

291
203



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

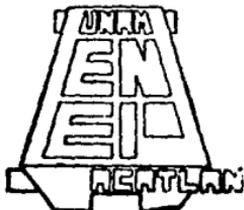
Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"

LA PLENA JURISDICCION DEL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL



T E S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

VICTOR HUGO MARTIN/SUAREZ ARELLANO



TESIS CON
BARRA DE ORIGEN

México, D. F.

1994



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.

Llegar al momento más importante en la vida de un profesionista no ha sido fácil.

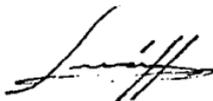
Desde pequeños la vida nos da grandes cosas y nos brinda las mejores oportunidades, de la misma manera que nos coloca frente a los obstáculos más difíciles de vencer; sin embargo, no estamos solos y Dios nos da voluntad, capacidad, fortaleza y las armas para seguir por el arduo camino hacia nuestro destino.

Hoy, gracias a El y a las personas que he conocido en el andar por la vida, cada una en el momento preciso pero sobretodo, gracias al inmenso amor, al impulso y la fe de quienes me dieron la existencia, me encuentro aquí conquistando una meta, haciendo tangible el sueño de mis padres.

Mucho hay que agradecer y más que retribuir a Dios, a la vida, a mis padres y a quienes siempre me apoyaron y estuvieron a mi lado en los momentos buenos y en aquellos en que todo parecía perder su sentido y no lograba encontrar las razones para seguir.

Es grande el compromiso y mayores los anhelos.

Hoy se me brinda nuevamente una oportunidad; oportunidad que se transforma en triunfo, esperanza y hambre de seguir...

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Luis', written in a cursive style.

A JESUSCRISTO:
Por darme la vida.

A MARIA:
Por estar siempre a mi lado.

A MI PADRE:
Que está en el cielo.

A MI MADRE:
Que está en la tierra, por
su amor, por ser mi guía en
la vida.

A MIS HERMANOS:
Por el amor que les tengo.

A MIS TIOS:
Por su apoyo incondicional.

A ROCIO DE LA LUZ:
Con todo mi cariño, por su
desinteresado apoyo.

**A mi Universidad y sus
Maestros.**

Víctor Hugo Martín Suárez Arellano

I N D I C E

INTRODUCCION	1
------------------------	---

C A P I T U L O I

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

A) LA FIGURA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	3
1) CONCEPTO Y ORIGENES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	3
2) ANTECEDENTES Y PRIMERAS LEGISLACIONES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO	7
B) EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO	15
1) JUSTIFICACION DE LA EXISTENCIA DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS	15
2) TRIBUNALES DE ESTA NATURALEZA EN MEXICO	18
a) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION	19
b) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO	22
c) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUERRERO	25
d) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO	27

C A P I T U L O II

LA FUNCION JURISDICCIONAL EN EL AMBITO ADMINISTRATIVO FEDERAL

A)	EL PODER JUDICIAL COMO ORGANO COMPETENCIAL	29
	1) CARACTERISTICAS	30
	2) ESTRUCTURA	31
B)	CONOCIMIENTO DE LA MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR LOS TRIBUNALES DEL PODER JUDICIAL FEDERAL	34
	1) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	35
	2) TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO	36
	3) JUZGADOS DE DISTRITO	37

C A P I T U L O III

LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN DERECHO COMPARADO

A)	EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN PAISES EUROPEOS	40
	1) EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN FRANCIA	41
	a) EL CONSEJO DE ESTADO	43
	b) LA CORTE DE CASACION	45
	2) EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA	47
	a) SITUACION ACTUAL DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	47
	b) LAS SENTENCIAS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA	51

B)	EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN AMERICA LATINA	53
1)	EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN ARGENTINA	53
a)	AUSENCIA DE ORGANOS JURISDICCIONALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS	53
b)	EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE "PLENA JURISDICCION"	59
c)	EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE "ANULACION"	61
2)	EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN COSTA RICA	63
a)	INFLUENCIA DEL PODER JUDICIAL EN ESTA JURISDICCION	63
b)	ASPECTOS IMPORTANTES DE LA LEY DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN ESTE PAIS	66

C A P I T U L O I V

LA PLENA JURISDICCION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

A)	ORDENAMIENTO JURIDICO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	69
1)	REFORMAS A LA LEY DE ESTE ORGANO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA	70
a)	SILENCIO ADMINISTRATIVO	72
b)	INTERES JURIDICO	77

B)	EFICACIA DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	82
1)	ANALISIS DE LA PLENA JURISDICCION EN ESTE ORDENAMIENTO JURIDICO	83
a)	ARTICULO 29	85
b)	ARTICULO 81	86
c)	ARTICULO 82	88
d)	LAS SENTENCIAS EN ESTE ORGANO JURISDICCIONAL	91
	CONCLUSIONES	98
	BIBLIOGRAFIA	103

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo surgió por la inquietud de conocer más a fondo la jurisdicción contencioso administrativa en México a nivel federal, su concepto orígenes y las primeras legislaciones existentes sobre la materia, así como el primer órgano de justicia administrativa: el Tribunal Fiscal de la Federación, institución importante en la impartición de justicia administrativa en México, ya que con su experiencia se han creado a nivel local otros tribunales que conocen de la materia fiscal y administrativa. Como ejemplo tenemos los estados de Guerrero, Guanajuato, México y el propio Distrito Federal, sólo por mencionar algunos de los existentes en el país.

En el mundo actual, por regla general, los países que lo conforman sustentan un régimen jurídico contencioso administrativo, estos sistemas con el transcurso del tiempo han tenido un desarrollo conforme la sociedad lo ha demandado, sobre todo en lo referente a la administración pública; casos concretos en Europa, Francia y España; en América, Costa Rica; países que se mantienen a la vanguardia en lo que a materia contencioso administrativa se refiere.

Hablando de nuestro país y particularmente del Distrito Federal, se crea en el año de 1971 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual ha sufrido diversas modificaciones en su

Ley, estas se dieron en los años 1973, 1979, 1986 y 1992, las cuales han tenido relevancia en la naturaleza proyectada por el Tribunal como un Órgano de "Plena Jurisdicción".

Las resoluciones que emite este Órgano jurisdiccional son de dos tipos: de anulación y de plena jurisdicción. Debido a esto, entre los estudiosos de la materia ha surgido una polémica para expresar si tiene o no el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal plena jurisdicción.

En nuestro trabajo sustentamos el criterio de que el Tribunal administrativo del Distrito Federal tiene plena jurisdicción con base en el análisis de los artículos 81 y 82 de la Ley de este Órgano colegiado. Concluimos que no es necesario que en la Ley se haga la mención expresa de la plena jurisdicción; esta característica se manifiesta en la ejecución de las sentencias emitidas y la fuerza para aplicar las medidas de apremio y hacerlas cumplir.

C A P I T U L O I
EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

A) LA FIGURA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La relación gobierno - particulares es importante en un régimen de derecho porque nos lleva a un sinnúmero de situaciones de tipo jurídico. El actuar de la administración en cierto momento puede lesionar, por alguna conducta arbitraria, los derechos del gobernado, por lo que es importante que exista un órgano jurisdiccional encargado de solucionar esos conflictos, esto llevó a la creación del contencioso administrativo.

La presencia del contencioso administrativo es esencial ya que significa que el gobernado tendrá una instancia para que sea restituido en el goce del derecho que le haya sido afectado y mantener de manera estable las relaciones entre el gobernado y la administración, para no quebrantar el orden jurídico.

1) Concepto y Orígenes del Contencioso Administrativo.

El contencioso administrativo es de reciente creación, ya que los órganos que imparten esta justicia en nuestro país surgieron en el presente siglo.

La expresión contencioso administrativo se refiere a una serie de actos tendientes a la solución de actos administrativos de una forma jurisdiccional, es decir, es la solución de las discrepancias que aparecen entre el particular y la administración pública en su actuación, cuando el gobernado resulta lesionado en su derecho o sus intereses y considere ilegal la conducta adoptada por la administración.

