depender al Poder Ejecutivo del Poder Judicial.

En una segunda opinión se consideró que la justicia federal sustituyó a los tribunales administrativos, pero las controversias sólo pueden resolverse mediante el juicio de amparo, "Entre nosotros, dijo Jacinto Pallares (Undécimo Congreso, Cámara de Diputados. Sesiones de diciembre de 1823 y 23 de abril de 1884. Diario de los Debates) no hay lugar al juicio contencioso administrativo, pues él está suplido, y con ventaja, con el recurso de amparo en la parte que proceda para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857". Los casos de excepción como la materia de impuestos, hacen intervenir a la autoridad con su jurisdicción ordinaria y no como poder público, conservador de las garantías individuales.

Al respecto de esta segunda opinión, autores como el Maestro Nava Negrete, han rebatido, afirmando que: "El juicio de amparo - es un medio de control de constitucionalidad frente al juicio con- tencioso administrativo, que es por naturaleza un instrumento para controlar la legalidad de los actos de las autoridades adminis- trativas. Su función es distinta: sólo degenerando el propósito - ínsito del amparo, a la luz de los preceptos constitucionales que lo consagran, se le puede metamorfosear en una panacea conservado ra de la integridad de todo el derecho..."<sup>11</sup>

De la misma manera el Maestro Fraga, nos dice: "...por lo -- que se refiere al juicio de amparo en materia administrativa, tam- poco puede ser base para controlar adecuadamente a la Administra- ción, pues ésta se encuentra en la mayor parte de los casos en la posibilidad de satisfacer formalmente el requisito externo de fun- dar y motivar sus procedimientos, y esto, como se comprende, no - es de ninguna manera una debida protección para el particular".<sup>12</sup>

No obstante lo anterior, la solución que la legislación de - esa época dió al problema siguió los lineamientos marcados por Pa- llares, pues los conflictos de la Administración Pública eran - -

---

11. Nava Negrete, Alfonso, apud. cit. Serra Rojas, Andrés, op. cit. pág 679.

12. Fraga, Gabino, Breves consideraciones sobre el Tribunal de lo Con-- tencioso Administrativo del D.F. y sobre el régimen de legalidad en México. Revista del Tribunal de lo C.A. del D.F., núm. 2. pág. 9.

resueltos a través del juicio de amparo. Como excepción se creó un procedimiento especial para tramitar los asuntos contenciosos fiscales, regulado en el artículo 590 del Código Federal de procedimientos Civiles de 1880.

f) La constitución vigente del 5 de febrero de 1917.

Tanto el proyecto de Constitución como la Constitución de 1917 mantuvieron el principio de la división de poderes y el sistema judicialista.

El artículo 49 del proyecto de Constitución del primer jefe, adicionó el párrafo segundo al anterior artículo 53 de la Constitución de 1857, en estos términos:

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29".<sup>13</sup>

El constituyente de 1917, aprobó la propuesta.

En la reforma de 1938 (D.O.F. del 12 de agosto de 1938) el propio párrafo segundo del artículo 49 fue adicionado con estas palabras:

---

13. Serra Rojas, Andrés, op. cit. 681.

"...En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".<sup>14</sup>

Esta situación perduró hasta 1946, año en que se adicionó la fracción primera del artículo 104 de la Constitución actual, con lo cual se abrieron las puertas para crear en la ley tribunales administrativos del tipo francés. Así se terminó con la estructura monopólica del Poder Judicial Federal para conocer de los asuntos contenciosos administrativos, de manera que se menciona por primera vez que: "En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de 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. Por lo que hace a las entidades federativas, éstas podrán establecer tribunales administrativos para los asuntos locales de su administración pública, siempre que adicionen sus constituciones con un texto relativo.

Debemos mencionar como antecedente, la reforma al artículo 104 fracción I del 25 de octubre de 1967, pues es la norma que sigue el sistema analizado; en esta oportunidad se indica que corresponde a los tribunales de la Federación conocer: "De todas las controversias del orden civil y criminal que se susciten so-

---

14. *Ibidem*, pág. 682.

bre el cumplimiento y aplicación de las 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 del Distrito Federal. - Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

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

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

Es así como el fundamento constitucional de nuestros tribunales administrativos es el artículo 104 fracción I, de acuerdo -

con la reforma de 1967, finalmente, dicha potestad se incorporó - en la fracción XXIX-H del precepto 73 de la misma Ley Fundamental de 1917, en ocasión a la reforma publicada en el Diario Oficial - de la Federación de 10 de agosto de 1987, en vigor desde el 15 de enero de 1988.

## CAPITULO II

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

Como se ha mencionado con antelación, el Estado es la suprema organización social y jurídica encaminada a la realización -- del bien público, que mantiene una relación directa con los gobernados siendo a ambos a quienes incumbe el mantenimiento de -- las instituciones públicas que aseguren el interés general.

El Estado de Derecho, caracterizado por un intervencionismo más amplio y vigoroso en las actividades sociales, políticas y -- económicas de los gobernados ha traído consigo el aumento de las actividades administrativas, así como una extensa y compleja organización administrativa, a fin de alcanzar la satisfacción de los intereses públicos.

Así, si bien lo anterior reporta un beneficio para los gobernados, sobre todo para las clases económicamente menos favorecidas, en innumerables ocasiones lesiona los derechos de los particulares, toda vez que el mundo social y político es imperfecto porque los gobernantes dejan mucho que desear de su actuación. -- La inmoralidad administrativa, la incapacidad técnica, la diligencia necesaria en los asuntos oficiales, continúan siendo el -- principal problema para lograr una buena administración pública.



Al respecto apunta el Maestro Serra Rojas: "Los gobernados\_ deben reunir también las cualidades necesarias para el manteni-- miento del orden social. La ignorancia, la enfermedad, la pereza la carencia de ideales para una vida social elevada, son elemen-- tos que perturban, distraen o alteran la acción gubernamental, - que se ve obligada a emplear enormes recursos y atenciones prefe-- rentes para contrarrestar estos males sociales".<sup>15</sup>

La administración debe mostrarse celosa del cumplimiento de los deberes de sus agentes y les debe exigir eficiencia, moralidad y cordialidad necesaria para ofrecer al público las mejores condiciones en los servicios públicos. Es a esto a lo que algu-- nos doctrinarios señalan como formas de autotutela, es decir, -- que la administración pública por sí misma debe procurar que sus actuaciones estén apegadas a derecho. En un régimen de esta natu-- raleza el elemento gubernamental es una garantía de orden. Al -- respecto decía Aristóteles: "Un estado es gobernado mejor por un hombre bueno que por una buena ley", y Montesquieu afirmó: "No - hay peor tiranía que la que se ejerce a la sombra de las leyes y con el color de la justicia", que parece ser el matiz de los go-- biernos moderados.

Se debe destacar que la Administración Pública es manejada\_ por personas físicas que de manera voluntaria o involuntaria, -- pueden incurrir en error -puesto que errare humane est- se pue--

---

15. Serra Rojas, Andrés. op. cit. pág. 598

den dar así perjuicios en los derechos, bienes o intereses legítimos de los particulares, lesiones que necesariamente deben ser reparadas.

Así a fin de lograr un equilibrio entre el poder público y las libertades de los gobernados, es menester que estos cuenten con los instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente a la actividad ilegal de la administración pública, y de esta forma garantizar debidamente los derechos públicos subjetivos de los particulares.

En lo anterior encontramos la justificación a la creación de las diversas formas de control administrativo, de las cuales ya hemos hablado, por lo que sólo nos resta profundizar nuestro estudio a lo que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Debemos iniciar preguntándonos ¿qué entendemos por lo Contencioso Administrativo?, e inferir de esta forma la importancia que guarda en nuestro derecho positivo vigente.

Es así que tenemos que el primer vocablo contencioso hace referencia a una contienda o controversia y el segundo vocablo, señala la materia sobre la que versa esta contienda, es decir, su carácter administrativo o sea, referente a la Administración Pública.

Lo contencioso administrativo en concreto, no es otra cosa que la justicia administrativa a la que hace referencia el Doctor Fix-Zamudio, "en la cual se tutelan los derechos subjetivos de los administrados frente al actuar de la administración pública mediante el auxilio de instrumentos jurídicos puestos a su disposición";<sup>16</sup> en contraste, el Maestro Carrillo Flores, define a "la justicia administrativa como la jurisdicción administrativa, sin hacer un distingo entre estas dos locuciones dándolas a entender como sinónimos".<sup>17</sup> Fix Zamudio, al contrario pretende distinguir los términos aduciendo que la "justicia administrativa" es el género, mientras que lo "Contencioso Administrativo" o "Jurisdicción Administrativa" es tan sólo una de las modalidades de aquella, ya que es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual decide dichas controversias de manera imperativa y en una posición parcial.

En la jurisdicción administrativa el particular encuentra eco a sus demandas cuando por el actuar de la administración activa, se le vulneran o restringen los derechos subjetivos de los que es poseedor, o se conculcan sus garantías individuales razón

---

16. Fix Zamudio, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. El Colegio Nacional No. 1. México, 1983. pág. 53

17. Carrillo Flores, Antonio. op. cit. pág. 141.

por la cual, para su defensa acude a los órganos jurisdiccionales que no obstante encontrarse dentro del Poder Ejecutivo, son autónomos de la Administración Pública, escapando a los intereses políticos que en un momento dado pueden influir en la actividad administrativa, persiguiendo una labor imparcial y por lo tanto pausable: Garantizar el pleno respecto de los derechos de los administrados.

Resulta importante aclarar, que existen Tribunales de lo Contencioso Administrativo y otros que siendo Administrativos, no son de lo Contencioso Administrativo. Esto es claro dentro del sistema mexicano, porque tenemos Juntas de Conciliación y Arbitraje que son auténticos órganos jurisdiccionales, independientemente de su primera función conciliadora, pero que dirimen problemas entre particulares. En ellos no se da pues el contencioso Administrativo; otro ejemplo lo podemos encontrar en los Tribunales militares que están integrados a una dependencia de la Administración Pública y que sin embargo, no son de lo Contencioso Administrativo; pues dirimen problemas propios del fuero castrense que es el único que reconoce nuestra constitución. Dentro de los Tribunales de lo contencioso administrativo, propiamente dichos encontramos entre nosotros al Tribunal Fiscal de la Federación y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

## A. ORIGEN Y CREACION.

Es indudable la trascendencia que los modelos francés y angloamericano tuvieron en nuestro país, para la solución de las controversias entre autoridades administrativas y gobernados.

Como señalamos con antelación, a la luz del sistema francés el principio de división de poderes impide al Poder Judicial revisar los actos del Poder Ejecutivo, por lo que esta facultad se ejerce por Tribunales Administrativos. En cambio, según el sistema angloamericano, la impartición de justicia, incluyendo a la materia administrativa, es exclusiva y debe estar reservada a los tribunales del poder judicial (en este caso hablamos de la institución del juicio de amparo administrativo).

Por la natural influencia española y estadounidense, que sufrió nuestro país, hasta finales de 1936 predominó la tradición judicialista, con la sola excepción de los años de 1853 a 1855, en los que existió un organismo jurisdiccional administrativo.

Ciertamente, el antecedente nacional más remoto sobre la adopción del sistema francés de lo contencioso administrativo se encuentra en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853 -conocida como Ley Lares-, que creó un Consejo de Estado encargado de dirimir las controversias que surgieran entre las autoridades administrativas y los gobernados mismo que se encontraba dentro del marco del Poder Ejecutivo. Es

te órgano jurisdiccional quedo suprimido por la Ley del 23 de noviembre de 1855.

El sistema francés adquiere carta de naturalización en México, al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, por la Ley -- de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto del propio año, para entrar en vigor el 1o. de enero de 1937, con atribuciones para resolver las controversias fiscales que se intentaban en contra -- de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Tomando en cuenta que el texto original de la Constitución -- de 1917 no hacía referencia a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en diciembre de 1946 se llevó a cabo una primera modificación a la fracción I del artículo 104 de la propia Carta Federal, para contemplar la posibilidad de que se establecieran recursos en contra de sentencias de tribunales administrativos. Más adelante, en octubre de 1967, se realizó una diversa reforma a la fracción I del numeral 104 de la Constitución mexicana, con el -- propósito de incluir dentro de las facultades del Congreso de la Unión, ahora en forma clara, el establecimiento de Tribunales Administrativos en la Federación y el Distrito Federal. Finalmente, dicha potestad se incorporó en la fracción XXIX-H del precepto 73 de la misma Ley Fundamental, en ocasión de la reforma publicada -- en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987, en vigor desde el 15 de enero de 1988.

Por otro lado, es un claro reflejo de la funcionalidad de -- los tribunales de lo Contencioso Administrativo, la adecuación -- del artículo 116 de la Constitución General de la República, cuya fracción IV precisa la competencia de las legislaturas locales pa -- ra crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Como se desprende de lo anterior, el establecimiento del Tri -- bunal Fiscal de la Federación ha enraizado el contencioso admi -- nistrativo en tierras mexicanas, ya que originó la creación de -- nuevos tribunales que siguen y perfeccionan su modelo, como son -- el caso del Distrito Federal, y en los Estados de Sinaloa, Sonora, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, México, Guerrero, Yuca -- tán, Baja California Norte y Veracruz, con amplias atribuciones -- en materia fiscal y administrativa.

La primera institución contencioso administrativa a nivel lo -- cal fue creada por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Adminis -- trativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de -- la Federación el 17 de marzo de 1971, que entró en vigor el 17 de julio del mismo año, como la primera instancia jurisdiccional con extensa competencia administrativa en nuestro medio.

A continuación expondremos algunas de las ideas, más importan -- tes que se plantearon durante el proceso de creación de la Ley en comento.

1.- Proceso de creación de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Principiaremos mencionando que, la iniciativa de Ley remitida por el Presidente de la República al Congreso de la Unión el 19 de enero de 1971, por conducto de la Secretaría de Gobernación para el establecimiento del Primer Tribunal Contencioso en el Distrito Federal, fue examinada con base en los artículos 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en dicho documento se expresó que se formulaba tal iniciativa con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz, se propone la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal: la justicia que se imparta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá ser expedita, pronta y pública. Además siempre será carente de formalidades para que el propósito no se desvirtúe, el Tribunal, en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia. El sistema de justicia administrativa que se establece, permite al pueblo un



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

Así, el particular tendrá la opción de acudir al Tribunal o agotar el procedimiento previsto en los diversos reglamentos que prevén recursos para impugnar multas y resoluciones de las autoridades del Distrito Federal. En esta propuesta se contemplaba de manera clara, la institución de la suspensión de los actos reclamados, señalándose que para su otorgamiento se haría con o sin garantía, según el examen de cada caso en particular, protegiendo de ésta manera los intereses de la clase económicamente más desprotegida.

En cuanto al procedimiento se expresó que éste consistiría en la presentación de la demanda, contestación y la audiencia de ley, en la que se desahogarían las pruebas y se dictarían sentencia o en un plazo de diez días si hubiera que examinar numerosas constancias, procurando establecer un procedimiento ágil e informal.

En relación a las sentencias que se dictaran por ese Tribunal, se expresó que no tendrán formalidad alguna, nulificarán los actos o determinaciones impugnadas y en su caso, ordenarán la reposición del procedimiento, indicarán los términos en que debe modificarse el acto impugnado, o decretarán la condena que proceda.

En dicho proyecto, se consideró importante la formación de la jurisprudencia referente a los asuntos de que conozca ese tribunal, la que deberá servir de regla uniforme y constante para su aplicación por las Salas del Tribunal y, en su caso, servirán de base para reformar las normas jurídicas a que ésta se refiera; -- previniéndose que el procedimiento para su formación será de cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que se han aprobado por unanimidad. La jurisprudencia será obligatoria para las Salas. Este procedimiento es el que se sigue en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo que la jurisprudencia de tal Supremo Tribunal es obligatoria no sólo a nivel interno, sino también en todos los tribunales de la República.

Con la finalidad de acabar con formalismos que obliguen a los Magistrados a emitir una sentencia en determinado sentido, -- cuando en justicia la resolución del asunto debiera ser en otro sentido, se hace necesario suplir la deficiencia de las demandas en favor del quejoso.

Por último se menciona que no obstante la simplicidad del procedimiento, se han conservado las formalidades esenciales que no pueden variar, porque constituyen las garantías consagradas en nuestra Carta Magna.

Podemos concluir que, lo anterior es en síntesis, el pensamiento e ideas más importantes vertidas por el jefe del Poder Ejecutivo Federal, con motivo de su iniciativa de Ley Federal para --

establecer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y aún cuando se hicieron varias modificaciones a sus preceptos a fin de obtener mayor claridad y el fácil manejo de la ley, por quienes no son expertos en derecho, se advierte que tal ley, fue aprobada casi en su totalidad.

Un punto importante que se incluyó en el dictamen, fue la creación de una defensoría de oficio.

La Ley del Tribunal en cita, fue aprobada y publicada en el Diario oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971, y entró en vigor el 17 de julio del mismo año, como el primer tribunal de su tipo en nuestro país.

#### B. INTEGRACION.

Inicialmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal estaba integrado por diez Magistrados Numerarios, que funcionaban en Pleno o en tres Salas de tres Magistrados cada una. El presidente del Tribunal se designaba por el Pleno en la primera sesión de cada año y no integraría Sala, de acuerdo a lo que establecían los artículos 2o, 5o y 6o de la Ley del tribunal en cita, del año de 1971.

Los Magistrados eran nombrados por el Presidente de la República a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal cada tres años, con la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión permanente en su caso, ante las que debería otorgarse la protesta de Ley y no podrían ser removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los Magis-

trados del Tribunal de Justicia del Distrito Federal (arts. 3o y-8o).

En ocasión de las reformas sufridas por la Ley del Tribunal\_ publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio - de 1986, nuestro Tribunal cambió su estructura, para iniciar su - funcionamiento en los términos del artículo 2o, que a la letra di\_ ce:

"ARTICULO 2o.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se compondrá de una Sala Superior integrada por cinco Magis\_ trados y tres Salas de tres Magistrados cada una, que podrán aumentarse en dos más formadas por tres Magistrados supernu\_ merarios cuando el servicio lo requiera, a juicio de la Sala Superior."

Todos los Magistrados del Tribunal serán nombrados por el -- Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamen\_ to del Distrito Federal y con la aprobación de la Asamblea de Re- presentantes del Distrito Federal, actualmente los Magistrados du\_ ran seis años en su encargo (antes de la reforma de 1986 sólo du- raban en su cargo 3 años) y pueden ser promovidos de supernumerarios a numerarios y de las salas ordinarias a la Sala Superior, - de acuerdo a lo estipulado por el artículo 3o de la Ley de la Ma- teria.

La Sala Superior designa de entre sus Magistrados al Presi-- dente del Tribunal, que al mismo tiempo será el Presidente de la Sala Superior y dura en su cargo un año, y podrá ser reelecto, di\_ cha designación se hará en la primera sesión de cada año de la Sa\_ la Superior.

La diferencia fundamental en esta nueva estructura es que -- los Magistrados que conforman las Salas Ordinarias no integran la Sala Superior, que en realidad funciona como lo era el Pleno anteriormente.

Además, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo contará con los siguientes integrantes:

- 1.- Un Secretario General de Acuerdos, el cual desempeñará -- también las funciones de Secretario de Acuerdos de la Sala Superior (art. 12).
2. Un Secretario General de Compilación y Difusión.
- 3.- Una defensoría jurídica.
- 4.- Una oficialía de partes.
- 5.- Tres salas con tres magistrados cada una.
- 6.- En cada una de las tres Salas habrá un Magistrado Presidente.
- 7.- La ponencia de cada uno de los Magistrados contará con dos Secretarios de Acuerdos y un Actuario.

Nos resulta importante destacar, que a los defensores jurídicos gratuitos corresponden los servicios de asesoría y consulta -- a favor de los particulares de escasos recursos económicos, en -- los términos de lo que establecen el artículo 12o de la Ley respectiva, así como por el Capítulo X artículos 20 a 30 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

### C. NATURALEZA JURIDICA.

En el año de 1971 nace a la vida jurídica un nuevo Tribunal Administrativo, el cual conocería la materia Contencioso-Administrativa local, es decir del Distrito Federal, de este Tribunal se dice a diferencia de su antecesor el Tribunal Fiscal de la Federación surge como todo un Tribunal Constitucional, ya que antes de haberse creado se reformó el artículo 104 Constitucional fracción I, que como ya mencionamos constituye la base legal para crear -- Tribunales Administrativos, sustento del cual careció el Tribunal Fiscal, el cual se creó 10 años antes de la reforma constitucional al citado artículo 104.

Curiosamente el reciente Tribunal llamado de lo Contencioso - Administrativo de 1971, no fue creado por la Ley Orgánica del Tribunal del mismo año, sino que debe su origen a la Ley Orgánica -- del Departamento del Distrito Federal publicada el 29 de diciembre de 1970 en el Diario Oficial, misma que contemplaba la creación de este órgano jurisdiccional, en su artículo séptimo.

La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, posee originalidad en el medio procesal administrativo ya que a pesar de tener el mismo modelo en naturaleza jurídica de su antecesor el Tribunal Fiscal, su procedimiento es destacado en razón de su dinamismo, lo cual se debe a la ausencia de formalidades que obstruyan y le retarden, así como el carácter defensor y proteccionista de las normas hacia el par-

ticular, el cual contaría con una vía eficaz para impugnar los -- actos administrativos dictados por las autoridades del Departamento del Distrito Federal que le fuesen lesivos.

De la misma forma podemos señalar que de acuerdo al artículo 10. de la Ley en cita, después de la reforma introducida por Decreto del 27 de diciembre de 1978, la naturaleza jurídica del Tribunal se encuentra definida por las siguientes notas:

"ARTICULO 10.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y competencia que la ley establece."

1. Es un Tribunal Administrativo en el sentido común de tribunal no judicial, de tribunal que no está encuadrado en la común organización judicial, sino que forma parte del Ejecutivo.

2. Es un órgano jurisdiccional autónomo, aunque no está integrado en el Poder Judicial, no parece pueda negarse su naturaleza jurisdiccional, al estar dotado de autonomía para dictar sus fallos y de independencia respecto de cualquier autoridad administrativa, como se dice en el artículo 10, precisamente para destacar su naturaleza jurisdiccional. Al respecto el Maestro Nava Negrete manifiesta que "si bien es esencial al concepto de tribunal la autonomía, por lo que es innecesario insistir en ello, la redacción del artículo 10. obedece a un doble motivo: primero porque -- formando parte del Poder Ejecutivo no ha sido fácil que se borrela idea de que es una institución en que se reúnen las condiciones de juez y parte, y segundo, porque parece inconcebible que la administración pública, que goza de gran poderío en el medio poli

tico mexicano, puede respetar los fallos del tribunal."<sup>18</sup> Ahora - bien, como asimismo destaca el Maestro Nava Negrete, la autonomía no sólo se consigue con una ley que así lo diga, "es algo más que deberá conquistar el hombre, investido de la función de juzgar, - las instituciones por sí no lo garantizan; ningún mecanismo que - se invente será garantía suficiente de esa autonomía; ni siquiera dotando al tribunal de plena autonomía".<sup>19</sup>

3.- Es un tribunal de anulación. A diferencia del Tribunal - Fiscal de la Federación que se creó como un tribunal de simple -- anulación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Dis-- trito Federal despuntó como un órgano de plena jurisdicción enten-- diendo por tal al concepto que nos da Nava Negrete, el cual nos - dice que "...Los poderes de plena jurisdicción implican el ejer-- cicio de un arbitraje completo de hecho y de derecho sobre el li-- tigio, los poderes de anulación están limitados al derecho de anu-- lar los actos de ilegalidad sin que el juez administrativo tenga el poder de reformarlo y de substituirlo con su propia decisión".<sup>20</sup>

La plena jurisdicción está contemplada en el texto original\_ de la Ley Orgánica del Tribunal, en su artículo 77 fracción III - infine que a la letra dice:

---

18. Nava Negrete, Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, R.T.C.A.D.F., núm. 2. pág. 51.

19. Ibidem, pág. 58.

20. Nava Negrete, Alfonso, Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, Primer Número Extraordinario pág. 270.



"ARTICULO 77... III... Las sentencias que dicten las salas del Tribunal no necesitarán formalismo alguno, pero deberán contener: los puntos resolutivos en que se expresen -- con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedi--- miento que se ordene, los términos de la notificación del acto impugnado y en su caso, la condena que se decrete".

Misma fuerza jurisdiccional que después en la reforma de --- 1972 le fue arrebatada, ya que la autoridad no podía permitir que la facultad de imperio que poseía frente al particular fuera de--- creciendo, en virtud, de que éste contaba con la protección de -- tan excelso tribunal, que en determinado momento podía obligar a la autoridad a apegar su actuación a derecho, neutralizando com--- pletamente cualquier acto tendiente a lesionar o vulnerar los intereses de los particulares.

Es por esto, que en 1972, el mismo artículo que con su res--- pectiva fracción le diera al Tribunal de lo Contencioso el carácter de tribunal de plena jurisdicción fuera suprimido, dejándole\_ solo de manera clara la facultad de anulación, tal como queda ma--- nifestado en el párrafo número siete de la exposición de iniciati\_ va de reforma, la cual anula de sobremanera la fuerza del tribu--- nal, estableciendo lo siguiente:

"La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo otorgó a éste facultades que desbordan el principio de anula--- ción del acto impugnado, que rige en procedimientos simila--- res. En el procedimiento judicial federal, el efecto de la sentencia se contrae a la restitución de las cosas por las autoridades responsables, al estado que guardaban antes de la violación.

Estos sistemas han dado en la práctica resultados positivos, porque no se substituye el juzgador a la autoridad demanda\_ da, de otra forma, se propicia el desbordamiento de las -- funciones típicamente jurisdiccionales y se impide a la au\_ toridad demandada, como se dijo anteriormente, no sólo co-

regir por sí misma las violaciones en que hubiera incurrido, sino el ejercicio de sus atribuciones, dentro de la órbita de competencia que le corresponde, de la cual no debe ser desplazada, especialmente porque la función gubernamental debe ejercerse, no sólo las disposiciones reglamentarias y legales aplicables, sino, además dentro de los programas que fijan las políticas a seguir por la administración.

Para este fin, se proponen las reformas a los artículos 77 y 79, sin limitar la competencia que actualmente tiene el Tribunal".

Toda esta iniciativa se hizo con absoluta reserva, amén que en la exposición de la iniciativa se omitieron las circunstancias especiales o razones particulares por las cuales se alteró la naturaleza del Tribunal, haciendo que éste, después de su gran avance obtenido se volviera retrógrado en cuanto a sus atribuciones para tutelar los intereses del particular, ya que en consecuencia la protección y defensa en contra de actos conculcatorios emanados de la autoridad, se verían de ahora en adelante en total menoscabo frente a una autoridad imperativa, que pugnó por la susodicha reforma, ya que le intimidó el hecho de que el tribunal poseyera facultades con las cuales sustituía el actuar de la autoridad administrativa, marcándole lo que debía o no hacer.

#### D. COMPETENCIA.

Doctrinariamente la competencia se ha clasificado en: a) Por territorio, b) por materia, c) por grado, y d) por cuantía, eliminando para efectos de estudio la competencia por grado y cuantía, ya que estas no tienen observancia y no son aplicables en la materia administrativa.

En lo que respecta a la competencia por territorio, este se refiere al ámbito espacial al cual se constriñe el actuar del orden jurisdiccional. En consecuencia, la competencia por razón de territorio le fue asignado al Tribunal en su artículo primero de la Ley original que lo rige, el cual estatuyó:

"ARTICULO 1.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ... tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y -- los particulares...".

Así mismo, el artículo séptimo de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece:

"ARTICULO 7.- La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía y regido por la Ley correspondiente".

Atendiendo también a su denominación, se desprende entonces que el Tribunal en cuanto hace a su competencia por territorio - la realizará únicamente dentro de los linderos del Distrito Federal, el cual se integra por las dieciséis delegaciones señaladas en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Departamento local.

Ahora bien en cuanto hace a la competencia por materia, esta se refiere a la naturaleza que revisten las controversias sometidas a la potestad del órgano jurisdiccional la cual, al igual que la competencia por territorio, quedó señalada en el citado artículo primero. En relación a su materia el artículo 21 vigente, de la ley en comento, desglosa los siguientes aspectos de los cuales conocerán las salas del Tribunal:

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 las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza 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 lesión a la hacienda pública del Distrito Federal; y

VII.- De los demás que señale esta Ley.

Del artículo en cita se desprende en razón a su última fracción que su competencia es enunciativa y no sólo limitativa. Ahora bien, en cuanto hace a la competencia de las Salas Ordinarias se aplica el mencionado artículo, y por lo que respecta a la Sala Superior aunque tiene a su cargo cuestiones administrativas dentro del propio Tribunal, también conocerá de los recursos en contra de las resoluciones de las Salas y de los recursos de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior, o de la reclamación promovida por desechamiento de pruebas realizado por cualquiera de las salas ordinarias.

El Tribunal responde a la necesidad de contar con un procedimiento propio y expedito para dirimir las controversias que surjan entre la autoridad local y el particular por los actos administrativos que emanan de ésta, con excepción de las que sean materia del Tribunal Fiscal de la Federación.