Un concepto de la locución contencioso administrativo es el siguiente: "Por influencia de la terminología francesa, entiéndase por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública. También se conoce esta institución en el derecho mexicano con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo". (1)

El contencioso administrativo es un juicio que versa sobre pretensiones de derecho administrativo por actos ilegales que emite la administración pública, cumpliendo así con la misión de control administrativo.

(1) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M. Ed. Porrúa, S. A. 3a. ed. México-1989. p. 685.

Ahora bien, existe una corriente que considera que lo Contencioso Administrativo o Justicia Administrativa significan lo mismo, pero compartimos la opinión del jurista Carrillo Flores al definir los conceptos de la siguiente manera:

"... la expresión "contencioso administrativo" es más amplia y comprende fenómenos ajenos a los que quedan abarcados en el rubro de la "justicia administrativa". Lo contencioso administrativo es, estrictamente, la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública tanto en su seno como fuera de ella. En este sentido, dentro de lo contencioso administrativo debe comprenderse incluso el poder propio de la Administración activa cuando interviene para decidir un punto contencioso: el problema de los recursos administrativos formaría así parte de lo contencioso administrativo. La "justicia administrativa", en cambio, se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la Administración Pública activa, sino por órganos que frente a la Administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales".

(2)

(2) CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Ed. Porrúa, S. A. 2a. ed. México 1973. pp. 154 - 155.

Los orígenes del contencioso administrativo los tenemos en Francia, país en que ha llegado a una gran perfección el sistema administrativo, ahí la jurisdicción administrativa procede de dos reglas.

La primera, que impide a los tribunales ordinarios intervenir en la administración, la cual se sentó en el principio de separación de poderes; la segunda, que separa la administración activa de la - contenciosa y que tiene su origen igualmente en el principio de separación de poderes, aunque debemos decir que la segunda regla constituye un obstáculo para la justicia administrativa, ya que la misma administración no puede juzgar sus propios actos.

La fuente de nuestro contencioso administrativo es, sin duda, - el Derecho Francés y dentro de este derecho en forma directa "una institución del antiguo régimen francés llamada Consejo del Rey, que tuvo facultades en los litigios y reglamentos de asuntos administrativos".

(3)

En sus inicios este Consejo de Estado, que se creó por ley 16-24 de agosto de 1790, fue un tribunal de justicia retenida que separó la función judicial de la función administrativa.

(3) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Ed. Porrúa, S. A. 12a. ed. México 1989 p. 635.

Por lo expresado en párrafos anteriores nos damos cuenta -- que el origen de los tribunales contencioso administrativos se dió en Francia, por medio de su Consejo de Estado, y México, por influencia del Derecho Francés, adoptó el sistema de justicia administrativa con base en el principio de separación de poderes.

Desde nuestro punto de vista el contencioso administrativo es un conjunto de actos por los cuales se ejerce la función jurisdiccional para examinar la actuación de la administración.

2) Antecedentes y Primeras Legislaciones del Contencioso Administrativo en México

Los Antecedentes más remotos del contencioso administrativo en nuestro país los encontramos en el siglo XVI, en las Leyes de Indias. La Ley 35 nos dice: "Todas las cosas que los Virreyes y los gobernadores proveyeran a título de gobierno está ordenado, por si alguna parte se sintiera agraviada, puede apelar y recurrir a las audiencias reales de indias".

(4)

De acuerdo con la disposición descrita en líneas anteriores, se puede afirmar que en tiempos de dominación española el contencioso administrativo no fue la revisión en juicio de las resoluciones emitidas por la administración en perjuicio del particular, sólo --

(4) SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 647.

fueron actos de interés general los que se sometieron a juicio y sólo así se reconocía o negaba la contienda administrativa, las personas que estaban facultadas para reconocer o negar y a su vez, confirmar o revocar sus peticiones eran: los virreyes o el gobernador y lo hacían por medio de autos y decretos.

Como antecedente constitucional tenemos la Constitución de Cádiz de 1812, la cual no era un ordenamiento de carácter nacional. "En esta ley se incluyó el régimen jurídico de lo contencioso administrativo, creado en Francia en 1801. Debido a los acontecimientos históricos ocurridos en la Nueva España y en la Península, esta Constitución no llegó a tener vigencia efectiva en México."

(5)

Prevaleció la idea de que, al Poder Judicial le correspondía resolver las controversias entre los particulares y la administración.

El Ordenamiento Federal de 1824 crea un Consejo de Gobierno, conforme al artículo 116 fracción IV, a pesar de ello, la influencia de la constitución norteamericana hace al país adoptar un sistema judicialista. Este Consejo de Gobierno era una institución cuyo patrón fue el Consejo Francés, pero cabe señalar que el precedente sentado por la Constitución Federal de 1824 se refleja en los orde-

(5) MARTINEZ LARA, Ramón. El Sistema Contencioso Administrativo - en México. Ed. Trillas. 1a. ed. México 1990. p.83.

namientos constitucionales posteriores, siendo la primer semilla para establecer el sistema contencioso administrativo en México, en su vida independiente.

Las Siete Leyes de 1836 son documentos constitucionales que adicionan un cuarto poder, se mantiene el principio de separación de poderes, pero con la variante de que se hace con la idea del régimen político centralista.

Respecto al contencioso administrativo, "La ley quinta disponía la estructura del Poder Judicial (artículo primero). El artículo 12 confería a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las controversias administrativas originadas en contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden, aunque este dicho sólo se puede fundar en una interpretación extensiva de la fracción VI de dicho precepto."

(6)

Surgen también los Tribunales de Hacienda en esta materia, pero éstos siempre dentro del Poder Judicial; creemos que dichos Tribunales de Hacienda sientan un precedente de lo que ahora es el Tribunal Fiscal de la Federación, "también se determina que la

(6) VAZQUEZ ALFARO, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Organos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Ed. U. N. A. M. 1a. ed. México 1991. p.131.

Suprema Corte de Justicia conocerá de las disputas judiciales que se promuevan sobre contratos o negocios celebrados por el Supremo Gobierno o por su orden expresa."

(7)

Los principios normativos que se mencionan con anterioridad no tuvieron una aplicación efectiva, aunque sus aportaciones son -- de virtual importancia, ya que se tienen mejores perspectivas de lo que es el contencioso administrativo y por lo tanto se crean los cimientos para una mejor justicia administrativa en la actualidad.

Un ordenamiento constitucional importante fueron las Bases Orgánicas de 1843; en ellas se establecía que la resolución del contencioso administrativo estaba a cargo de la Suprema Corte, por el principio de separación de poderes; los Tribunales de Hacienda, referidos con anterioridad, subsisten y se les otorgan más atribuciones entre las que se encontraba: conocer de la materia de Comercio y Minería, lo que amplió la competencia de estos órganos jurisdiccionales.

Trás haber desaparecido surge nuevamente el Consejo de Estado, que en legislaciones anteriores ostentaba el nombre de Consejo de

(7) CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. La Evolución del Contencioso - Administrativo en México. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No. 3. 2a. época.- México 1991. p. 17.

Gobierno; su artículo 119 "ratificó la prohibición para la Suprema Corte de intervenir o tomar conocimiento alguno sobre los asuntos económicos o gubernativos de la nación o de los departamentos."(8) Este Consejo de Estado fungía como dictaminador en asuntos y consultas que versaran sobre las diferentes materias de derecho.

En 1853 nace la primera legislación en forma del contencioso administrativo, cuyo fundamento fueron las Bases Constitucionales de ese mismo año, a nuestro entender es una ley que se adelanta a su -- tiempo; este ordenamiento recibe el nombre de "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo."

Dicha ley contempla la figura del Consejo de Estado con la diferencia de que se crea con funciones de asesoría y consulta para los órganos de gobierno; dentro de este Consejo de Estado existía una sección que conocía del contencioso administrativo.

La ley antes mencionada en su artículo 1o. nos señalaba que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de cuestiones administrativas y en materia de competencia establecía:

"...Art. 2. Son cuestiones de Administración: las relativas I. A las obras públicas; II. A los ajustes públicos y contratos cele-

(8) VAZQUEZ ALFARO, José Luis. Op. cit. p.132.

brados por la administración; III. A las rentas nacionales; IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos; VI. A su ejecución y cumplimiento." (9)

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo recibe el nombre de Ley Lares, ya que fue Don Teodosio Lares el autor de dicho ordenamiento jurídico que constituyó base esencial para los intentos de establecer la justicia administrativa posteriormente en México.

Se puede hablar de una justicia administrativa como tal, con la aplicación de la Ley Lares de 1853. Este ordenamiento provocó algo sin precedentes en la historia jurídica del país: estableció la justicia administrativa fuera del Poder Judicial. Sólo podía conocer de ella el Consejo de Estado, con lo cual se establecía un modelo francés en la administración de justicia contencioso administrativa. La aplicación de la Ley Lares fue efímera, ya que la Revolución de Ayutla desconoció las Bases Constitucionales de 1853.

Sobre este ordenamiento de 1853, nos ofrece el jurista Alfonso Nava Negrete un comentario muy acertado al decir: "Tuvo sin embargo el Consejo de Estado Lares, algo distinto a su modelo. El Tribunal

(9) Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo. citado - por SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 650.

laresiano determinó su competencia, siguiendo el sistema de enumerar los campos administrativos de donde surgiría la materia contencioso administrativa. En cambio su arquetipo, usó el sistema de formular en general sus atribuciones, con la particularidad que fueron en aumento por obra de su jurisprudencia."

(10)

En el ordenamiento de 1857 "se estableció el sistema judicial de lo contencioso administrativo, interrumpido por el sistema Lares"(11); el artículo 97 de esta Constitución establecía que los Tribunales de la Federación eran los únicos que podían conocer de los conflictos en caso de la aplicación de leyes federales. Por lo que el Poder Judicial siguió conociendo de las controversias contencioso administrativas, en tanto "durante la segunda mitad del siglo XIX, la justicia administrativa impartida por los Tribunales del Poder Judicial" (12), tuvo un carácter fuera de lo conquistado en la Ley Lares, que estuvo inspirada en el modelo francés.

Después de la Constitución de 1917, la cual solamente es una reforma y adición a la de 1857, sigue la tradición del sistema

-
- (10) NAVA NEGRETE, Alfonso; Notas Sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana; No. 4 -- (Julio - 1972); México; pp. 261 - 290.
 (11) MARTINEZ LARA, Ramón. Op. Cit. p. 94.
 (12) NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. p. 262.

judicialista. Respecto a lo contencioso administrativo éste sólo podía resolverse en la Suprema Corte de Justicia por vía de amparo.

Es en la década de los cuarenta cuando en la Constitución se instituye la creación de tribunales contencioso administrativos, al respecto el Doctor Luis Humberto Delgadillo G. afirma: "Por su parte, la constitución de 1917 en el texto original del artículo 104 no previó la existencia de tribunales administrativos, por lo que se le hicieron dos reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, los días 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1976 a fin de darles un sustento constitucional." (13); ya en la década de los ochentas, al artículo 73 se le adiciona una fracción (XXIX-H) por medio de la cual se faculta al Congreso Federal para instituir tribunales contencioso administrativos.

La Constitución Federal también faculta a los estados para instituir tribunales contencioso administrativos en su artículo 116, fracción IV, en el se menciona que las leyes de los estados y las constituciones locales pueden instituir este tipo de tribunales administrativos.

(13) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H., LUCERO ESPINOSA, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo (2o. Curso). Ed. Limusa. 1a. ed.- México 1989. pp. 181 - 182.

B) EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

Teniendo ya las bases constitucionales y el conocimiento de lo que es el contencioso administrativo, es necesario analizar algunas legislaciones al respecto para hacer un juicio del avance que ha tenido esta jurisdicción en nuestro país y cuál es la realidad de cómo se imparte esta justicia en algunos estados de la Federación.

1) Justificación de la Existencia de los Tribunales Contencioso Administrativos

Para que exista un régimen de derecho en cualquier nación, se necesita la aplicación correcta del ordenamiento jurídico; es necesario aplicar la justicia y hacerlo decorosamente, su aplicación debe ser en todas las materias, siempre conforme a derecho; una de las manifestaciones del derecho es aplicar la ley, ya sea a un particular o al Estado.

Es por eso que la justicia administrativa que se imparte en los tribunales que forman el sistema contencioso administrativo, deben vigilar la función que realizan los órganos de la administración pública para que no se cometa ningún atropello, exista desvío o arbitrariedad al realizar sus funciones jurídicas y que éstas a su vez afecten al gobernado.

El contencioso administrativo es un control en la protección de los derechos del gobernado frente a la administración pública en su ejercicio; al respecto el jurista José Luis Vázquez Alfaro nos dice:

"... el proceso administrativo se encuentra configurado como un mecanismo de control de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas..."

(14)

El contencioso administrativo no es un órgano de justicia que vigile el control constitucional, así lo mencionan algunos autores, entre ellos Ignacio Vallarta quien considera que en nuestro sistema no había cabida para el contencioso administrativo, ya que el Poder Judicial tenía que conocer de esta materia; su reflexión es resultado del sistema judicialista que imperaba en ese tiempo (finales del siglo XIX).

Con el paso del tiempo han cambiado las funciones de la administración pública conforme al desarrollo y crecimiento que ha tenido el país en el presente siglo, por lo que podemos observar que el derecho no ha quedado al margen de estos fenómenos; en el campo de la justicia administrativa ha influido la experiencia tomada del Tribunal Fiscal de la Federación, surgiendo así más órganos de justicia administrativa, tanto de carácter fiscal como administrativo.

En México los órganos jurisdiccionales en materia contencioso administrativa, tienen su fundamento constitucional en los artícu-

(14) VAZQUEZ ALFARO, José Luis. Op. cit. p. 157.

los 73 fracción XXIX-H y 116 fracción IV, por lo que no existe a nivel federal ni local, algún impedimento para que se puedan crear estos tribunales.

Los textos que son la base constitucional de dichos órganos nos dicen:

"Artículo 73 El Congreso tiene facultad:

.....

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

(15)

"Artículo 116. El Poder Público de los Estados se dividirá para su ejecución, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

IV. Las constituciones y leyes de los Estados, podrán instituir tribunales de lo contencioso - administrativo dotados de plena

(15) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). Ed. U. N. A. M. México 1990. p. 304.

autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

(16)

2) Tribunales de esta Naturaleza en México.

Es muy significativo el año de 1936, porque gracias a la Ley de Justicia Fiscal, publicada el 31 de agosto de ese año, nace a la vida jurídica el primer órgano jurisdiccional en materia contencioso administrativa, el Tribunal Fiscal de la Federación, a partir de ese momento, ha surgido la necesidad de crear más tribunales de la misma naturaleza.

Teniendo como génesis al Tribunal Fiscal de la Federación, décadas después han surgido más órganos de justicia administrativa. En este capítulo no sólo haremos referencia al Tribunal Fiscal de la Federación, sino a otros órganos de la misma naturaleza, como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, debido a la cercanía que existe entre esta entidad federativa y el asiento federal de los Poderes de la Unión y por la influencia que puede tener su ordenamiento respecto del multicitado Tribunal Fiscal y el Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual veremos más adelante de manera exhaustiva.

(16) Idem. p. 505.

Analizaremos, además, los Tribunales Contencioso Administrativos de los Estados de Guerrero y Guanajuato, por ser de reciente creación en nuestro país, para así conocer la influencia que han recibido del más antiguo de nuestros órganos jurisdiccionales en materia fiscal y administrativa.