La competencia del Tribunal es muy extensa, comprendiendo todas las funciones de carácter administrativo de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, estas autoridades pueden ser: Los Secretarios Generales, Secretarios Generales Adjuntos, Oficial Mayor, Contralor General, Delegados, Tesorero, Coordinadores Generales, Procurador Fiscal, Directores Generales y demás titulares de las unidades Administrativas centrales y órganos desconcentrados que auxilian en sus atribuciones al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Se señaló que conforme al artículo 21 de la Ley del Tribunal su competencia se expresa de manera conceptual y general, en relación con actos o resoluciones administrativas de las autoridades del Departamento, pero ¿cuáles pueden ser estas funciones o resoluciones administrativas? El Senador Vicente Fuentes Díaz, - en la sesión celebrada en la Cámara de Senadores el 28 de enero\_ de 1971, en su Segunda lectura expuso entre otros los siguientes casos:

I.- Otorgamiento o negativa de licencia para ejercicio de - actividades económicas reglamentadas como: panaderías, carnicerías, tortillerías, molinos de nixtamal, peluquerías, salones de belleza, tintorerías y planchadurías, albercas y clubes, billares, etc.

II.- Otorgamiento o negativa de licencias para espectáculos públicos como boxeo profesional, lucha libre, carrera de automóviles, motocicletas, espectáculos taurinos, etc.

III.- Determinación o modificación de horarios de comercio.

IV.- Otorgamiento o negativa de autorización o licencia para el comercio ambulante, establecimiento de puestos fijos, semi fijos o para actividades de trabajadores no asalariados, etc.

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

VI.- Otorgamiento o negativa de aliniamientos, números oficiales, licencias de construcción de casas o edificios, colocación de anuncios, etc.

VII.- Ordenes de demolición, modificación o reparación de -- construcciones ruinosas o peligrosas o construídas fuera de alingamientos o en forma contraria a los proyectos, planos, cálculos - aprobados, etc.

VIII.- Cancelación de las licencias o autorizaciones que se hubiesen concedido en cualquiera de los casos citados en los párrafos anteriores.

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

X.- Ordenes de arresto como sanción por violación a los reglamentos gubernativos o administrativos.

XI.- Otorgamiento o negativa de concesiones para la explotación de un servicio público como los de mercado, panteones, etc.

XII.- Otorgamiento o negativa de concesiones o permisos para el establecimiento o explotación del servicio público de transportes de pasajeros o de carga, ya sea en autobús, camiones, camionestas o camiones de alquiler.

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

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

XV.- Otorgamiento o negativa de permisos para fraccionamientos de terrenos o para división o subdivisión de predios.

XVI.- Negativas de autorización de construcción de edificios sujetas al régimen de propiedad en condominio.

XVII.- Ordenes para construcción de estacionamientos en edificios de más de cinco pisos o centros de reunión, etc.

Siguiendo la línea del multicitado artículo 21, que señala la competencia de las Salas del Tribunal, establece un principio general: Son de la competencia de este órgano jurisdiccional los actos administrativos dictados por autoridades administrativas dependientes del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, ya enunciamos cuáles pueden ser esos actos, pero doctrinariamente: ¿Qué es un acto administrativo?.

El acto administrativo según algunos grandes doctrinarios "Es la manifestación externa de la voluntad proveniente de la autoridad competente, que se emite con el fin de crear determinadas -- consecuencias jurídicas para casos particulares, específicamente determinados".<sup>21</sup> De esta definición se desprende sus elementos, como son: el sujeto, su competencia, el objeto, la forma, el motivo y su finalidad.

21. Ibidem. pág. 271.



a) El sujeto. Es el órgano administrativo a quien a través de una persona (servidor público) investido con determinadas funciones en ejercicio de las mismas, realiza la actividad administrativa encomendada.

b) La competencia. La misma se le señala en base a atribuciones dadas expresamente por medio de un ordenamiento legal, el cual le atribuirá un determinado poder y facultades para el ejercicio de determinadas funciones exclusivamente asignadas.

c) Objeto. Debe ser lícito y determinado, no debe ser contrario al interés público ni a las normas jurídicas, asimismo no debe contravenir a los lineamientos establecidos para el actuar administrativo.

d) Forma. Es un requisito indispensable que deben contemplar los actos que las autoridades administrativas ya que si omite la misma, en la mayoría de las veces se conculcarían las garantías individuales específicamente el artículo 16 Constitucional. Por lo general se pide que el acto administrativo se exprese a través de la forma escrita, pero a veces basta con que llene los requisitos establecidos en la Ley para la emisión de un determinado acto.

En observancia a lo estatuido por el artículo 16 de Nuestra Carta Magna, el acto administrativo debe estar fundado y motivado requisitos sine qua non el acto sería censurable por carecer de legalidad, ya que fundamentar consiste en apoyar el acto administrativo en una norma legal que contemple la situación concreta, y

motivar es el encuadramiento de las circunstancias y particularidades del acto administrativo al ordenamiento jurídico, a la norma legal establecida.

e) Finalidad. Todo acto administrativo debe tener como propósito fundamental el interés público.

Ahora bien el acto administrativo es muy variable en cuanto a su cobertura, en virtud del cual existen diversos criterios para clasificarlo, ya que el actuar administrativo puede ser explícito o implícito, reglado o discrecional, unilateral o con perfiles contractuales, autoritario o de gestión, atendiendo a su naturaleza, contenido, finalidad, efectos, órganos que lo emiten y esfera jurídica que afecten, pero todos ellos son materia prima del Contencioso Administrativo, el cual actúa respecto de todas las controversias jurídico-administrativas.

La competencia se encuentra demarcada en la misma Ley del -- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su capítulo VIII, al señalarnos diez causales en virtud de las -- cuales resulta improcedente un juicio iniciado ante el Tribunal, -- las cuales son al tenor del artículo 71:

1.- Actos de autoridades que no sean del Departamento del -- Distrito Federal.

2.- Actos del propio Tribunal.

3.- Actos que sean materia de otro juicio Contencioso Admi--

nistrativo pendiente de resolución promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y por el mismo acto administrativo, aunque las violaciones relacionadas sean diversas.

4.- Actos que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo, en los términos anteriores.

5.- Actos que no afecten los intereses del actor o que se hayan consumado de un modo irreparable, o que hayan sido consentidos.

6.- Actos del Departamento del Distrito Federal cuya impugnación se encuentre en trámite.

7.- Reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al actor.

8.- Cuando apareciere claramente que no existe la resolución o el acto impugnado.

9.- Cuando hayan cesado o no puedan producirse los efectos del acto.

10.- Actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal cuando deban ser revisados de oficio y la ley que los rige se fije un plazo al efecto; y

11.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

## E. BREVE RESEÑA DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D.F.

El procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso se regula por el Título II de la Ley de la materia, y podemos decir que se desarrolla básicamente en las siguientes etapas: Inicia con una demanda; se emplaza; se contesta la demanda; se lleva a cabo la Audiencia de ley; y se dicta Sentencia.

### I. De la Demanda

En cuanto al procedimiento la Ley establece que el juicio de berá promoverse mediante demanda dentro de los quince días siguientes de la notificación del acto que se vaya a impugnar o desde la fecha en que se haya tenido conocimiento del acto impugnado o en que se hubiere ostentado como sabedor o cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución o en cualquier tiempo si ésta es de tracto sucesivo (art. 43).

La demanda es el documento que hace funcionar a las Salas, debe ser dirigida al Presidente del Tribunal y contener los siguientes requisitos (art. 50):

I.- El nombre y domicilio del actor, y, en su caso, de quién promueva en su nombre. El nombre y domicilio del particular demandado, cuando la autoridad interviene como actora, demandando la

nulidad de una resolución que es favorable a un particular.

II.- La resolución o acto administrativo impugnado.

III.- Las autoridades que se señalan como demandadas.

En este inciso nos parece oportuno señalar quiénes pueden -- ser parte en el procedimiento seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. A este efecto, la Ley de la materia lo marca claramente en su artículo 32, que a la letra dice:

"ARTICULO 32. Serán partes en el procedimiento: I. El Actor, II.- El demandado. Tendrán este carácter: a) El Departamento del Distrito Federal, representado por el Jefe del mismo; b) Los Delegados del Departamento del Distrito Federal, así como los Directores Generales del mismo a cuya área de competencia correspondiera la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución; quienes al contestar la demanda lo harán por sí y en representación del Jefe del Departamento del Distrito Federal; c) Las autoridades del Departamento del -- Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los -- actos que se impugnen; d) El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa...y III.- El Tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del -- Tribunal."

En otro orden de ideas, por lo que hace a la personalidad en el juicio de nulidad de las autoridades demandadas, ubicándonos en la idea de que una autoridad es un ente complejo de facultades y que por lo mismo se hace necesario que ese ente se encarne en una persona física que ejercite ese cúmulo de atribuciones, por lo que nos parece sumamente acertado lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley en comento, en cuya fracción II, inciso a) se apunta que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, siempre tendrá el carácter de autoridad demandada en todo juicio de nulidad que se promueva ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Resulta lamentable que existan diversas autoridades administrativas dependientes del Departamento del Distrito Federal que no existen jurídicamente, al no encontrarse contempladas en el artículo 2o del Reglamento Interior del propio Departamento, en el que se consagran las áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados con los que cuenta el aludido Departamento para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, lo que indiscutiblemente representa una abierta invitación a nuestros legisladores, a efecto de que se avoquen al estudio de estos ordenamientos que acarrearán que en todos los casos en que se actualiza dicha hipótesis, se declare la nulidad de la resolución impugnada por provenir de un ente complejo de facultades jurídicamente inexistente y por ende incompetente para afectar la esfera jurídica de los gobernados. Como son los casos, por mencionar algunos, de los Subdelegados Jurídicos y de Gobierno, de los Jefes de las Unidades de Supervisión e Inspección, y de los Jefes de las Unidades de Organización y Desarrollo Comercial de las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal.

IV.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado.

V.- La pretensión que se deduce.

VI.- La fecha de conocimiento del acto impugnado.

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

VIII.- La firma del actor; y

IX.- Las pruebas que el actor ofrezca.

## 2. Turno.

De acuerdo con lo estipulado por el artículo 52 de la ley en cita, presentada la demanda el Presidente del Tribunal la turnará a la Sala que corresponda, dentro del término de 24 horas de haber recibido la demanda.

## 3. Admisión.

Presentada que sea la demanda, y habiéndose turnado a la Sala respectiva, corresponde al Presidente de ésta admitirla, prevenir el cumplimiento de las omisiones y en su caso, desecharla.

Cuando la demanda ha reunido todos los requisitos formales -- como ya dijimos, es al presidente de la Sala a quien compete admitirla, pero pensamos que es importante que las facultades que -- tiene el Presidente de la Sala, se atribuyan a los Magistrados -- Instructores quienes en la práctica son los que realmente tienen a su cargo la integración del expediente.

En el auto admisorio se proveen cinco cosas:

a) Ordenar correr traslado.

No encontrándose irregularidades en la demanda, o subsanadas éstas, el Presidente de la Sala mandará emplazar a las demás partes para que contesten la demanda dentro del término de 15 días -- contados a partir del día siguiente al en que sea hecha la notificación respectiva (art. 54).

b) Tener por ofrecidas las pruebas.

Respecto a las pruebas, que se regula por los artículos 63 a 70 de la ya multicitada ley, es importante destacar que las mismas deben ofrecerse tanto en el escrito de demanda como en el de contestación; las supervenientes pueden ofrecerse cuando aparezcan, o hasta la audiencia. Son admisibles todas las pruebas, excepto la confesional y las que fueren contrarias a la moral y al derecho.

c) Conceder o negar la suspensión.

En lo concerniente a la Suspensión del acto impugnado nos -- gustaría precisar que conforme a lo dispuesto por el artículo 57 de la ley de la materia, es al Presidente de la Sala del conocimiento a quien corresponde proveer sobre la misma.

Ahora bien, reviste interés el señalar que la suspensión puede ser solicitada por el actor en cualquier momento del juicio teniendo al alcance el otorgamiento de la misma de mantener las cosas en el estado en que se encuentran hasta en tanto se pronuncie resolución definitiva en el asunto de que se trate.

Dicho lo anterior, es imprescindible subrayar que en el párrafo segundo del artículo 58 de la Ley en cita, se dispone que no se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.



Observando estos temperamentos en el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se obtiene que por regla general respecto del fincamiento de créditos en materia de impuesto predial y derechos por servicio de agua o multas impuestas por la Dirección General de Trabajo y Previsión Social, por regla general siempre se concede la suspensión del acto reclamado, condicionada a que para que la misma surta efectos, quien la solicita deberá garantizar el importe correspondiente ante la Tesorería del Distrito Federal, en alguna de las formas que regula el artículo 59 del multicitado Ordenamiento, es to es, mediante:

I. Depósito en efectivo;

II.- Prenda o hipoteca;

III. Embargo de bienes en la vía administrativa; o

IV. Fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Garantía que se deberá otorgar dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que se hubiere notificado el auto que le hubiere concedido.

Por lo demás en lo referente a las multas impuestas por los Delegados Políticos del Departamento del Distrito Federal, debe tomarse buen cuidado de consultar el Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, dado que será en función precisamente de lo que establezca dicho ordenamiento reglamentario que el Magistrado Presidente

de la Sala del conocimiento determinará si niega la suspensión solicitada, puesto que de concederse se afectaría un evidente interés social, se contravendrían disposiciones de orden público, o - en fin el juicio quedaría sin materia.

Sobre este particular es conveniente apuntar uno de los casos que se dan con mucha frecuencia en el Tribunal Administrativo en estudio y que es el relativo a que algún gobernado sin contar con la licencia de funcionamiento correspondiente, se dedica a la explotación de un giro determinado reglamentado y al tiempo en -- que la autoridad administrativa se percata de ello, le clausura - entre otras cosas, por no contar con la licencia de funcionamiento respectiva, resulta que si dicho administrado promueve juicio de nulidad y solicita la suspensión del acto reclamado, o sea, de la clausura, se va a encontrar con que el Magistrado Presidente - de la Sala del conocimiento le va a negar la suspensión solicitada, dado que de concederla, la Sala estaría substituyendo a la - autoridad administrativa y por consecuencia se estaría irrogando sus facultades, puesto que de conceder la suspensión, se le estaría autorizando que siga explotando el giro sin antes haber cumplido con los requisitos exigidos por el ordenamiento reglamentario que con anterioridad hemos invocado.

Como una cuestión muy importante en materia de suspensión, -- es el referir que generalmente la suspensión tiene por objeto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, pero no tiene

efectos restitutorios, pero puede tenerlos cuando los actos materia de impugnación, que se hubieren ejecutado afectaren a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia, pudiendo la Sala del conocimiento entre tanto se pronuncie la sentencia correspondiente, dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso.

A manera de ejemplo pensemos en una tiendita ubicada en alguna colonia proletaria de esta Ciudad, en la que se expenden productos lácteos, carnes frías, carnes secas, aceites, huevo, etc., que ha sido clausurada y que además de representar la única fuente de ingresos de una familia, con la clausura que pese sobre ella surge la amenaza de que los productos mencionados sufran putrefacción, descomposición o arranciamiento; en este caso especial en el que está de por medio, la única fuente de ingresos de una familia y la conservación de bienes perecederos, es perfectamente legal el proceder del Magistrado Presidente de la Sala del conocimiento, al conceder la suspensión puesto que con ello se estaría preservando el medio de subsistencia del quejoso que estaría por tanto en la hipótesis que legitima el indicado proceder, ubicada en el párrafo tercero del artículo 58 de la Ley de la materia.

Tan sólo nos resta indicar en este punto, que contra los actos que concedan o nieguen la suspensión, así como el señalamiento de fianzas y contra fianzas, procede el recurso de reclamación

ante la Sala del conocimiento.

d) Señalar la fecha de la audiencia.

e) Turnar el expediente al Magistrado Instructor.

Ya admitida la demanda el expediente pasará al Magistrado co rrespondiente, quien será el encargado de continuar la instruc- - ción hasta la audiencia, salvo que examinado que sea el expedien- te encontrare alguna causa evidente de sobreseimiento o improce- - dencia, en cuyo caso propondrá a la Sala el correspondiente prove ido en que se dé por concluído el juicio; el cual se dictará por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala.

Aquí debemos hacer un paréntesis, y señalar que en la prácti ca lo que ocurre es que, el Magistrado Instructor conoce del juic- - io, desde que el Magistrado Presidente del Tribunal turna la dem- - anda a la Sala correspondiente y es quien desempeña las funcio- - nes del Magistrado Presidente de Sala.

#### 4. Causas de prevención o desechamiento de la demanda.

El artículo 53 de la Ley de la materia nos señala las causas de prevención o desechamiento de la demanda, en los siguientes -- términos:

ARTICULO 53.- El Presidente de la Sala admitirá la demanda, o en los siguientes casos la desechará:

- I. Si examinada, encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo a la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal;
- II. Si encontrare motivo manifiesto o indudable de improcedencia.

III. Si siendo oscura o irregular y prevenido el actor por subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciere. La oscuridad o irregularidad subsanables, no serán más que aquellas referentes a la falta de imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el artículo 50..."

En este punto de irregularidad de la demanda, es importante señalar la contradicción existente entre lo contemplado en el artículo 25 y lo consagrado por el precepto 53 fracción III, de la Ley del Tribunal tantas veces mencionado, pues mientras el primero de dichos numerales establece que toda promoción deberá ser --firmada por quien la formule, requisito sin el cual se tendrá por no hecha, en la parte conducente del segundo de los artículos en comento se dice que la irregularidad u oscuridad subsanables no serán más que aquellas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos a que alude el artículo 50, siendo el caso precisamente la fracción VIII de este último, exige como requisito formal -de la demanda, la firma del actor, lo que en estricta aplicación de la Ley llevaría a razonar que ante la falta de firma de una de manda, en términos de la fracción III indicada, debiera requerirse al promovente para que firme la demanda, dado que la ausencia de este requisito formal es subsanable según lo que contempla la fracción III tantas veces aludida. Pero la verdad de las cosas es que en la práctica, el referido Tribunal ha observado el criterio de desechar toda aquella demanda que se presente sin la firma de su promovente. Atendiendo a la circunstancia concreta de que por disposición expresa de la Ley toda promoción deberá ser firmada -por quien la formule, requisito sin el cual se tendrá por no pre-

sentada, haciendo por lo tanto caso omiso a la prevención genérica regulada por el numeral últimamente referido, siendo ésta una excepción a la regla general.

Otra irregularidad de la demanda digna de comentarse es la referente a las pruebas ofrecidas por el actor, pues si en un asunto determinado ofreciere pruebas en su demanda pero no las llegare a exhibir, el Magistrado Presidente de la Sala del conocimiento, en términos de lo dispuesto por la multicitada fracción III del artículo 53 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del distrito Federal, le prevendrá para que las exhiba bajo el apercibimiento que de no hacerlo, su demanda le será desechada, cosa esta que no comulga con la idea que inspiró al legislador para hacer del Tribunal en comento un órgano colegiado destinado a servir a la ciudadanía, puesto que en todo caso, en nuestro particular punto de vista, consideramos que el apercibimiento de referencia debiera ser en el sentido de que de no exhibirse las probanzas ofrecidas, la consecuencia sería la de no tener por ofrecidas dichas probanzas, más no así la de desechar la demanda.

Para culminar, señalaremos que en el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley en cita se dispone que ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no procederá la gestión oficiosa, expresándose al efecto que quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad conforme a la Ley al presentar su demanda.

Ahora bien, en el artículo 50 de la propia Ley en el que se contemplan los requisitos formales que debe satisfacer toda demanda, no se incluye el relativo al acreditamiento de la personalidad. Por ende, la prevención a que se refiere el artículo 53 del mismo ordenamiento legal no abarca este supuesto, es decir, que en estricta aplicación de la Ley, no es procedente requerir al -- instaurante para que acredite su personalidad, sino que la mecánica es que de entrada, al advertirse que quien promovió a nombre de otro no acreditó su personalidad al presentar su libelo inicial, la demanda deberá desecharse, por no haberse observado la -- apuntada exigencia prevista por el segundo párrafo del artículo 25 invocado, ante la no existencia, se insiste en la posibilidad de prevenir al ocursoante para que acredite su personalidad cuando ha promovido a nombre de otro.

Pero, en la práctica lo que acontece es que el Tribunal ha adoptado el criterio de requerir a quien ha promovido un juicio a nombre de otro, para que acredite su personalidad; obviamente cuando no lo hubiere hecho, bajo el apercibimiento de que de no cumplir con lo ordenado se le desechará su demanda, puesto que sería demasiado rigorismo desechar de arranque una demanda por no haberse acreditado la personalidad de quien hubiere promovido a nombre de otro, sin antes haberle prevenido para que lo hiciera.

Es importante apuntar que no obstante que en el artículo 50 de la Ley que rige al Tribunal, no se contempla como requisito --

ESTA FESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

formal de la demanda el que se acredite el interés jurídico del -  
promovente, en la práctica, se ha adoptado el criterio de preve-  
nir al ocursoante para que acredite su interés jurídico cuando no  
lo hubiere hecho al presentar la demanda

En este sentido es oportuno hacer la siguiente observación,  
pues mientras el artículo 72 de la ley en comento, señala cinco -  
causas de sobreseimiento del juicio (impedimentos para entrar en\_  
el análisis de la litis) y que son:

I. Cuando el demandante se desista del juicio;

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere algu-  
na de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo an-  
terior;

III. En caso de que muera el demandante durante el juicio;

IV. Cuando la demanda satisfaga la pretensión del actor o re-  
voque el acto impugnado; y

V. La caducidad de la instancia.

En cuanto a las causales de improcedencia que señala el artí-  
culo 71 de la multicitada Ley, en su fracción V nos marca:

"ARTICULO 71... V. Contra actos que no afecten los  
interese jurídicos del actor, que se hayan consuma-  
do de modo irreparable o que hayan sido consentidos  
..."

A pesar de lo antes expresado, la Sala Superior de este Tri-  
bunal se ha pronunciado en el sentido de que se debe prevenir al



ocursante, cuando no acredite de entrada su interés jurídico, - - amén de que el documento con el que se acredite el interés forma parte de las pruebas, y como ejemplo en el juicio I-4712/87, sustentó lo siguiente:

"II.- El agravio que hace valer la recurrente y que consiste en la violación al artículo 78 y 79 de la Ley de la Materia es fundado y suficiente para revocar la sentencia que se analiza, debiendo reponer el procedimiento a partir del auto de prevención a la actora, en virtud de que la a-quo sólo previene al promovente respecto de que acredite la personalidad que dice tener - de Pabellón Suizo, S.A., de C.V., pero con fundamento en el propio artículo 53 fracción III de la Ley de este Organó Jurisdiccional, y al percatarse la a-quo de que no se había acreditado el interés de la empresa actora, a través de medio idóneo de -- prueba, debió también prevenir en ese sentido ya que al no recurrir ese requisito se estaba en el caso de una demanda irregular, por lo que debió prevenirse al concursante para subsanarla en el término de cinco días y sólo en el caso de que no se hubiera hecho desecharla, sobre todo que la fracción III del artículo 53 mencionado dice textualmente: ...Esta Sala Superior omite entrar al estudio de los demás agravios, por razones de economía procesal."

#### 5. Contestación, allanamiento o falta de contestación a la demanda.

En relación a la contestación a la demanda, tenemos que de conformidad a lo estipulado en el artículo 54 de la Ley que rige al Tribunal, las autoridades demandadas tendrán un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que -- surta sus efectos la notificación. En su contestación deberán referirse a cada uno de los puntos contenidos en el escrito de demanda, citar los fundamentos legales que consideren aplicables al caso y ofrecerán las pruebas que estimen pertinentes.

El artículo 55 de la Ley en comento dispone que si la parte demandada no contestara dentro del término señalado, el tribunal declarará la preclusión correspondiente, considerando confesados los hechos salvo prueba en contrario.

Al respecto, consideramos acertado que si la autoridad no -- contesta la demanda dentro del término de Ley, se le debe declarar precluido su derecho para hacerlo ulteriormente; pero lo único que se contempla es que se tengan por confesados los hechos imputados por el actor a las autoridades responsables, pudiendo ser que también se tengan por ciertas las ilegalidades atribuidas a las autoridades demandadas, puesto que es obvio que si éstas no produjeron su contestación fue precisamente porque no tuvieron argumentos para desvanecer la consistencia jurídica de los agravios por el actor expresados, resultando por consiguiente procedente -- que en todo juicio en que las autoridades no produzcan su contestación, previo el estudio que se haga de algún argumento que se considere contundente por parte de la Sala del conocimiento para lograr las pretensiones del demandante, se declare la nulidad de la resolución impugnada, teniendo por cierta la ilegalidad atribuida.

En lo tocante a los efectos del allanamiento en el juicio de nulidad ante el Tribunal en mención, una vez que las responsables se allanan a la pretensión del demandante, en términos de lo dispuesto por el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, --

de aplicación supletoria a la Ley de la Materia por así disponerlo el artículo 24 de la misma, sin más trámite se procede a dictar la sentencia correspondiente, estudiando desde luego el argumento respecto del cual la autoridad hubiere reconocido el derecho de su contraparte, declarando enseguida la nulidad de la resolución impugnada.

En la mayoría de los casos las responsables se allanan a la pretensión del actor por reconocer que efectivamente la resolución impugnada no está fundada ni motivada, o bien, porque carece de la firma del funcionario emisor, reservándose su derecho para emitir una nueva resolución debidamente fundada y motivada o en su caso, firmada por el funcionario emisor; en la práctica el Triibunal ha adoptado el criterio de declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, sin importar la manifestación de las autoridades demandadas en el sentido de que se reservan para emitir una nueva resolución ajustada a derecho.

#### 6. De la audiencia y la sentencia.

La audiencia tendrá por objeto según el artículo 73 de la -- Ley: I. Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas; II. Formular alegatos; y III. Dictar sentencia.

Es importante destacar , que una vez celebrada la audiencia

el Magistrado Instructor formulá su proyecto turnándolo a los demás Magistrados para que emitan su voto; si algún Magistrado distinto al que lo formuló no está de acuerdo, emitirá su voto en -- contra; si son dos los Magistrados que no están de acuerdo con el proyecto, formularán uno diferente, y el del Magistrado Instruc-- tor quedará como voto particular.

Las sentencias que dicten las Salas deberán contener, en términos del artículo 79:

I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos\_ así como de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente -- arbitrio de la sala, salvo documentales públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena.

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para dictar la resolución definitiva debiendo limitarlos, en cuanto a la solu- - ción de la litis planteada, a los puntos cuestionados; y

III.- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los - actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el pla\_ zo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuer- do con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el pro\_ cedimiento. Las salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir -- las deficiencias de la demanda con excepción de los asuntos de -- competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerá a los puntos\_ de la litis planteada.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 81 de la Ley de la materia, el efecto de las sentencias es para que las autoridades responsables restituyan al particular en el goce de los derechos que le hayan sido afectados o desconocidos. Por lo que se refiere a las causas de nulidad de los actos impugnados, que tienen una marcada influencia del Código Fiscal de la Federación de 1967 son las siguientes: incompetencia de la autoridad; incumplimiento u omisión de las formalidades legales; violación a la Ley o por no haberse aplicado la debida; y arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

#### 7. Del cumplimiento de la sentencia.

El actor podrá acudir en queja ante la sala respectiva, en caso de que la autoridad respectiva no cumpla con la sentencia, se dará vista a la autoridad responsable por el término de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Si la Sala resuelve que la queja es fundada, requerirá a la autoridad demandada para que cumpla, amonestándola y previniéndola para que en caso de renuencia se le imponga una multa de 50 a 100 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal. En caso de persistir el incumplimiento, la Sala Superior resolverá solicitar al Jefe del Departamento del Distrito Federal, como superior jerárquico, conmine a la responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal sin perjuicio de que la multa se reitere cuantas veces sea necesario.

## 8. De los recursos..

Son varios los recursos que establece la Ley del Tribunal, a saber; el de reclamación, revisión y el de revisión administrativa ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

El recurso de reclamación procede en contra de las providencias de trámite dictadas por el Presidente del Tribunal o de las Salas o por los Magistrados Instructores, así como los demás casos señalados por la propia Ley; y se interpondrá con expresión de agravios dentro del término de tres días.

El de revisión se concede tanto para las autoridades como para los particulares, en contra de las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento, resuelvan la cuestión planteada en el fondo y las que pongan fin al procedimiento; se interpone ante la Sala Superior en el plazo de diez días.

El de revisión administrativa ante Tribunales Colegiados de Circuito se interpone dentro del plazo de quince días contra las resoluciones de la Sala Superior, que recaigan a los recursos de revisión citados anteriormente, cuando se trate de un asunto de importancia y trascendencia; considerándose que se reúnen estas características si el valor del negocio excede de 20 veces el salario mínimo elevado al año.

De gran importancia para el desarrollo de lo Contencioso Administrativo fué la creación del Tribunal Fiscal, cuya labor ha -

sido reconocida y respetada por propios y extraños, pero su procedimiento es formalista desde la demanda hasta la sentencia, por lo que se requería de un tribunal cuya competencia versara sobre la legalidad de los actos administrativos locales cuando estos -- vulnerasen los derechos de los gobernados, los cuales al esgrimir sus derechos no se enfrentarían con la perspectiva de un procedimiento fastidioso y tardado, haciendo desistir de sus intentos al más inocente particular, ante la expectativa de un intrincado y lento procedimiento.