De acuerdo a lo ya mencionado y en relación a la justicia administrativa, diremos que es un conjunto de tribunales independientes, tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial, que conocen de los actos realizados por la administración y los cuales causan alguna molestia al particular.

a) Tribunal Fiscal de la Federación.

Este órgano de justicia administrativa se crea debido a la necesidad existente de contar con un tribunal que conociera de la materia contencioso administrativa, tuvo su génesis en la Ley de Justicia Fiscal del año de 1936. El correspondiente ordenamiento tiene antecedentes en otros documentos legislativos tales como: la Comisión Consultiva de Indemnizaciones del año 1919, la Ley de Reclamaciones por Daños Provenientes de la Revolución de 1919, el Jurado de Penas Fiscales de 1924, la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal, del año 1929, y la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

Cuando nace el Tribunal Fiscal de la Federación, su constitucionalidad fue sumamente cuestionada pero para 1946 se modificó la

fracción I del artículo 104; posteriormente surgen dos nuevas reformas en los años 1967 y 1987; con esta última se otorga al Poder Legislativo la facultad de crear tribunales de lo contencioso administrativo, al adicionarse la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional. Al respecto, el Doctor Héctor Fix Zamudio afirma: "Con mejor técnica legislativa, en las recientes reformas promulgadas en agosto de 1987 esta disposición del artículo 104 fracción I, de la Carta Federal, que se refiere a la competencia genérica de los tribunales federales, fue trasladada al diverso artículo 73, fracción XXIX-H, sobre las facultades del Congreso de la Unión para legislar en esta materia y establecer los citados tribunales administrativos."

(17)

El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano jurisdiccional que conforme al modelo francés de justicia administrativa es independiente de cualquier autoridad, ya que tiene plena autonomía para dictar sus fallos, tal y como lo señala su Ley Orgánica, promulgada en el año de 1977, con reformas en los años de 1981 y 1983.

Este órgano jurisdiccional está compuesto por una Sala Superior y 18 Salas Regionales; en sus inicios tuvo una competencia de carácter fiscal, pero con el desarrollo y crecimiento de la actividad administrativa aumenta su competencia; conoce de controversias sobre

(17) FIX ZAMUDIO, Héctor. El Sistema Presidencial Mexicano (algunas reflexiones). Ed. U. N. A. M. 1a. ed. México 1988. pp. 297-302).

pensiones civiles y militares e interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, celebrados por la Administración Pública Centralizada, asuntos relacionados con la Ley Federal de Instituciones y Fianzas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la Ley Orgánica del Banco de México.

Sobre lo anterior nos menciona el jurista Jesús González Pérez:

"El Tribunal --integrado por una Sala Superior y varias Salas Regionales-- constituye un órgano jurisdiccional especial, cuyo ámbito viene delimitado fundamentalmente por la materia tributaria. Pero su jurisdicción originaria limitada a esta materia se ha ido extendiendo a otras materias administrativas. Lo que ha permitido pensar que este podía ser el procedimiento para estructurar un sistema de justicia administrativa federal: atribuyéndole jurisdicción general en materia administrativa."

(18)

Respecto al carácter que sustenta el Tribunal Fiscal se ha dicho y escrito mucho, algunos estudiosos del Derecho Administrativo afirman que es de mera "Anulación" otros, que es de "Plena Jurisdicción", lo cierto es que no hay un criterio unificado. Constreñidos al problema diremos que el órgano de anulación sólo declara la validez o nulidad del acto y en lo concerniente al órgano de "Plena Jurisdicción" éste declara la condena en la sentencia. Respecto a

(18) GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Ed. Porrúa, S. A. México 1988. P. 642.

este punto el jurista Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez menciona: "... tenemos que en el tribunal de simple anulación sólo se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la administración, por tal motivo se ha instaurado este tipo de contencioso para conocer la afectación de un interés legítimo; mientras que en el de plena jurisdicción se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, por lo tanto, este contencioso se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos."

(19)

El Tribunal Fiscal de la Federación emite sentencias de anulación, así como de plena jurisdicción, aplicando las normas jurídicas fiscales y administrativas de su conocimiento.

Considerando lo anterior y conforme a la estructura, funcionamiento y experiencia de este tribunal, así como el desarrollo de la justicia en lo concerniente al contencioso administrativo, para estar a la vanguardia debería establecerse un Tribunal Contencioso Administrativo en todo el sentido de la palabra a nivel federal, y crearse un procedimiento al mismo nivel para la solución de los asuntos relacionados con la materia.

b) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

(19) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. cit. p. 192.

Aprovechando la experiencia del Tribunal Fiscal de la Federación, así como la de la propia entidad, se creó un órgano competente para impartir justicia administrativa en el Estado de México.

Los antecedentes de este órgano jurisdiccional se remontan al año de 1958, en el que se crea un tribunal fiscal, que dictaba "sus fallos a nombre del Ejecutivo del Estado, pero independientemente de la entonces Dirección General de Hacienda y de cualquier otra autoridad administrativa" (20). Posteriormente, en el año de 1970, se expide el primer Código Fiscal del Estado de México, el cual regulaba el procedimiento ante el tribunal. Este código fue modificado en el año de 1983.

El Tribunal Fiscal del Estado de México, como órgano de justicia administrativa, sustentaba plena autonomía para dictar sus fallos, y sus resoluciones sólo nulificaban el acto impugnado.

Con la promulgación de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, de 1987, nace el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, que sustituyó al Tribunal Fiscal del mismo estado.

En el artículo 2o. del ordenamiento jurídico de este tribunal está expresada literalmente la idea de plena jurisdicción, así como también su autonomía.

(20) GONZALEZ PEREZ, Jesús. Op. Cit. p. 505.

Sus artículos 109, 110 y 111 contienen las medidas de apremio en caso de incumplimiento de la sentencia.

Además de tener plena jurisdicción es un tribunal independiente del Ejecutivo y del Poder Judicial por lo que se le considera un organismo sui generis, tal como lo afirmó la Comisión Legislativa a la que se encomendó el estudio de la iniciativa de ley, la cual afirma:

"El tribunal será autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, incluso en el aspecto presupuestario, lo cual lo sitúa fuera del marco del Poder Ejecutivo, y si bien no pertenece al Poder Judicial Ordinario, no hay duda de que se trata de un órgano de jurisdicción especializada".

(21)

Este órgano jurisdiccional ha tenido un gran adelanto en lo concerniente a su competencia, ya que expresamente la ley le confiere el carácter de plena jurisdicción, por lo que no hay ningún problema de interpretación, como sucede en los ordenamientos de los tribunales del Distrito Federal, Guerrero y Tribunal Fiscal de la Federación, según se verá posteriormente.

(21) GONZALEZ PEREZ, Jesús. Idem. p. 595.

c) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.

En julio de 1987 nace este órgano jurisdiccional al expedirse; la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, por lo que es un órgano de justicia administrativa de reciente creación; éste tribunal viene a cubrir un vacío en la administración de justicia en esta materia ya que en su actuación resuelve las controversias que surgen entre los particulares y la autoridad administrativa.

Como otras legislaciones de carácter local, no tiene señalada en forma expresa su autonomía y su plena jurisdicción, pero analizando su ordenamiento jurídico encontramos estas características.

La plena jurisdicción la sustenta en sus medidas de apremio, según el artículo 10. de su ordenamiento, así como el carácter de sus sentencias que conforme al artículo 68 fracción III, pueden modificar el acto impugnado. El artículo 70 de este ordenamiento jurídico menciona respecto al rubro plena jurisdicción lo siguiente:

"...las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad responsable para otorgar o restituir el goce de los derechos indebidamente afectados o desconocidos".

(22)

(22) Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero. 1987. pp. 21 - 22.

En el capítulo relativo a las sentencias se presentan las medidas de apremio en caso de incumplimiento, (artículos 74 y 75). Conforme a lo mencionado este Tribunal Administrativo tiene la facultad para hacer cumplir sus resoluciones, lo citado es lo que varios tratadistas han llamado " Plena Jurisdicción ".