Por ello era menester un tribunal con un procedimiento expedito carente de formalidades que enalteciera la justicia administrativa en el Distrito Federal, con características tuteladoras en beneficio de los intereses de los particulares. "La Ley que -- creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encamina fundamentalmente a beneficiar a la clase desvalida ante la dificultad que para ella ha representado siempre tener acceso directo a la justicia. Su esencial propósito ha sido hacer a un lado todo tipo de procedimientos dilatorios y complejos, que pueden llegar a desvirtuar su sentido eminentemente popular y proteccionista de las clases débiles y desamparadas".<sup>22</sup>

Vocación esta que siente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tal como lo expone magistralmen-

---

22. Flores Zavala, Ernesto. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Julio, 1972. pág. 75.

te el Dr. Octavio A. Hernández, en un discurso pronunciado en la ceremonia de instalación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo: "El origen del Tribunal y los fines que persigue de institución, permite calificarlo como un órgano eminentemente popular. No está, ciertamente, integrado por el pueblo, pero si en función del pueblo y para servicio del pueblo".<sup>23</sup>

No siempre el derecho ha marcado el pago de las causas populares, de ahí que nuestra ley suprema haya roto deliberadamente los moldes clásicos sin violencia, pero con decisión. Ante el dilema de escoger entre la pureza de la regla jurídica y la justicia popular, se ha pronunciado sin titubeos por esto último. Del conjunto de sus preceptos se desprende que sus magistrados son -- mas que jueces de derecho juzgadores de conciencia, quiere esto -- decir, que la finalidad de las sentencias que emitan será aplicar con rigidez el derecho por el simple afán a lo jurídico, sino -- lograr la impartición de la justicia por verdadera devoción al -- pueblo, lo que en vigor debería ser un afán justiciero ha de tron -- carse en un espíritu saturado de equidad, que es según alguien -- apuntó, justicia derivada de la conciencia remediadora de la in -- justicia.

Es así como encontramos que la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal vigente, con-

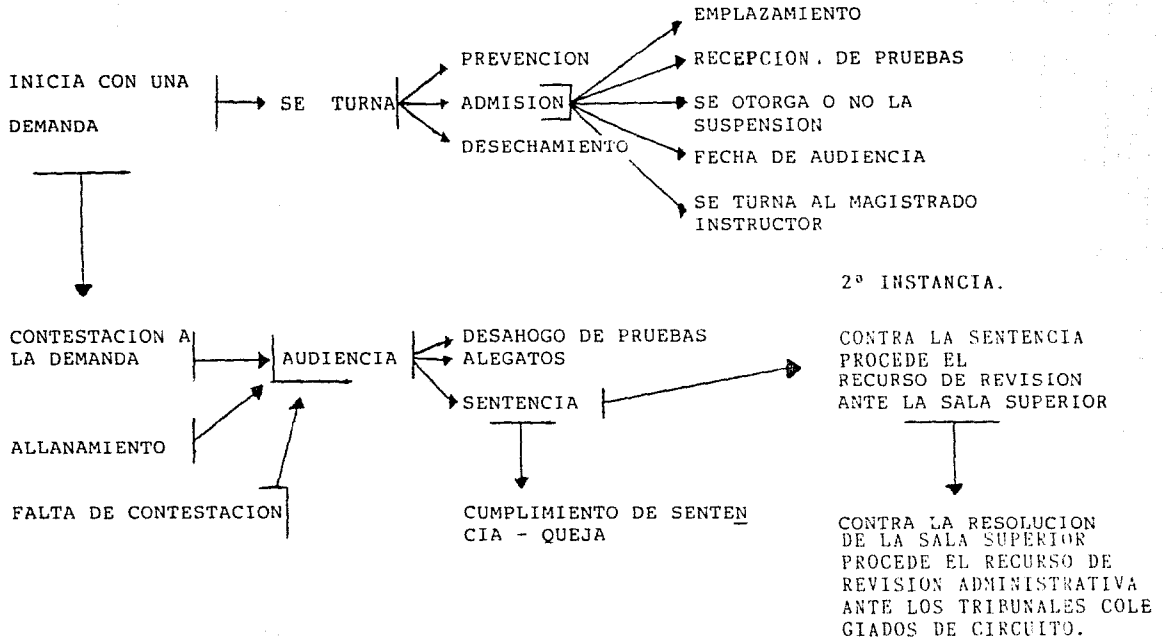
---

23. Hernández, Octavio A., Documentos informes y precedentes, pág. 92 - apud. cit. Vázquez Galván, Armando y García Silva, A. El Tribunal de lo Contencioso del D.F., Edito. Orto, S.A., México, 1977.



templa los lineamientos de un procedimiento sencillo e informal, en el que los recursos administrativos son optativos, preservando únicamente las formalidades esenciales del procedimiento que constituyen las garantías consagradas en Nuestra Carta Magna.

PROCEDIMIENTO ANTE EL T.C.A. DEL D.F.



## CAPITULO 111

### REFLEXIONES SOBRE EL INTERES JURIDICO DENTRO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Retomando el estudio del capítulo anterior, encontramos que la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 33 señala como elemento esencial de procedencia que el particular tenga un "interés jurídico" que funde su pretensión. Sin embargo es muy importante que iniciemos por preguntarnos ¿qué entendemos por interés?, para poder delimitar el alcance y trascendencia del requerimiento que hace la ley.

#### A. CONCEPTO DE INTERES.

De acuerdo con el Maestro Emilio Fernández Vázquez, "el interés es la pretensión del particular no protegido por la norma jurídica. Distingue el interés del derecho como la especie del género. Todo derecho encierra una pretensión o interés de su titular, pero la recíproca no es verdadera, porque muchos intereses no se elevan a la categoría de derecho al no hallarse tutelados por la correspondiente norma jurídica".<sup>24</sup>

Resulta que de la misma forma el concepto de interés es primordial en la "Teoría del Derecho subjetivo" del tratadista Rodolfo

---

24. Fernández Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Editorial Astrea. Buenos Aires, Argentina, 1981. pág. 434.

Von Ihering, para quien la palabra interés debe tomarse en un sentido amplísimo y ser aplicada no sólo a aquellas cuestiones susceptibles de apreciación pecuniaria, sino también a las de otra índole, por ejemplo, la personalidad, el honor, la familia, la salvaguardia de los diferentes bienes, etcétera.<sup>25</sup>

Con el propósito de fundar debidamente sus ideas, Ihering, realiza las siguientes consideraciones: "Bienes son las cosas que poseen utilidad para determinado sujeto; la noción de bienes se encuentra indisolublemente vinculada con los conceptos de valor e interés. El valor es la medida de utilidad de un bien; el interés la relación peculiar del valor con el individuo y sus aspiraciones. Derechos hay que valen por sí mismos y, sin embargo, no interesan a determinados sujetos".<sup>26</sup>

La noción de interés es por esencia subjetiva y por lo tanto variable. A través del tiempo y en lugares diversos del espacio, al vincularse los intereses a objetos disímiles dan cimiento a derechos diferentes; pero los últimos aparecen en todo paso como protección de los primeros.

Se puede apreciar que, el sólo hecho de hablar de interés conlleva una gran dificultad, ya que entrena concepciones de todo tipo, pero primordialmente éstas se formulan a través de una vi-

---

25. García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A., 38a. ed., México, 1986. pág. 189.

26. García Maynes, Eduardo, op. cit., pág. 189

sión filosófica; y de una manera más restringida, con el derecho procesal. La noción del interés está estrechamente vinculada con los fines del derecho por las siguientes razones:

a) Una de las funciones primordiales del derecho es la de proteger los intereses que tienden a satisfacer las necesidades fundamentales de los individuos y grupos sociales. Por esta razón el contenido de las normas jurídicas se integra por facultades y derechos concedidos a las personas que representan estos intereses; de esta manera se tutelan las aspiraciones legítimas de los miembros de la comunidad.

b) El derecho se propone eliminar el uso de la fuerza en las relaciones sociales y, por lo tanto, en las normas que lo contienen se establecen mecanismos y procedimientos para resolver pacíficamente los conflictos de intereses que se producen en el seno de una sociedad. Estos procedimientos y mecanismos impiden que las partes en un conflicto resuelvan sus diferencias recurriendo a la violencia.

Sin embargo, debemos señalar que la satisfacción de todos los intereses de cada particular sería imposible, ya por el gran número de población, y dado que cada cual tiene intereses diversos, forzosamente existen conflictos. Para resolver dichos conflictos el derecho positivo actúa inspirado en un criterio axiológico, de la siguiente manera:

i) Clasifica los intereses opuestos en: intereses que merecen la protección e intereses que no merecen protección, respecto

a estos últimos, tenemos que son aquellos que no tienen un carácter-jurídico, y su salvaguarda se encuentra en el campo en que se generan (morales, religiosos, éticos, etc.).

ii) Establece una tabla jerárquica, en donde se precisan los intereses que deben ser protegidos y la prioridad de éstos.

Esta jerarquización es de gran importancia pues existen situaciones que se caracterizan por el conflicto de dos o más intereses igualmente tutelados por el derecho, y en estos casos es necesario dilucidar cuál es el interés que debe ser satisfecho primeramente.

iii) Define los límites para reconocer y proteger los intereses, mediante normas jurídicas impone su aplicación por la autoridad correspondiente, judicial o administrativa.

iv) Establece la estructura orgánica para:

- Declarar las normas para resolver conflictos de intereses (potestad legislativa reglamentaria).
- Ejecutar estas normas (poder ejecutivo y administrativo).
- Dictar normas individuales (sentencias).

Para Luis Recaséns Siches, "Los numerosos y variados intereses que reciben la protección del orden jurídico pueden reducirse a las dos siguientes categorías fundamentales:

a) intereses de libertad, los cuales tienden a librar a los individuos de las diferencias, obstáculos, ataques y peligros que se presentan en la vida social; y

b) intereses de cooperaciones, caracterizados por pretender la ayuda o asistencia de otras personas individuales o colectivas, privadas o públicas para la realización de los múltiples fines humanos que no pueden ser cumplidos satisfactoriamente sin dicha colaboración".<sup>27</sup>

Por su parte, el jurista Roscoe Pound<sup>28</sup>, distingue entre los intereses individuales, públicos y sociales.

a) Los intereses individuales comprenden los derechos relativos a la personalidad (derecho a la vida e integridad corporal, libertad de tránsito, libertad de creencia, libertad de trabajo) y son considerados en los textos constitucionales como garantías individuales.

b) Los intereses públicos tienden a satisfacer las necesidades del Estado como organización, y se protegen mediante las facultades concedidas a los órganos de gobierno.

c) Los intereses sociales tienen relación con el bienestar general de los miembros de la sociedad, y entre ellos se pueden considerar las siguientes: la paz y el orden, la seguridad jurídica, la enseñanza pública y la conservación de los recursos naturales.

Se debe mencionar que la teoría de Ihering influyó decisivamente en la escuela alemana de la "jurisprudencia de los intereses", representada principalmente por Philipp Heck y Max Rümelen.

---

27. Recaséns Siches, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho 7a. ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981. pág. 229.

28. Roscoe Pound, apud. cit. Recaséns Siches, Luis. op. cit. pág. 230.

Esta corriente doctrinal sostiene que al interpretar y aplicar el derecho es necesario desechar los conceptos jurídicos abstractos, reemplazándolos por una valoración de los intereses protegidos -- por la Ley.

En los Estados Unidos, se ha desarrollado una corriente doctrinal, para la cual la noción de interés es fundamental en el -- análisis de los problemas jurídicos. Esta corriente doctrinal tiene como su principal expositor al jurista Roscoe Pound, y es conocida como la escuela de la "jurisprudencia sociológica". Pound postula que el derecho es una reglamentación social que ordena el -- campo de los intereses humanos, delimitando a aquellos que deben obtener una protección y determina el alcance de esta protección. El derecho tiene, por tanto, la finalidad de lograr su maximum de satisfacción armónica de los intereses humanos.

De acuerdo con la concepción de Pound, es posible llegar a -- un sistema visible de compromisos entre los intereses en conflicto, orientándose mediante la siguiente directriz: dar tanta efectividad como quepa al mayor número posible de intereses humanos, manteniendo una especie de armonía o balance entre los mismos, -- compatible con la seguridad de todos ellos. Este autor considera que el derecho debe satisfacer todos los intereses que no impli-- quen el sacrificio desproporcionado de otros intereses.

#### B. CLASES DE INTERES.

Ya hemos mencionado que, para que sea procedente el juicio -



Contencioso Administrativo, ante el Tribunal en estudio, se requiere que el acto generador de la contienda sea violatorio a los intereses (tutelados por el derecho) de un particular.

Así tenemos, que la doctrina administrativa ha clasificado los intereses tutelados por el orden jurídico en tres formas:

- De la acción popular, interés simple o difuso;
- Interés legítimo; y
- Del interés jurídico.

#### 1. De la acción popular.

De acuerdo con algunos autores la acción popular tiene como antecedente la *actio popularis* del Derecho Romano, en este sentido el maestro Ventura Silva señala:

"Cuando a un particular se le violaba un derecho, este no podía hacerse justicia por propia mano, sino que debía dirigirse a la autoridad competente para que se sancione al infractor."<sup>29</sup>

La *actio*, la podemos contemplar desde los puntos de vista -- formal y material:

En el primer caso, el acto primero del proceso, el que pone enmarcha el procedimiento hasta lograr el actor que la autoridad le procure satisfacción plena a su derecho.

---

29. Ventura Silva, Sabino. Derecho Romano. Editorial Porrúa, S.A., 8ª ed. México, 1985. pág. 419-421.

Desde el punto de vista material, la acción se nos presenta como el medio jurídico por el cual una persona puede alcanzar el reconocimiento, satisfacción y sanción de un derecho subjetivo -- que le ha sido de antemano reconocido por la autoridad, o bien pedir protección al magistrado sobre determinada situación real en que estima encontrarse.

Si se examina este último concepto se ve que la acción se nos presenta, ya como un medio protector de un derecho subjetivo reconocido por la autoridad (en este caso acciones civiles).

Finalmente debemos mencionar a Celso con su cita: "nihil aliud est quam ius quod sibi debeat, iudicio persequendi: La acción no es otra cosa que el derecho de perseguir en juicio lo que se nos debe".<sup>30</sup>

Las acciones eran susceptibles de muy variadas clasificaciones, entre las que encontramos a la ACCION POPULAR, esta podía ejercitarse por cualquier particular, en defensa de un interés general; en caso de prosperar la acción, se recompensaba al actor con la totalidad o parte de la multa impuesta al condenado, caso típico, fue la actio de positis vel suspensis.<sup>31</sup>

Encontramos que la mayoría de los autores modernos, definen a la acción popular (en lo procesal) como aquella que puede ejercitar cualquier ciudadano o muchos de ellos, ya en beneficio par-

30. Apud. cit. Ventura Silva. op. cit. pág. 421.

31. Esta acción se daba contra quien, con peligro general, colocaba o depositaba algún objeto sobre la vía pública. Cualquier ciudadano podía denunciar el peligro, quien recibía como recompensa, diez mil sestercios y la custodia el que colocaba los objetos.

ticular o en asuntos de interés para el pueblo.

También suele hablarse de ella en el ámbito penal, como la que autoriza a cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos para la persecución de aquellos delitos que presentan una extraordinaria trascendencia desde el punto de vista público o social.

Nuestra legislación ha sido muy tímida en otorgar a la sociedad la protección objetiva de lo que en el Derecho Romano se conoce como "actio popularis" y en derecho germánico se conoce como "Popularklage", pues esta institución se reconoce en muy pocas -- ocasiones, una de ellas la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente.

En esta parte de nuestro estudio nos gustaría aclarar que la acción popular y el simple interés, son entendidos como sinónimos pero optamos por analizarlos por separado para darle un mayor alcance.

## 2. Del interés difuso o simple.

Entendemos la existencia de un interés simple cuando el gobernado sólo pretende que la Ley sea cumplida, pero sin que la -- norma lo proteja directa o indirectamente.

A este respecto encontramos que las normas jurídicas administrativas pueden dictarse en protección del interés general por -- ello su cumplimiento interesa de manera general a todos los miembros de la colectividad.

"El buen funcionamiento de un servicio público interesa a -- una multitud indiferenciada de individuos, en cuanto que son eventuales usufructuarios del servicio; pero la norma que impone a la autoridad administrativa, el deber del buen mantenimiento del servicio público, protege tan sólo de una manera difusa el interés individual. Se está en presencia de lo que se llama un interés -- simple, que no da acción contenciosa administrativa de ninguna naturaleza, para conseguir la satisfacción del mismo; es decir la -- de que el servicio público sea bien mantenido".<sup>32</sup>

Lo anterior también ha sido reconocido y definido, a nivel -- jurisdiccional, ya que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia -- de la Nación, se ha pronunciado en ese sentido, como puede apre-- ciarse en las siguientes tesis:

**"INTERES JURIDICO, INTERES SIMPLE Y MERA FACULTAD, CUANDO EXISTEN.**- El interés jurídico, reputado como un derecho -- reconocido por la Ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir como facultad o potestad de exigencia, cuya institución -- consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia -- de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni -- por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa"; tampoco existe un derecho subjetivo ni -- por consiguiente interés jurídico, cuando el gobierno -- cuenta con un simple interés, lo que sucede cuando la nor

32. Argañarás, Manuel. Tratado de lo Contencioso Administrativo, 1955, -- pág. 15. apud. cit. Martínez Lara, Ramón. op. cit. pág. 45.

ma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagra una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, por que su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones ninguno de los particulares -- que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección puede hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquier autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan "el poder de exigencia correspondiente". -----

Amparo de revisión 2747/69. Alejandro Guajardo y otros -- (Acums). 18 de enero de 1927. Unanimidad de votos, Ponente Ministro Abel Huitrón. Séptima época. Vol. 37. Primera parte. pág. 25.

"INTERES SIMPLE. NO TIENE NINGUNA PROTECCION JURIDICA DIRECTA Y PARTICULAR.- entre los diversos intereses que puede tener una persona, o sean "situaciones favorables para la satisfacción de una necesidad", existen los llamados "intereses simples", que consisten en situaciones en las cuales los particulares reciben un beneficio del Estado -- cuando éste, en el ejercicio de sus atribuciones y buscando satisfacer las necesidades colectivas que tiene a su cargo, adopta una conducta que coincide con esos intereses particulares; y en cambio sufren un perjuicio cuando esa conducta no es adecuada a los propios intereses. En el primer caso, reciben un beneficio y en el segundo se perjudican, pero no tienen ningún derecho para exigir que se mantenga esa situación privilegiada. Puede decirse -- que esos intereses no tienen ninguna protección jurídica directa o particular, sino tan sólo la que resulta como reflejo de una situación general, porque no se puede -- crear una defensa especial para intereses particulares in diferenciables para el Estado".

Amparo en revisión 2747/69. Alejandro Guajardo y otros (Acums.) 13 de enero de 1972, Unanimidad de 19 votos.- Ponente Ministro Abel Huitrón. Séptima época; Vol. 37, Primera parte, pág. 29.

De esta forma encontramos que el interés simple, como regla no da derecho a interponer acciones judiciales ni recursos administrativos; sólo permite hacer denuncias ante la Administración sobre aquello que considera ilegítimo.

### 3. Interés Legítimo.

Del contenido de las normas jurídico administrativas no siempre se desprende la existencia de una protección directa al gobernado, por lo que no siempre se deriva la existencia de derechos subjetivos. A las normas que establecen tales derechos la doctrina las ha denominado normas de relación, y las que no, se les llama normas de acción. Estas últimas regulan lo relativo a la organización, contenido y procedimiento que han de regir la actividad administrativa.

En tal virtud, las normas de acción constituyen una serie de obligaciones a cargo de la administración pública, pero no consideran la existencia de derechos subjetivos del gobernado, en razón de que, al versar sobre la actuación administrativa, están dictadas con el fin de garantizar intereses generales y no particulares. Ahora bien, la falta de derechos subjetivos no significa que los gobernados no puedan tener un interés en que se cumplan debidamente las normas jurídicas de acción, ya que en principio a todos los gobernados nos importa que la actuación administrativa sea legal. Así como en este caso el derecho objetivo sólo protege el interés general y no el particular en forma directa, existen -

situaciones en las que los gobernados pueden ser protegidos indirectamente, porque al garantizarse el interés general, de alguna forma se garantiza el interés de los habitantes en su calidad de integrantes de un Estado.

Así tenemos, que el titular de un interés puede, por la actuación de la administración, llegar a tener una ventaja, con respecto a los demás, o bien sufrir un daño.

Esta ventaja o daño es distinta de la que puede recibir cualquier particular por su simple condición de tal y de allí que la situación de estos particulares afectados requiera una especial protección de sus intereses. Como las normas han sido dictadas únicamente para garantizar el interés general y no tienen por qué -- garantizar intereses particulares, éstos no llegan a ser derechos subjetivos: los particulares simplemente aprovechan la necesidad de que se observen las normas dictadas en interés colectivo y sólo a través y como consecuencia de dicha observancia resultan ocasionalmente protegidos en sus intereses. Se trata de un efecto - reflejo del derecho objetivo y por eso a estos intereses se les llama derechos reflejos o intereses legítimos.

El interés legítimo o derecho reflejo, también denominado -- por la doctrina derecho debilitado o derecho imperfecto, surge - por dos situaciones:

"En primer lugar puede ser resultado de la particular posición de hecho en que uno o algunos ciudadanos se encuentren, que los hace más sensibles que otros frente a una determinada actua--

ción administrativa: así, si la Administración acuerda cerrar un camino al tránsito tal decisión afecta más directamente que a cualquier otro ciudadano a quienes tienen sus fachadas en dicha calle. En segundo lugar, puede ser el resultado de que ciertos particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute (por ejemplo, el acto que resuelve unas oposiciones con respecto a quienes han tomado parte en ellas). De todo esto resulta pues que ciertos ciudadanos puedan tener un interés cualificado respecto de la legalidad de ciertos actos administrativos, lo cual merece una cierta protección del ordenamiento jurídico"<sup>33</sup>

La existencia de una norma y el interés del particular de que sea observada son requisitos comunes de la existencia del derecho subjetivo y del derecho reflejo. Pero se diferencian en cuanto que en el primero el interés es propio y excluyente, en virtud de que la norma jurídica lo protege directamente, por eso se dice que jurídicamente está protegido, y sólo lo podrá hacer valer el titular del derecho subjetivo con el fin de lograr la contraprestación deseada. En cambio, en el derecho reflejo el interés, aunque protegido por la norma, no afecta de manera directa, sino general, en cuanto que al gobernado no se le concede la facultad de exigencia con respecto de otras personas para conseguir la satisfacción de sus pretensiones; de esta forma el interés se encuentra protegido de una manera objetiva, no subjetiva.

"Este interés particular que se beneficia por formar parte -

---

33. Garrido Falla, Fernando. *Las Tres Crisis del Derecho Público Subjetivo*. En estudios dedicados al profesor García Oviedo con motivo de su jubilación. Vol. I, Sevilla, España, 1954. pág. 202.



anónimamente del contenido de un interés general, no tiene en realidad ninguna situación particular o subjetiva, ya que no existe la relación jurídica entre él y el órgano estatal. Existe solamente un derecho reflejo, un efecto reflejo del interés general, que satisface la norma, sobre una situación particular. Este interés reflejo es siempre la consecuencia de un interés general calificado, que se refiere a determinadas circunstancias con las que ocasionalmente coincide".<sup>34</sup>

Hauriou define al interés legítimo como aquel que resulta de una situación jurídica definida, en la cual el interesado se encuentra colocado frente a frente con la administración.<sup>35</sup> En este sentido podemos decir, que es el caso de los empleados públicos, quienes tienen interés en que se observen los derechos escalafonarios, y si no son representados, se está en posibilidad de dirigirse a los tribunales para obtener su protección. A nivel jurisdiccional, se ha dicho del interés legítimo lo siguiente:

**"INTERES JURIDICO, SUS ACEPCIONES TRATANDOSE DE RECURSOS E INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS.**- Para examinar la procedencia de los medios de impugnación previstos en las leyes administrativas, debe examinarse el concepto de "interesado" frente a una triple distinción: el interés como derecho subjetivo, el interés legítimo o de grupo y el interés simple. La primera de tales categorías ha sido frecuentemente delineada por los Tribunales de Amparo, para quienes resulta de la unión de las siguientes condiciones: un interés exclusivo, actual y directo; el reconocimiento y tutela de ese interés por la ley, y que la protección legal se resuelva en la aptitud de su titular para exigir del obligado su satisfacción mediante la prestación debida. La segunda categoría, - poco estudiada, ya no se ocupa del derecho subjetivo, sino simplemente del interés jurídicamente protegido (generalmente grupal, no exclusivo, llamado legítimo en otras latitu--

34. Díez, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. Tomo II, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1981. pág. 468.

35. Maurice Hauriou, apud. cit. Martínez Lara, Ramón. op. cit. pág. 45.

des) propio de las personas que por gozar de una posición calificada, diferenciada, se ven indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de ciertas reglas de derecho objetivo, bien porque con ello vean obstaculizado el camino para alcanzar ciertas posiciones provechosas bien porque sean privadas de las ventajas ya logradas; diversas normas administrativas conceden a estos sujetos instancias, acciones o recursos, por ejemplo, los artículos 79 de la Ley Federal de Derechos de Autor (previene la partición de sociedades y agrupaciones autorales en la fijación de tarifas), 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión (establece la obligación de conceder audiencia a quienes consideren inconveniente el otorgamiento de una concesión en favor de un solicitante), 124 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (dispone la audiencia en favor de las agrupaciones de trabajadores interesados en permisos para ejecutar maniobras de servicio particular), 46 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles (consagra la inconformidad de quienes estimen violado un procedimiento de licitación pública) y 151 de la Ley de Inventiones y Marcas (de la acción de nulidad para remediar incluso la infracción de normas objetivas del sistema marcario). Por último, en la tercera categoría se hallan los interesados simples o de hecho que, como cualquier miembro de la sociedad, desean que las leyes se cumplan y para quienes el ordenamiento sólo previene la denuncia o acción popular".

Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Revisión Administrativa 2463/89.- Fábricas de Papel Loreto y Peña Pobre, S.A. de C.V.- 30 de enero de 1990.- Unanimidad de votos.- Ponente; Genaro David Góngora Pimentel.

#### 4. Del Interés Jurídico.

Esta locución tiene dos acepciones que son:

a) En términos generales, la pretensión que se encuentra reconocida por las normas de derecho; y

b) En materia procesal, la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional; en otras palabras, es la pretensión que se tiene de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho desconocido o violado.

El concepto de interés jurídico procesal no debe confundirse con la noción de interés en litigio. Esta última se refiere al -- derecho sustantivo que se pretende salvaguardar mediante el proceso (por ejemplo, la propiedad de un inmueble en un juicio reivindicatorio). En cambio el interés procesal no es otra cosa, que la necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales para proteger el derecho sustantivo, que es la materia del litigio.

Podemos agregar a lo ya dicho, que el interés jurídico es la vinculación existente entre un administrado y la conducta o el bien u objeto sobre el que recae un acto autoritario de molestia, proveniente de cualquier autoridad administrativa dependiente del Departamento del Distrito Federal.

### C. INTERES REQUERIDO PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D.F.

#### 1. Nociones Generales.

Se ha analizado ya la concepción de interés, desde su punto de vista filosófico y procesal, de la misma manera se han estudiado sus diversas clasificaciones, así que en esta oportunidad, expondremos algunos aspectos en relación al criterio procesal que el multicitado Tribunal ha adoptado, en torno al interés del actor en el juicio contencioso administrativo.

Así las cosas, realizaremos un estudio más profundo de lo -- que es el "interés jurídico", e iniciaremos diciendo, que es uno de los elementos de procedencia del amparo en el sentido de que,

si los actos reclamados no lesionan los intereses jurídicos del - quejoso, sino otros de variada índole que no tengan este carácter no existe la legitimación para entablar válidamente la acción - - constitucional. El interés desde el punto de vista del derecho, - no denota simplemente un elemento subjetivo que pueda revelar el deseo, finalidad o intención, sino que debe traducirse en una si tuación o hecho objetivos de los que pueda obtenerse un provecho\_ o beneficio positivo.

Ahora bien, cuando la situación o hechos objetivos están con signados o tutelados por el orden jurídico normativo y dicha si-- tuación o hecho, por su propia naturaleza, son susceptibles de -- originar un beneficio o provecho se estará en presencia de un in-- terés jurídico. No basta, pues, que tal provecho o beneficio pue-- da existir materialmente.

Este interés puede ser colectivo indeterminado o individual-- mente determinable. En el primer caso, de la situación o hecho -- que jurídicamente se prevea o tutele, puede aprovecharse o bene-- ficiarse la comunidad misma, sin que el ordenamiento previsor o - tutelar establezca categorías específicas de beneficiarios. En el segundo, el provecho o beneficio se consignan legalmente en favor de todos aquellos sujetos cuya situación concreta coincida con al guna situación abstracta determinada.

En otras palabras, un individuo, que con el carácter de sim-- ple miembro de la colectividad, pueda aprovecharse o beneficiar-- se por una situación legalmente prevista o tutelada y sin que el

provecho o beneficio se establezca en razón del estado jurídico - específico en que tal individuo pueda encontrarse (arrendador, poseedor, propietario, concesionario, permisionario, etc.), no tendrá un interés jurídico propiamente dicho cuya lesión por un acto de autoridad haga procedente el amparo.

Por el contrario, si la ley prevé y protege determinadas situaciones abstractas todos los sujetos cuya situación particular encuadren dentro de ellas, tendrán un interés jurídico como elemento básico de la procedencia del amparo y del juicio de nulidad.

De lo anterior se deduce que si un acto de autoridad no lesiona ninguna situación concreta que se haya formado o establecido - conforme a una situación determinada, abstractamente prevista o tutelada por la ley, contra él no procederá el amparo (o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo porque también requiere un interés jurídico) por no afectar ningún interés jurídico de persona alguna, aunque tal acto pueda perjudicarla material o económicamente.