La competencia de este órgano jurisdiccional es muy amplia, ya que conoce de actos administrativos que lesionan los derechos del gobernado por el Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y sus órganos descentralizados, así como de los actos fiscales que emitan las mismas entidades; una materia importante es la que se refiere a la negativa ficta, de la cual también conoce este órgano jurisdiccional administrativo. "Sin embargo, el Código Fiscal del Estado es el único ordenamiento jurídico local que regula la institución de la negativa ficta, al estatuir en su numeral 73 que el silencio de las autoridades fiscales se estimará como resolución negativa, cuando no den respuesta a las consultas o peticiones de los particulares en el término que la ley fije, y a falta de éste, en noventa días hábiles".

(23)

En resumen, diremos que este tribunal conoce de todos los actos administrativos concernientes al Poder Ejecutivo del Estado en

(23) RUIZ PEREZ, Tomás. La Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero. Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año 1. - Núm. 1. julio - septiembre. México 1988. pp. 57 - 58.

general y sus organismos descentralizados, para buscar un equilibrio entre la administración y los gobernados al crear o modificar los actos que violan su esfera jurídica.

d) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

Se establece este tribunal en el año de 1986 con competencia estatal y municipal; es un órgano jurisdiccional administrativo de plena autonomía para dictar sus fallos, con un aspecto importante el cual es necesario que se reforme, "... es un órgano de control de legalidad..." (24); esta expresión nos lleva a pensar que es un tribunal de mera anulación, por lo que su poder está muy limitado.

En el artículo 85 sólo manifiesta en qué términos debe cumplir la autoridad las resoluciones. Además consideramos que debe ser más explícito en el aspecto de cómo emitir sus fallos el tribunal y así saber si tiene plena jurisdicción.

Ahora bien, este tribunal por medio de su ley cuenta con la facultad de imponer medidas de apremio en los términos del artículo 36 que establece:

"Art. 36...

I. Amonestación.

II Multas cuyo importe será el equivalente de tres días de

(24) Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. 1986.-
p. 5.

salario mínimo general obligatorio más alto vigente en el Estado, y,

III. Auxilio de la Fuerza Pública.

Si fuera insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia".

(25)

Pero aún con lo transcrito, en la ley no existe alguna disposición que nos abra el marco jurídico para hablar de un tribunal de plena jurisdicción.

Un punto importante es el relativo a la negativa ficta. El precepto que la menciona es el artículo 19 fracción IV; y se produce cuando las peticiones que se hayan formulado ante las autoridades -- "... no sean resueltas en los plazos que la ley o reglamento fijen o a falta de dicho plazo, en el de noventa días naturales".

(26)

Es importante hacer notar que es necesario un paquete de reformas en la ley de este órgano de justicia administrativa, que contenga las medidas de apremio necesarias para hacer valer sus resoluciones, así como los preceptos necesarios para emitir sentencias que sustenten plena jurisdicción; ya que aparte de ser un tribunal autónomo, la ley le otorgaría ha este órgano que imparte justicia plena jurisdicción en su actuación.

(25) Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; 1986; p. 14.

(26) Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; idem. p. 10.

C A P I T U L O I I

LA FUNCION JURISDICCIONAL EN EL AMBITO ADMINISTRATIVO FEDERAL

A) EL PODER JUDICIAL COMO ORGANO COMPETENCIAL

El Estado ejerce su imperium a partir de tres poderes (ejecutivo, legislativo, y judicial), tal y como lo expresa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En nuestro país, el poder judicial ejerce sus funciones a partir de una estructura con características propias; conoce de los litigios entre particulares, por lo que su contenido será de derecho privado, y entre particulares y al Estado, con carácter de derecho público.

Al respecto, el jurista Ignacio Burgoa comenta:

"La locución "Poder Judicial" suele emplearse como se sabe, en dos sentidos que son: el orgánico y el funcional. Conforme al primero, que es impropio aunque muy usual, el "poder judicial" denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho precepto impli-

ca la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, aunque sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos."

(27)

1) Características

El Poder Judicial, para ejercer sus funciones, reúne ciertas características especiales; como poder del Estado es autónomo, tiene la capacidad de actuar sin ninguna orden, ya fuera ésta del Poder Ejecutivo Federal o local, o de cualquier miembro del Poder Legislativo, según lo establecido en el artículo 49 constitucional.

Se encarga de resolver los litigios planteados en sus órganos jurisdiccionales. Cabe mencionar que existen otras instancias judiciales que no pertenecen propiamente al Poder Judicial, ya que "dentro del conjunto de órganos formalmente administrativos hay entidades autoritarias cuya competencia se integra primordial y relevantemente con facultades discrecionales, como sucede con los tribunales del trabajo a que se refiere el artículo 123 constitucional, sin que estos formen parte del "Poder Judicial" en el sentido orgánico. Por otro lado existen los tribunales de lo contencioso administrativo que se encuentran en la misma situación que los

(27) BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, - S. A. 22a. ed. México 1987. p. 811.

laborales en cuanto a que estrictamente y desde un punto de vista clásico y tradicional, tampoco pertenecen a dicho "poder". (28)

El Poder Judicial Federal desempeña la función de control constitucional y la función judicial en estricto sentido pues bien, cuando ejecuta la mencionada en segundo término "se traduce en un mero juez que resuelve un conflicto de derecho exclusivamente". (29)

En cambio, cuando realiza la función de control constitucional se convierte en "mantenedor, protector y conservador del orden creado por la Constitución en los distintos casos que se presenten a su conocimiento". (30)

2) Estructura

Para que el Poder Judicial pueda ejercer de manera eficaz sus funciones, necesita de los órganos jurisdiccionales pertinentes para ello. Estos órganos serán los encargados de impartir justicia como lo menciona el artículo 17 de la Carta Magna:

"Art. 17 ...estarán expeditos para impartirla en los plazos

(28) BURGOA Ignacio; op. cit. p. 812.

(29) BURGOA Ignacio; idem, p. 817.

(30) BURGOA Ignacio; idem, p. 816.

y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial..." (31)

Estos comentarios nos llevan a la conclusión de que existe una perfecta estructuración del Poder Judicial para cumplir con lo antes mencionado. La Constitución Federal establece que el Poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, siendo la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la que desarrolla y precisa la organización y funcionamiento del Poder Judicial.

Su artículo 10. nos menciona que el Poder Judicial lo ejercen: la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, el Jurado Popular y en su fracción VI, el mismo artículo señala:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se integra por 4 salas: una en materia penal, otra en materia administrativa, una tercera en materia civil, una más en materia laboral y una quinta sala que tiene carácter auxiliar. En Pleno la Suprema Corte se integra por 21 ministros, cada sala está integrada por 5 ministros numerarios; en caso de que exista exceso de trabajo en alguna de las cuatro primeras salas, entra en funciones la sala auxiliar, la cual

(31) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; op. cit. p.75.

está constituida por los ministros supernumerarios pertinentes y conocerá de todas las materias.

Conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (art. 38), los Tribunales Colegiados de Circuito se integran de 3 magistrados, un secretario de acuerdos y el personal necesario para mejor proveer la función jurisdiccional, según lo determine el presupuesto; existen 23 circuitos con 77 Tribunales Colegiados de Circuito, éstos distribuidos conforme al número de asuntos por tramitar.

Los Tribunales Unitarios de Circuito se componen, conforme al art. 31 de la Ley Orgánica respectiva, por un magistrado y el número de funcionarios judiciales que se necesiten para el despacho de los asuntos y de acuerdo al presupuesto. Existen 23 circuitos en el país con 43 Tribunales Unitarios de Circuito, distribuidos en forma específica según las necesidades para de impartición de justicia.

Los Juzgados de Distrito se forman por un juez y el número de personal judicial para mejor proveer los asuntos. Existen 160 Juzgados en todo el país distribuidos conforme a las exigencias de los asuntos en 23 circuitos.

El Jurado Popular se forma con siete individuos que reúnan las características que menciona el artículo 63 de la Ley Orgánica del -

está constituida por los ministros supernumerarios pertinentes y conocerá de todas las materias.

Conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (art. 38), los Tribunales Colegiados de Circuito se integran de 3 magistrados, un secretario de acuerdos y el personal necesario para mejor proveer la función jurisdiccional, según lo determine el presupuesto; existen 23 circuitos con 77 Tribunales Colegiados de Circuito, éstos distribuidos conforme al número de asuntos por tramitar.

Los Tribunales Unitarios de Circuito se componen, conforme al art. 31 de la Ley Orgánica respectiva, por un magistrado y el número de funcionarios judiciales que se necesiten para el despacho de los asuntos y de acuerdo al presupuesto. Existen 23 circuitos en el país con 43 Tribunales Unitarios de Circuito, distribuidos en forma específica según las necesidades para de impartición de justicia.

Los Juzgados de Distrito se forman por un juez y el número de personal judicial para mejor proveer los asuntos. Existen 160 Juzgados en todo el país distribuidos conforme a las exigencias de los asuntos en 23 circuitos.

El Jurado Popular se forma con siete individuos que reúnan las características que menciona el artículo 63 de la Ley Orgánica del -

Poder Judicial de la Federación, además serán designados por sorteo conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cada parte que como órgano jurisdiccional compone al Poder Judicial, desarrolla su función de manera específica, por lo que amalgamados éstos, dirimen las controversias jurídicas de diferente naturaleza como son: civiles, penales, laborales y administrativos, que se suscitan entre sujetos de diversa índole.

B) CONOCIMIENTO DE LA MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR LOS TRIBUNALES DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

Algunos de nuestros juristas han dicho que debería establecerse un sistema judicialista inspirado en el sistema anglosajón, en el cual todos los órganos jurisdiccionales se encuentren dentro del Poder Judicial. Pero en nuestro orden jurídico administrativo, por influencia del modelo francés, el contencioso administrativo se encuentra fuera del poder judicial.

Ahora bien, cuando las sentencias del contencioso administrativo son desfavorables para alguna de las partes en conflicto (particulares o Estado), la sentencia puede ser recurrida ante el mismo órgano jurisdiccional en caso de que el fallo se confirmara, o bien con la sentencia de primera instancia se puede acudir a otro órgano jurisdiccional. En este momento el Poder Judicial conoce de la materia contencioso administrativa, aunque se puede interponer también de manera inmediata el amparo según sea el caso controvertido.

El fundamento constitucional por el cual el Poder Judicial conoce de la materia contencioso administrativa lo tenemos en el artículo 104, fracción 1-B que menciona:

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

I.-

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes..." (32)

Por lo anterior concluimos que el Poder Judicial si conoce en última instancia de los conflictos contencioso administrativos, por lo que veremos de qué manera y en qué casos, y cuáles de los diferentes órganos jurisdiccionales que comprende este poder son los competentes para conocer de la materia administrativa.

1) Suprema Corte de Justicia

Este máximo tribunal del país es por esencia la autoridad que controla la constitucionalidad de la ley suprema, así como también es el órgano que aplica la ley en caso de alguna controversia de derecho entre particulares.

(32) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; idem.; p. 434

La Suprema Corte de Justicia conoce de recursos de revisión conforme al artículo 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo.

Según el artículo 104, I-B constitucional, en relación con el artículo 197 - A de la Ley de Amparo, la segunda sala conoce de los recursos de revisión administrativa, este recurso es el de revisión fiscal previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, con relación al artículo, 3o. bis, tercer párrafo, de la Ley de Amparo.

2) Tribunales Colegiados de Circuito

En estos tribunales es donde más se conoce de los asuntos contencioso administrativos, sea en amparo directo, recurso de revisión por sentencia dictada por Juzgado de Distrito o amparo indirecto. Su competencia en materia contencioso administrativa la podemos encontrar de manera estricta en el artículo 44, fracción I, b), al establecer que estos tribunales son competentes para conocer "de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales."

(33)

Los Tribunales Colegiados en materia administrativa, conocen de amparo directo que se promueva en contra de la sentencia definitiva que haya emitido el Tribunal Fiscal de la Federación; en lo que res-

(33) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Op. cit. - p. 209.

pecta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal conoce del amparo en contra de las sentencias definitivas, sólo el primer circuito.

También estos tribunales conocen específicamente de los recursos de revisión, conforme al artículo 104, fracción I-B constitucional; el cual menciona que el recurso se interpondrá en contra de las resoluciones definitivas de los Tribunales Contencioso Administrativos, conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Carta Magna.

La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en el artículo 25, fracción XII, menciona que los Tribunales Colegiados conocerán de contradicciones entre tesis que resuelvan recursos de revisión sustentados por dos o más de los mismos tribunales, conforme al artículo 104, fracción I-B constitucional. Las contradicciones deberán estar sujetas a lo estipulado en el artículo 197 - A de la Ley de Amparo.

3) Juzgados de Distrito

Estos juzgados están divididos por materia, y en lo conducente a la materia administrativa sus facultades las expresa el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Deciden de la legalidad o subsistencia de un acto o procedimiento de autoridad administrativa; de los juicios de amparo contra leyes o disposiciones de carácter general en materia administrativa, además del amparo contra actos de

autoridad distinta a la judicial; igualmente del juicio de amparo que se promueva contra actos de tribunales administrativos, ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido el mismo o que afecten personas extrañas al juicio.

La Ley de Amparo en su artículo 114 menciona que el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito; es un amparo indirecto o binstan- cial. La fracción III del artículo mencionado indica que se promo- verá el amparo contra actos de tribunales judiciales, administrati- vos o del trabajo, ejecutados fuera del juicio o después de concluf- do éste. En el segundo párrafo de la misma fracción III, considera- mos que se hace referencia a la fracción I-B del artículo 104 constitucional al mencionar:

"Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso".

(34)

Con base en el sistema judicialista, inspirado en el derecho nor- teamericano y en los tribunales administrativos como el contencioso fiscal y el puramente administrativo, que es de origen francés se puede hablar de un sistema mixto en la solución de los conflictos

(34) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Idem. p. 114.

contencioso administrativos, ya que por una parte los tribunales de primera instancia que conocen de la materia son influenciados por el modelo francés y los del Poder Judicial por el modelo anglosajón.

En estos momentos el sistema de justicia contencioso administrativo ha tenido un aceptable funcionamiento en nuestro país, pero hay que tener en consideración que éste sigue creciendo y desarrollándose, por lo que será necesario que la especialización en esta materia se realice de manera pronta, ya que con mayor frecuencia se presentan actos de molestia que vulneran la esfera jurídica del gobernado. De ahí que los órganos que imparten esta justicia deban estar atentos a la pronta solución de los conflictos que se les -- plantean.

Es necesario que los tribunales administrativos con que cuenta el país, pertenezcan al Poder Judicial, no pueden permanecer al margen de éste puesto que también aplican el derecho y condenan a las partes en el juicio llámense particular o Estado por medio de una sentencia.

Es necesaria también la especialización de la materia, para que los órganos del Poder Judicial pongan mas ahinco en la solución de los conflictos que se le plantean e impartan una mejor justicia administrativa de manera pronta, rápida y eficaz.

C A P I T U L O I I I

LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN DERECHO COMPARADO

A) EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN PAISES EUROPEOS

En las últimas décadas los países del orbe han tenido un gran desarrollo y crecimiento, esto ha influido de manera específica en la administración, particularmente en su actuación, por lo que la justicia administrativa ha crecido debido al surgimiento de nuevos tribunales y la renovación de otros pertenecientes a esta materia, debido ha dicho avance se a buscado que la impartición de esta justicia sea pronta para que el particular obtenga ante la actuación arbitraria de la administración un apoyo para la solución a los problemas que vulneren su esfera jurídica.