En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis visible, en el informe del año de 1974, Séptima época, vol. 66, primera parte, pág. 43, que a la letra dice:

**"INTERES JURIDICO Y PERJUICIO ECONOMICO. DIFERENCIAS, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.-** Los perjuicios económicos y materiales sufridos por una persona en virtud del acto reclamado no dan derecho a la interposición del juicio de garantías, pues bien puede afectarse económicamente los intereses de un sujeto y no afectarse su esfera jurídica. Surge el interés jurídico de una persona -

cuando el acto reclamado se relaciona a su esfera jurídica, entendiendo por ésta el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto o varios de ellos, como en el caso de la persona moral. Si las disposiciones impugnadas no se refieren a los derechos contenidos en la esfera jurídica de los quejosos, éstos carecen de interés jurídico para impugnarlas en el juicio de amparo y si lo hacen debe declararse la improcedencia del juicio".

De la misma forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dando por supuesto el concepto de interés, ha estimado que por intereses jurídicos de un sujeto deben entenderse aquellos que están legalmente protegidos por modo directo, pudiendo decirse que, hasta cierto punto, los ha identificado con los derechos subjetivos.

La identificación entre interés jurídico y derecho subjetivo la ha sostenido la Corte por mucho tiempo al interpretar y fijar el alcance de dicha causa de improcedencia.

El derecho subjetivo se ha considerado como una facultad que la norma jurídica objetiva concede a cualquier sujeto, de donde deriva su denominación. Esa facultad no entraña simplemente un poder de obrar, sino una potestad de exigencia. Ahora bien, es evidente que esta potestad debe ejercitarse frente a otro sujeto distinto del titular de dicha facultad, que es el obligado a cumplir o acatar las pretensiones que se reclamen al través del ejercicio de ésta. En otras palabras, todo derecho subjetivo implica necesariamente una obligación correlativa, la cual corresponde lógicamente a otro sujeto.

La mencionada obligación, que por su naturaleza misma es - -

coercible frente al derecho subjetivo que es coercitivo, puede recaer en entes de diferente índole, sean personas físicas, personas morales, órganos estatales, instituciones públicas, organismos descentralizados, entidades sociales, etc. Siendo concomitante al derecho subjetivo la obligación correlativa, debe concluirse que, sin ésta, aquel no puede existir. La correlatividad a que nos acabamos de referir nos permite distinguir el derecho subjetivo en su equivalencia a "interés jurídico", de los simples intereses de una persona. En efecto, los intereses de cualquier especie implicarán un interés jurídico, si constituyen el contenido de algún derecho subjetivo, es decir, de la facultad coercitiva en que éste se revela y cuya existencia no puede darse sin la norma jurídica objetiva que la prevea. Esta facultad, según lo hemos observado, siempre debe ejercitarse a un ente determinado, a cuyo cargo se encuentra la obligación correlativa. Por consiguiente, si la ley no prevé esta obligación específicamente determinada, el interés no será jurídico, puesto que no existirá derecho subjetivo.

Si la fuente del derecho subjetivo es la norma jurídica objetiva, para que tal derecho se forme concretamente en favor de alguna persona determinada, se requiere la realización de algún hecho condicionante, también concreto, y que variablemente puede estar implicado en un contrato, convenio, permiso oficial, licencia, concesión, etcétera.

En resumen, encontramos que el Tribunal en estudio, requiere

actualmente, para ejercitar la acción jurisdiccional ante él, que el particular cuente con un interés jurídico en que se encuentre fundada su pretensión, y que como ya mencionamos, será la intención del particular de accionar el mecanismo jurisdiccional, para hacer efectivo un derecho subjetivo reconocido por la ley y que le haya sido desconocido o violado.

## 2. REFORMAS A LA LEGISLACION DE LA MATERIA EN CUESTION DE INTERES

El abordar el tema de interés es tratar un asunto relacionado de una manera directa con la impartición de justicia en el país. De acuerdo a ello, se ha consagrado que acorde al principio de que nadie puede hacerse justicia por su propia mano, es al Estado al que le corresponde esta tarea, señalándose, que toda persona tiene derecho al acceso de los tribunales que se establezcan con el propósito de cumplir con este imperativo público. Esta garantía está consagrada en el artículo 17 de la Constitución Federal, que a la letra reza:

"ARTICULO 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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 las costas judiciales.

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

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil".

Sin embargo, en las normas procesales se ha precisado que este acceso a la jurisdicción se condiciona a tener un interés en -



el asunto. El contar con un interés no puede ser por sí mismo tan limitante para llevar ante los tribunales diversas causas, aunque si lo puede ser, cuando a esta denominación se le agregan los apelativos de "legítimo" o el de "jurídico".

Ya mencionamos que nuestra legislación ha sido muy tímida en otorgar a la sociedad la protección objetiva de la acción popular también conocido como interés simple o difuso. De aquí que generalmente se haya optado por exigir a los demandantes de justicia, que acrediten un interés en el asunto, ya sea que éste se derive de un perjuicio directo, personal y fehaciente, o de un reconocimiento expreso de la Administración Pública a la exigencia que deduce el promovente en su acción.

En el caso del Tribunal en estudio, hemos advertido una evolución, en donde de manera sucesiva se han experimentado diversos sistemas de acceso a nuestra jurisdicción. Así en el proyecto de creación de la Ley de este Organismo Jurisdiccional, enviado al Congreso de la Unión, se proponía que sólo podrían demandar las personas que acreditaran un "interés jurídico" directo, que fundase su pretensión.

Sin embargo, con una sensibilidad jurídica extraordinaria, - el Senado de la República consideró que este enunciado traería -- aparejado muchas confusiones y desvirtuaría el propósito generador del primer Tribunal Administrativo del país, pues con ello se sobreeserían los asuntos en los cuales los promoventes no pudie--ran probar el extremo del interés jurídico, por lo que se optó --

por eliminar el adjetivo, dejando exclusivamente en la redacción del artículo 32 de la Ley de nuestro Organismo en estudio, el término de interés, quedando esta norma bajo la siguiente redacción:

"Estarán legitimadas para demandar, las personas que tuvieren un interés que funde su pretensión".

Es conveniente resaltar el propósito que animó la creación de este Tribunal. Se entendió que el espíritu de la nueva norma y el móvil del nuevo Organismo Jurisdiccional Administrativo era la protección de los derechos de los gobernados que normalmente se enfrentaban con la arbitrariedad o venalidad de los funcionarios menores, tales como policías, inspectores, burócratas de barandilla, etc., estableciéndose un medio eficaz para resolver sus problemas. En efecto, antes de la creación del Tribunal de lo Contencioso, las alternativas que tenía el gobernado ante una actuación administrativa irregular o injusta, se reducía a los recursos administrativos, en los cuales no siempre la autoridad resuelve con imparcialidad, pues ella misma es juez y parte; como segunda opción tenía el juicio del amparo, que con sus complicaciones técnicas, representa en muchas ocasiones un medio de defensa en extremo complejo para los particulares. En este tenor el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, vino a llenar el hueco que en la materia se sentía, surgiendo un organismo autónomo, que aseguraba a través de esta concepción la imparcialidad en sus decisiones, dotado de un procedimiento sencillo y eficaz que incluso solo exigía el interés simple para echar a andar el mecanismo de justicia estando de esta manera al alcance de cualquier gobernado que su-

friera un perjuicio por parte de la autoridad, sin necesidad de acreditar un derecho subjetivo público previamente tutelado, para dar paso a la acción correspondiente, permitiéndole a un gran número de particulares que se veían afectados por actos de autoridades menores, el acceso a este medio de defensa, en el cual se contaba además con fallos de plena jurisdicción, y con los medios suficientes para que se respetaran y cumplieran las sentencias de las salas.

Como resultado de casi un año y medio de funcionar, la ciudadanía empezaba a tener confianza en este Tribunal, aumentando considerablemente el número de denuncias e irregularidades expresadas. Vencido el temor y las reservas de los gobernados, ante este nuevo instrumento, que resultó eficaz para oponerse contra la arbitrariedad e injusticia administrativa; las autoridades sintieron que quedaban exhibidas en sus incumplimientos e irregularidades, de ahí que se promoviera una reforma retrógrada en el año de 1973, que aparte de quitarle al Tribunal la plena jurisdicción, le agregó interés el calificativo de legítimo como requisito para apersonarse ante este Tribunal.

La norma en estudio establecería entonces que:

"Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés legítimo en el mismo o sus representantes legales".

Esta adición desconcertante, que modificaba el principio del simple interés, como único requisito para poner en marcha la jurisdicción administrativa, introdujo un elemento confuso que trajo

desazón e inquietud, otorgándole a las autoridades un instrumento que invariablemente esgrimieron en sus defensas, pretendiendo darle a esta reforma un mayor alcance del que tenía, pues el núcleo de sus argumentaciones era en el sentido de equiparar el "interés legítimo" con el supuesto "interés jurídico" que el legislador no había mencionado en su adición. A este respecto el pleno del Tribunal, a través de la jurisprudencia número 11, publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el primero de noviembre de 1976, delimitó e interpretó el alcance del interés legítimo expresando de manera clara e indudable que no existía identidad entre el interés denominado legítimo y el jurídico, pues el primero no exigía la afectación de un derecho subjetivo - que dada la materia que se analiza en nuestro estudio al Organismo Colegiado, es necesariamente público, señalándose además que bastaba la lesión objetiva al particular para que se considerara legitimado para intentar el juicio contencioso administrativo. Para mejor ilustración, en seguida citamos la jurisprudencia a la letra:

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

Al tenor de lo expresado, el interés legítimo "...presupone la existencia de una situación de facto especial e individual vinculada directamente con el interés público y protegida por el orden jurídico ... a un círculo definido y limitado de gobernados -

cuya situación, dentro de la colectividad, coincide con la norma a la que debe sujetarse el poder público en ejercicio de su gestión administrativa".<sup>36</sup> De esta manera el interés legítimo surría ante la lesión a los derechos de los gobernados, de manera -- personal directa y actual.

Por otra parte, el Tribunal no conocía, hasta antes de 1979, de los asuntos fiscales, situación que resentían en la práctica -- los particulares, pues se desecharon un gran número de demandas -- al tratar los contribuyentes de impugnar actos de la Tesorería -- del Distrito Federal. En estos casos cuando tenían que impugnar -- impuestos, derechos, productos o aprovechamientos de carácter local, se veían constreñidos a acudir a un órgano federal, es decir al Tribunal Fiscal de la Federación.

En tal virtud, se amplió la competencia del Tribunal de lo -- Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para que conociera de las causas fiscales, por contribuciones de carácter local, regresándose paralelamente, de nueva cuenta al interés simple, como requisito para conocer de los asuntos. De esta manera el artículo 33 de la Ley estableció lo siguiente:

"Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que ten gan un interés que funde su pretensión".

Por lo tanto, de los años de 1979 a 1986, sólo se requería -- un interés simple, es decir la acreditación de un perjuicio directo, que podía ser de carácter administrativo o fiscal para conocer de los asuntos.

<sup>36</sup>. Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., Ediciones Orto, México, 1977. pág. 54.

En cuanto a la materia administrativa, los particulares podían combatir actuaciones, sin necesidad de probar que tenían una autorización, permiso o licencia, por lo que bastaba, incluso, -- que se acreditara una tolerancia o reconocimiento tácito de las autoridades, para que se juzgara su actuación en perjuicio de los gobernados.

Por lo que hace a la materia fiscal, se requería sólo comprobar un perjuicio económico, que en muchos casos no se identificaba con derechos legítimamente tutelados. El abuso que en la materia hacendaria se hizo de este juicio de nulidad, por personas -- que no justificaban la titularidad de derechos, provocó la preocupación por reformar de nueva cuenta la norma para imponer la restricción del interés jurídico.

Como consecuencia, la reforma de 1986, que entró en vigor el 16 de julio de ese año, agregó al texto relativo al interés el calificativo de "jurídico", poniendo un obstáculo en muchos casos -- insalvable para los gobernados, cuando pretendan impugnar actos -- administrativos, ya que ahora, con este nuevo elemento tienen que acreditar necesariamente un reconocimiento del gobierno, en el -- ejercicio de múltiples actividades, lo que significa que debe contar con un derecho subjetivo público, debidamente reconocido y tutelado, para poder exigir su respeto a través de la acción jurisdiccional con éxito, quienes cuentan con la licencia o autorización, según lo regulen los ordenamientos respectivos, para poder solicitar la intervención del multicitado Tribunal.

A modo de ejemplo y con el fin de ilustrar lo hasta aquí expresado, nos permitimos presentar el caso en el que la Tesorería del Distrito Federal, pretendiendo hacer efectivo el cobro de derechos por consumo de agua potable, emite un recibo consolidado - dirigido al "Usuario de la toma", especificando desde luego un domicilio determinado, que es donde se encuentra la toma de agua -- que ha generado el cobro relativo.

Como es de percatarse, se ha dicho que el recibo aludido no consigna el nombre de persona física o moral alguna, sino simplemente y sencillamente la leyenda "al usuario de la toma" y un domicilio.

Así las cosas, tenemos que el dueño o poseedor del inmueble en el que se encuentra instalada la toma de agua mencionada a fin de estar en aptitud de promover juicio de nulidad por impugnar el cobro de los derechos por el servicio de agua aludido tendrá que tomar la providencia de acompañar a su demanda, por mencionar algún documento con el que es factible acreditar su vinculación con el uso de la toma de agua:

a) Las escrituras con que se ampare la propiedad del inmueble en el que la toma de agua haya sido instalada.

b) Algún contrato privado de compraventa en el que se consignare la propia situación, o en fin;

c) De algún recibo consolidado para el pago del impuesto predial del mismo inmueble, en el que por regla general, aparece el nombre del propietario o poseedor de un predio determinado, para dejar en claro su interés jurídico en la promoción del juicio co-

rrespondiente, dado que de lo contrario, en términos de lo preceptuado por el artículo 71 fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el juicio resultaría improcedente, por la inexistencia de vínculo alguno entre el bien u objeto sobre el que recayó el acto de autoridad y el promovente del juicio, sin pasar por alto que según lo que expresaremos, el criterio jurídico que han seguido los Magistrados de las Salas es, que cuando un demandante no acredite su interés jurídico al presentar su demanda, se le prevendrá a efecto de que dentro del término de cinco días lo haga, por así disponerlo el artículo 53, fracción III de la Ley en cita.

Es importante apuntar que no obstante que en el artículo 50 de la Ley que rige al Tribunal en mención, no se contempla como requisito formal de la demanda el que se acredite el interés jurídico del promovente, en la práctica resulta independientemente de que el precepto últimamente aludido señala que la obscuridad o irregularidad subsanables de una demanda, no serán más que aquellas referentes a la falta de imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el artículo 50 (este artículo ha sido estudiado ya en el capítulo II) del propio ordenamiento legal, en la práctica, insistimos, se ha adoptado el criterio de prevenir al ocursoante para que acredite su interés jurídico, a pesar de que lo procedente sería desechar la demanda de entrada, pero se entiende que el Tribunal es un órgano colegiado destinado a servir a las clases económicamente débiles, por lo que no cabría demasiado rigorismo.



Sin embargo, la concepción que se ha manejado de la necesidad de acreditar un interés jurídico, se refuerza con las interpretaciones que la Corte y los Tribunales Colegiados han realizado del interés jurídico. Al respectose cita la tesis visible en la compilación de los años 1979-1985 del Semanario Judicial de la Federación, Séptima época, págs. 502 y 503, que a la letra dice:

"INTERES JURIDICO PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO.- De acuerdo con el sistema consignado en la Ley reglamentaria del juicio de garantías, el ejercicio de la acción constitucional, está reservado únicamente a quienes resienten un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la Ley. Ahora bien, la noción de perjuicio para los efectos supone la existencia de un derecho legítimamente tutelado que cuando es trasgredido por la actuación de una autoridad o por la ley, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente demandando que esa transgresión cese. Tal derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico que la ley de la materia toma en cuenta para la procedencia del juicio de amparo. Sin embargo, es oportuno destacar que no todos los intereses que puedan concurrir en una persona merecen el calificativo de jurídicos, pues para que tal acontezca es menester que el derecho objetivo se haga cargo de ellos a través de una o varias de sus normas".

Además de que nuestros Tribunales Federales han distinguido al interés jurídico del mero perjuicio económico, también han señalado que el hecho de probarse la existencia del acto reclamado no acredita el interés jurídico, toda vez que éste se define como la existencia de un derecho público subjetivo, es decir un derecho previo de exigencia del gobernado el cual sólo puede ejercitarse si a su vez el gobierno ha reconocido ese derecho por medio de la autorización, permiso o licencia, que le permita al particular realizar alguna actividad. Esa concepción es palpable en la jurisprudencia visible en el Informe rendido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su Presidente al terminar el año de --

1989, Tercera parte, págs. 57 y 58, y que reza:

"INTERES JURIDICO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO LO ACREDITA LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO.- Cuando alguna autoridad emite un acto que el gobernado estime violatorio de sus garantías individuales, y lo impugne a través del medio de defensa instituido para atacar tales violaciones, como lo es el juicio de Amparo deberá observar las reglas para su procedencia que establezca la Ley respectiva. Así tenemos que para acudir al juicio de Amparo, es necesario que exista un acto autoritario que, según la apreciación subjetiva del gobernado, sea violatorio de sus derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución Política. Ahora bien, no basta que exista el acto autoritario, para que prospere el juicio de garantías, sino que es necesario que el peticionario del Amparo acredite que dicho acto afecta su esfera de derechos subjetivos otorgados por la Ley. Lo anterior es así ya que entre otros requisitos de procedencia del juicio de garantías, el artículo 107 Constitucional, en su fracción I, reglamentada por el artículo 4o. de la Ley de Amparo, señala que dicho juicio se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, lo que equivale a decir que no basta que el acto autoritario exista, sino que es necesario, para efectos de procedencia del juicio de garantías, que transgreda un derecho subjetivo que le otorgue nuestra Carta fundamental al quejoso".

Esta situación deja fuera del alcance del Tribunal, a múltiples sujetos que se dedican a diversas actividades, pero que no cuentan con dicho reconocimiento gubernamental expresado materialmente con la licencia o autorización, dejándoles en un estado de indefensión ante los actos de las autoridades. Se puede pensar -- que esta nueva reforma ha olvidado de alguna manera el motivo o causa original por el que se creó el Tribunal, que era el de generar una instancia jurisdiccional de fácil acceso, carente de excesivos formalismos, expedito, ágil y eficiente al alcance de los gobernados, con el propósito de frenar la arbitrariedad administrativa. Con esta nueva característica se entorpece o por lo menos se merma considerablemente el propósito fundamental de este Or

gano Jurisdiccional.

La rigidez que se impone para conocer de asuntos en los cuales sólo se acredita el interés jurídico, ha tratado de ser moderada por una interpretación más humanista que ha señalado que el interés jurídico, no se prueba sólo con las licencias, sino que puede acreditarse a través de otros elementos de convicción. Esta jurisprudencia con número 17, publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el seis de noviembre de - - 1989, que a la letra dice:

"INTERES JURIDICO. LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO NO ES LA UNICA PRUEBA PARA ACREDITAR EL.- No se debe sobreescribir el juicio por falta de interés jurídico del actor, por el hecho de que éste no presente como prueba la licencia de funcionamiento, ya que puede allegar otros elementos de convicción para demostrar su interés jurídico".

De la misma forma se ha emitido una jurisprudencia, por el - Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, del primer - circuito, que a la letra dice:

"INTERES JURIDICO. SU NOCION EN MATERIA DE RECURSOS Y PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA.- Aún cuando es exacto afirmar que tratándose del juicio de garantías los tribunales han interpretado reiteradamente los artículos 4o. y 73 fracción V de la ley de la materia, en el sentido de exigir que el promovente del juicio sea el titular de un derecho subjetivo afectado directamente por el acto de autoridad, siempre que el perjuicio sea actual y directo, no puede sin embargo decirse lo mismo respecto de los medios impugnativos dispuestos en el ámbito administrativo en favor de quienes pretendan atacar los actos de la administración pública que estimen irregulares, bien por ser atentatorios de sus derechos como gobernados, bien por ser violatorios de las normas de derecho objetivo de cuya puntual observancia deriva, en su favor, una situación calificada. Las leyes administrativas no suelen consagrar un concepto limitado o estrecho de "interés jurídico", tan restringido que se agote en el derecho subjetivo que excluya de entre los sujetos aptos para intentar la impugnación en sede administrativa, a quienes carezcan de un derecho per-

fecto, privado o público; en México, como en otros países influidos por los principios del contencioso administrativo francés, se ha producido una evolución hacia un concepto más amplio del interés jurídicamente protegido, hasta comprender en él a las personas colocadas en una situación calificada y diferenciable del resto de los habitantes de una comunidad, aunque éstas no sean titulares de derechos subjetivos."

Amparo en revisión 2463/89.- Fábricas de papel Loreto y Peña Pobre, S.A. de C.V.- 30 de enero de 1990.- Unanimidad de votos.- Ponente Genaro David Góngora Pimentel.

Creemos que la adición del término jurídico, al interés de este Organó Jurisdiccional, como desde un principio se expresa por el Senado de la República, en relación con la norma creadora de este Tribunal, ha acarreado mayor confusión, alejando la justicia administrativa de los particulares, complicando un procedimiento que en su origen se pretendió hacerlo sencillo y accesible, lejos de tecnicismos complejos, que a la larga se convierten en refugios de actuaciones arbitrarias y lesiones injustas, que los gobernados no pueden reparar con la colaboración de un Organó Jurisdiccional accesible e imparcial.

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

**PRIMERA.** En diversas épocas de la historia, la legislación y la doctrina han creado diversas formas de control de la Administración Pública, estableciéndose las siguientes, de acuerdo a la interpretación que se haga de la división de poderes: El sistema judicialista o anglosajón, el sistema francés o continental europeo y el sistema gestorial.

**SEGUNDA.** En el sistema judicialista se encomienda la facultad de regular la actuación de la administración, al Poder Judicial, esgrimiendo en una interpretación rígida de la separación de poderes, que es a este poder a quien compete la impartición de justicia.

**TERCERA.** El sistema francés o continental europeo, faculta al Poder Ejecutivo a controlar su propia actuación, a través de Tribunales Administrativos, que a pesar de encontrarse en el seno del ejecutivo, son autónomos e independientes para emitir sus resoluciones, argumentando que la revisión de los actos del Estado, por el Poder Judicial representa una intromisión a su ámbito competencial.

**TERCERA.** El sistema gestorial concede la facultad de juzgar-

la actuación de los Organos Gubernativos al Poder Legislativo o - Parlamento, a través de una añeja institución conocida, como el Om budsman, en los países escandinavos; encargado de velar por el -- respeto a la legalidad, procediendo por la vía de la inspección y vigilancia.

**CUARTA.** En México el control de la administración era enco-- mendada tradicionalmente a los Tribunales pertenecientes al Poder Judicial, sin embargo, con una marcada influencia francesa, esta forma de control administrativo es interrumpida en el año de 1853, cuando se crea por primera vez en nuestro país, una Ley para el - arreglo de lo Contencioso Administrativo, conocida también como - la Ley Lares, en donde se declaraba de manera precisa la separa-- ción de poderes de las autoridades administrativas de lo judicial, aun cuando resulta de vida efímera (1855) es el inicio del surgimiento de los Tribunales Administrativos Autónomos.

**QUINTA.** Es hasta el año de 1936, con la implantación del Tri bunal Fiscal de la Federación, cuando hecha raíces en nuestro --- país la instauración de Tribunales de su especie.

**SEXTA.** Se advierte que en nuestro país se lleva a cabo el -- control de la administración pública, a través de los tres siste-- mas; el judicialista con la institución del amparo administrativo; el francés o continental europeo por medio del Tribunal Fiscal de la Federación, a nivel federal y el Tribunal de lo Contencioso Ad

ministrativo a nivel local; el gestorial, por los Organos de reciente creación en nuestro país como lo son la Procuraduría Social y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

**SEPTIMA.** El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F., es creado en el año de 1971, como el primero en su clase a nivel local, facultado para dirimir las controversias que se suscitarán entre los gobernados y gobernantes.

Encuentra actualmente su fundamento Constitucional en el artículo 73 fracción XXIX-H.

**OCTAVA.** Este Tribunal a diferencia de su antecesor el Tribunal Fiscal de la Federación, despunta como un Tribunal de plena jurisdicción dotado de plena autonomía para emitir sus fallos y contando con un procedimiento fácil, de acceso directo, expedito e informal, libre de tecnicismos y complicaciones jurídicas.

**NOVENA.** Nosostros desprendemos del estudio realizado, que el propósito fundamental que animo a la creación de este Tribunal fue poner al alcance del particular un medio fácil y eficaz de defensa, en contra de los actos de la administración pública local (D.D.F.), siendo esta la acertada consideración del Senado de la República, misma que se plasmó en la Ley original del mencionado Tribunal.

**DECIMA.** Podemos apreciar que, para lograr esta pronta y exp

dita impartición de justicia, se creó una institución que brindaba al particular un acceso directo al multicitado Tribunal, en -- donde para echar a andar la maquinaria jurisdiccional solo se requería de un "interés simple", que se identificaba como un perjuicio actual y objetivo al gobernado, sin la necesidad de acreditar un reconocimiento previo que las autoridades hicieran, para poder deducir en juicio sus derechos (autorización, permiso o licencia, de acuerdo con el reglamento respectivo), pues dentro del espíritu creador de la norma, se encuentra la idea de un órgano que --- brinde protección a los particulares, libre de tecnicismos propios del juicio de amparo.

**DECIMA PRIMERA.** Debido a múltiples reformas retrógradas que ha sufrido la Ley del Tribunal en comento, se le privó de su plena jurisdicción y en el año de 1986, se le agregó al interés requerido hasta entonces, el calificativo de "jurídico", poniendo -- con ello un obstáculo al particular al particular para obtener acceso a dicho Tribuna; obstáculo o trampa que en la mayoría de los casos resulta insalvable, ya que para la obtención de las licencias, permisos o autorizaciones que otorgan las instituciones dependientes del Depratmento del Distrito Federal, es necesario realizar trámites maratónicos, ante múltiples órganos, que en ocasiones, ni siquiera son resueltos de manera favorables al particular, dejándole fuera de la protección de tan noble Tribunal.

**DECIMA SEGUNDA.** Es nuestra opinión, al igual que la de mu---



chos juristas, doctrinarios y magistrados del propio Tribunal, -- que debe modificarse el actual artículo 33 de la Ley de la Materia, en el sentido de eliminar al interés requerido para el ejercitar la acción el calificativo de jurídico, en virtud de que es ta adición a traído confusión, alejando al particular de la protección que brinda este órgano jurisdiccional; complicando un pro cedimiento que nació sencillo ágil e informal, convirtiendo este hecho en refugio de actuaciones arbitrarias y lesiones por demás injustas hacía el particular, mismas que no tienen razón de ser, -- mucho menos si pensamos que al Tribunal se le creó para proteger al particular y librarlo de arbitrariedades de autoridades menores y consecuentemente, serrar cauces de corrupción e injusticia.

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

### DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo, 10ª ed., Editorial Porrúa Hermanos, S.A., México, 1991. 903 págs.
- ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho Procesal Civil, 2ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1987. 700 págs.
- ARMIENTA CALDERON. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Editorial Eta. 205 págs.
- BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México, 12ª ed., -- Editorial Porrúa, S.A., México, 1986. 809 págs.
- CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública, 2ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1973. - 203 págs.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., IV Tomos, Editorial Porrúa, S.A., México, - 1991.
- DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo, 2ª ed., Editorial-Plus Ultra, VI Tomos, Buenos Aires, Argentina, 1974.
- FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981. 407 págs.
- FRAGA MAGAÑA, Gabino. Derecho Administrativo, 2ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1989. 505 págs.
- GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, - 38ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1986. 440 págs.

- GARRIDO FALLA, Fernando. Las tres crisis del Derecho Subjetivo  
En estudios dedicados al Profesor García Oviedo con Motivo de su jubilación. II Tomos. Sevilla, España, 1954. 208 págs.
- GONZALES PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo, 2ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1988. 306 págs.
- LARES, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo, s/ed.,-- U.N.A.M., México, 1979. 306 págs.
- MARTINES LARA, Ramón. El sistema Contencioso Administrativo en México, Editorial Trillas, S.A., México, 1990. 409 págs.
- OVALLE FAVELA, José. Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México, 5ª ed., Editorial Harla, México, 1989, --- 800 págs.
- PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil, 13ª ed., Editorial- Porrúa, S.A., México, 1989. 702 págs.
- RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Filosofía del Dere-- cho, 7ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1981. 506 págs.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 14ª ed., Editorial Porrúa, S.A., II Tomos. México, 1988.
- SIERRA JARAMILLO, Francisco. Derecho Contencioso Administrati- vo, 2ª ed., Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1980. 709 págs.
- VAZQUEZ GALVAN, Armando y GARCIA SILVA, Agustín. El Tribunal - de lo Contencioso Administrativo del D.F., 3ª ed., Editorial- Orto, México, 1977. 608 págs.
- VENEGAS ALVAREZ, Sonia. Origen y devenir del Ombudsman, U.N.A. N., México, 1988. 305 págs.

## LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.

## ECONOGRAFIA

- CEDILLO HERNANDEZ, Miguel A. Tres propuestas para modernizar - el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., Periódico el Día, México, D.F., 18 de febrero de 1993.
- DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES, XLVIII Legislatura, sesión pública de enero de 1971.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, XLVIII Legislatura, Minuta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo - del D.F., año 1971.
- FIX ZAMUDIO, Hector. Introduccion a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano, Revista del Colegio Nacional, Núm. 1, México, 1983.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. Estudio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, En Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., Núm. 2, julio de 1972.

- **FRAGA, Gabino.** Breves Consideraciones sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., Sobre el régimen de legalidad en México, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., Núm. 1.
- **NAVA NEGRETE, Alfonso.** Grandeza y decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, Núm. 1 extraordinario.
- -----, Notas sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., Núm. 4.