Europa se ha caracterizado por tener un crecimiento de la justicia administrativa de acuerdo a las circunstancias; en el caso, Francia es una de las naciones con más desarrollo, ya que es en este país donde formalmente nace con el llamado Consejo de Estado y debemos decir que son varios países en el mundo los que han tomado características importantes del modelo de tribunal creado en Francia. Ahora bien, España en este siglo ha tenido una renovación importante para mejor proveer esta justicia, por lo que resulta significativo observar este regimen de jurisdicción administrativa.

1) El Contencioso administrativo en Francia

Hablaremos en este inciso sobre los precedentes de la justicia administrativa, proceso administrativo o contencioso administrativo, ya que así se conoce a lo que nosotros llamamos simple y llanamente contencioso administrativo. Fue en Francia donde vió la luz por primera vez el sistema contencioso administrativo, el cual fue tomando tintes de perfección; esto se da durante el periodo en el cual se elabora la primera Constitución francesa de carácter liberal (siglo XVIII), dándose en ese tiempo un gran desarrollo del derecho administrativo.

Se tomaron en cuenta dos puntos o reglas en el pensamiento de la época (siglo XVIII) para la creación de la jurisdicción contencioso administrativa. Una, que impide a los tribunales civiles o del orden común intervenir en la administración; y otra, que separa a la administración activa de la contenciosa. Podemos decir que las reglas anteriores surgen de la aplicación del principio de separación de poderes.

Formalmente el contencioso administrativo tiene su génesis en "una institución del antiguo régimen francés llamada el Consejo del Rey, que tuvo facultades en los litigios y reglamentos de asuntos administrativos".

(35)

(35) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Ed. Porrúa, S. A. 6a. ed. México, D. F. 1985. p. 648.

Sobre Francia, diremos que en la actualidad su administración cuenta con un estatuto jurídico, que regula las relaciones con los particulares y un juez especial que resuelve los litigios entre la administración y el particular; una característica distintiva es que con el actuar y desempeño del juez administrativo se crea la normatividad, en esto influye de alguna manera la concepción francesa de la separación de poderes judiciales y administrativos. Este principio está consagrado en la ley 16 del día 24 de agosto de 1790, y de él se desprende que los litigios contra el actuar de la administración no eran del conocimiento de los jueces comunes.

Dentro del derecho administrativo francés se puede hablar de dos tipos de actos administrativos: los actos de poder que son órdenes o mandatos creados unilateralmente a cargo de los particulares o administrados, mientras que los actos de gestión son aquéllos en que el Estado adopta las mismas conductas o procedimientos de los particulares. Por lo tanto, los actos de poder corresponden a la jurisdicción contencioso administrativa y los actos de gestión a la jurisdicción civil.

Por lo descrito anteriormente podemos decir que el derecho administrativo francés, en lo referente a la jurisdicción contencioso administrativa, ha tenido un gran desarrollo. Han pasado dos siglos desde la aparición del primer ordenamiento que fue en 1790 y las instituciones que impartían justicia administrativa en este país

han cambiado o bien desaparecido, ésto lo analizaremos en los puntos subsecuentes.

a) El Consejo de Estado.

Hoy en día, este tribunal se ha enfocado a la impartición de justicia para los particulares frente a la administración en contra de la violación de los derechos humanos y de las violaciones a las garantías expresadas en la Constitución. Este Consejo tuvo su antecedente en la monarquía francesa en una institución denominada Consejo del Rey el cual "tuvo facultades en los litigios y reglamentos de asuntos administrativos" (36), la fecha de la ley que crea al Consejo de Estado francés, la menciona el jurista Andrés Serra Rojas al decir: "... en efecto, la ley 8 del 16 - 24 de agosto de 1790, se crea bajo el nombre de Consejo de Estado (Conseil D'état) y los Consejos de Prefecturas, una organización que elabora proyectos de ley y reglamentos y resuelve controversias administrativas. Era un órgano dependiente de la administración pública" (37). Aunque este Consejo de Estrado se creó con dependencia de la administración pública, con el tiempo fue obteniendo su autonomía de la misma.

Desde el punto de vista formal y el desarrollo de la institución, ésta se perfecciona y al respecto el investigador Héctor Fix Zamudio dice que: "... a partir de la ley de 24 de mayo de 1872, que transformó al Consejo, en cuanto a sus funciones judiciales, en un

(36) Idem. p. 648.

(37) Loc. cit.

tribunal de jurisdicción delegada y con cierta autonomía para dictar sus fallos ..."
(38)

La institución siguió evolucionando y fue con la ley del 30 de septiembre de 1953 con la que se reforma y mejora su organización, así los Consejos de Prefecturas pasaron a ser tribunales de primera instancia en materia administrativa. Por lo tanto, a partir de entonces el Consejo de Estado conoce sólo de apelaciones y ocasionalmente de la legalidad de los fallos de ciertos tribunales, ya que no hay ningún acto administrativo del que no tenga conocimiento.

El Consejo de Estado es presidido por el Primer Ministro, o en su defecto, por el Ministro de Justicia y su dirección corresponde, por lo general, a su vicepresidente. Actualmente el Consejo de Estado tiene una doble función: "La primera es el ser asesor jurídico del gobierno, ya que suele dictaminar los procesos de leyes, reglamentos y decretos, pero la actividad más interesante es la de juez administrativo, en la sección de lo contencioso que se divide en numerosas subsecciones, las cuales tramitan los asuntos y los someten a revisión, al final ya es la reunión plenaria que es de dos clases: la general y la específica a lo contencioso administrativo."
(39)

(38) FIX ZAMUDIO, Héctor. Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos. Ed. Porrúa. 1a. ed. México, D. F. 1985. - p. 24.

(39) Loc. cit.

Podemos agregar que este Consejo de Estado conoce de tres tipos de impugnaciones que a saber son las siguientes: el exceso de poder, la desviación de poder y el contencioso de plena jurisdicción. El primero verá la nulidad de la resolución dictada por la autoridad por incompetencia, faltas en el procedimiento o la legalidad de la resolución; la segunda se refiere a la actuación de la autoridad en cuanto a facultades discrecionales para saber si se ajustó al acto o a la legalidad; y el tercero, que revisa contratos de obra pública y la actuación de funcionarios públicos; pero en sí el Consejo de Estado en forma directa sólo conoce del contro de legalidad.

De acuerdo a lo anterior podemos observar que el Consejo de Estado funciona dentro de la justicia administrativa francesa de forma adecuada y que ha dictado fallos y dejado sin efectos actos y resoluciones contrarias a los derechos de los gobernados, actos que violan su esfera jurídica, por lo que nos damos cuenta de que los ciudadanos en Francia tienen una instancia a la cual pueden acudir para obtener una mejor impartición de justicia.

b) La Corte de Casación.

Esta Corte de Casación se crea, al igual que el Consejo de Estado, con base en los ideales de la Revolución Francesa y conforme al principio de la división de poderes, según fecha 27 de noviembre de 1790.

En un comienzo subordinada al legislativo, su función primordial era la de vigilar la actuación de los tribunales para la aplicación correcta de la ley; evoluciona y se independiza del Poder Legislativo según la ley del 10. de abril de 1837 y se erige como Tribunal Supremo con el nombre de Corte de Casación Francesa. Esta Corte se estructura como un organismo que controla los tribunales en su actuar, más sin embargo, junto con el Consejo de Estado realiza indirectamente el control relativo a la constitucionalidad de los derechos que se conocen como garantías individuales.

La Corte de Casación, al tener la jerarquía de Tribunal Supremo, conoce de todas las materias en cuestión de violación de derechos individuales, ejerce un control judicial y en particular vigila todo lo concerniente al ámbito penal, como pueden ser detenciones arbitrarias por parte de la autoridad y responsabilidad civil o penal en que incurren los funcionarios, no obstante que de estos asuntos conoce también el Consejo de Estado, por lo que "... se han presentado conflictos de atribución entre el Consejo de Estado y la Corte de Casación, sobre la responsabilidad oficial en el caso de reclamaciones por detenciones arbitrarias y violaciones del domicilio, efectuadas por funcionarios administrativos ..."

(40)

Estos problemas, desde nuestro punto de vista, han surgido probablemente por la invasión de competencias que se da entre diver-

(40) Idem. p. 34.

esos órganos jurisdiccionales, en su afán de querer proteger al particular, pero debemos dejar asentado que la Corte de Casación es un tribunal supremo que no sólo conoce de la materia administrativa sino también de las demás materias, como pueden ser la civil o penal, en cambio, el Consejo de Estado sólo conoce de la materia administrativa y la Corte de Casación, además de conocer otras materias, también vigila que los demás órganos jurisdiccionales apliquen la ley como es debido, es decir, dentro de un marco de legalidad.

2) El Contencioso Administrativo en España.

Incluir a este país en nuestro trabajo es importante ya que, al igual que varios países latinoamericanos, ha tenido un gran desarrollo en lo que a la jurisdicción contencioso administrativa respecta. España sustenta el sistema judicialista, por lo que sus órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa se encuentran dentro del Poder Judicial. La jurisdicción administrativa española pasó del Poder Ejecutivo al Poder Judicial; veremos que su tribunal administrativo es autónomo al dictar sus fallos, según se observa en el carácter que imprime a sus sentencias.

a) Situación Actual de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Para analizar este punto haremos un somero resumen de la evolución contencioso administrativa en España. Empezaremos diciendo que

este país originariamente había adoptado el sistema francés, pero en el año de 1968 integra esta jurisdicción al Poder Judicial, haciéndose partícipe del sistema judicialista.

Su jurisdicción administrativa se ubica dentro del Tribunal Supremo, que cuenta con Salas que conocen específicamente de los asuntos contencioso administrativos y Juzgados Territoriales llamados -- audiencias Territoriales de Jurisdicción Local. Los Magistrados que conocen de los conflictos administrativos son miembros del Tribunal Supremo y todos los funcionarios que imparten justicia administrativa para obtener un cargo en la judicatura, siguen un sistema escalafonario, siendo necesario de antemano que tengan estudios en materia administrativa, así como gran experiencia.

En España la jurisdicción contencioso administrativa es amplia: de simple nulidad o de plena jurisdicción, por lo que la impartición de justicia administrativa es atribuida a diversos órganos jurisdiccionales, como se vió en el párrafo anterior, se confía en ellos por ser pretensiones fundadas en derecho administrativo, en las cuales el gobernado desea que sus derechos sean reconocidos debido a la violación de la norma; se busca el criterio amplio del órgano o del juzgador para la solución del acto de autoridad que se realizó en forma excesiva, además de la restitución de los derechos indebidamente afectados. Por lo que se pueden interponer dos tipos de lo que ahí llaman recursos: el de "Plena Jurisdicción" y el de "Anulación".

El recurso de "Anulación" se limita a determinar si se ha violado la norma en la actuación administrativa; el de "Plena Jurisdicción" observa si existió alguna violación a un derecho del gobernado por medio de la actuación de la administración a través del acto administrativo; pueden llegar a confundirse estos criterios, sin embargo la "Plena Jurisdicción" y la "Anulación" son características diferentes en la jurisdicción contencioso administrativa en ese país, aunque la finalidad principal es que se aplique la ley o bien se dé una solución satisfactoria al conflicto o contienda entre la autoridad y el gobernado.

Hay que dejar en claro que en España la jurisdicción contencioso administrativa no es una jurisdicción constitucional ya que cuando se da alguna violación que atañe a las garantías individuales existe el Habeas Corpus. Lo mencionamos porque este derecho que tiene el gobernado de hacer uso del Habeas Corpus lo encontramos sólo en materias como el Derecho Penal y las Garantías Individuales. Al respecto nos dice qué es en el derecho español esta figura el jurista Vicente Gimeno Sendra al mencionar: "Habida cuenta de que el "habeas corpus" con constituye de un lado un derecho fundamental, sancionado en el artículo 17.4o. C. E., y, de otro, objeto de un procedimiento especial, conviene que nosotros discriminemos esta doble naturaleza: la del "habeas corpus" como derecho subjetivo público constitucional y como procedimiento penal especial." (41),

(41) GIMENO SENDRA, Vicente. El Proceso del Habeas Corpus, Temas -- Clave de la Constitución Española, Ed. Tecnos, S. A. Madrid España 1985. p. 44.

por el comentario anteriormente citado, creemos no hay duda respecto a que este proceso del Habeas Corpus en España no es una instancia propiamente respecto a conflictos administrativos, pero sí en otras materias.

Otro comentario al respecto del ya mencionado jurista español es el siguiente: "Del derecho de "habeas corpus" podría afirmarse que constituye la primera manifestación del derecho de defensa, realizada por el detenido en la instrucción ...".

(42)

El contencioso administrativo es una jurisdicción especial, aunque en España el ordenamiento que lo rige no es más que la misma ley civil con las respectivas modificaciones de carácter especial que tiene sobre la materia administrativa; y en cuestión procedimental tiene gran injerencia el Código de Procedimientos Civiles.

El contencioso administrativo en España también tiene a su cargo la revisión de los actos administrativos, puesto que se debe velar por un procedimiento limpio para que garantice a los interesados el acierto de la resolución, ya que "aún conociendo este origen del llamado sistema administrativo, no puede dudarse que, como consecuencia de una progresiva independencia y procesalización de los órganos, puede el administrado encontrar en el mismo, garantías tan

(42) Idem. p. 43.

eficaces como en cualquier otro" (43). Lo mencionado nos muestra que en España existe con gran eficacia el sistema contencioso administrativo.

b) Las Sentencias del Contencioso Administrativo en España.

En este punto explicaremos en qué sentido se dan y cuántas clases de sentencias manejan y emiten los órganos jurisdiccionales administrativos en España.

Las sentencias tienen diferentes clasificaciones y en el sistema judicial español siguen de manera general este esquema:

Por el fin se dividen en:

Declarativas: Son las que se limitan a fijar una situación jurídica ya existente.

Constitutivas: Producen una situación jurídica que no existía anteriormente.

Condena: Cuando se impone una situación jurídica a la otra parte, es decir a la parte demandada.

En el caso de un acto de la administración pública que se lleve a litigio, en cuya demanda se pida la nulidad del acto o su inexistencia, la sentencia tendrá carácter declarativo; si se pide la

(43) GONZALEZ PEREZ, Jesús. Comentarios a la Ley de la Jurisdicción - Contencioso Administrativa. Ed. Civitas. Madrid España 1978. p. 133.

anulación del acto será ésta constitutiva; cuando se pide la restitución en el goce de los derechos violados por la administración en casos de condena a la misma, si se impone una sanción disciplinaria por parte del juez; ésta será de condena.

Por el contenido, según el derecho positivo español las sentencias pueden ser:

Las sentencias que entran al fondo del asunto y de acuerdo al jurista español Jesús González Pérez se dividen en:

"Estimatorias: que actúan la pretensión.

Desestimatorias: que no actúan la pretensión".

(44)

Hay también sentencias que no entran al fondo del asunto y son aquellas que carecen de algún requisito procesal.

La última clasificación es la que se refiere a los efectos procesales, en donde las sentencias son firmes o no firmes:

Las sentencias firmes son las que no admiten recurso alguno por su naturaleza o bien por haber sido consentidas por las partes.

Las no firmes son las que sí admiten recurso en contra y no han sido consentidas por alguna de las partes.

(44) GONZALEZ PEREZ, Jesús. Op. cit. p. 983.

Las sentencias tienen una enorme importancia, ya que son la culminación del proceso y a través de ellas se administra la justicia. Hay que dejar asentado que el juez es el verdadero protagonista de la sentencia, ya que él analiza la litis planteada por las partes, por lo que es una pieza esencial al dictar el fallo que culmina el proceso: la sentencia.

B) EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN AMERICA LATINA

El desarrollo en la impartición de justicia administrativa en América Latina ha ido en aumento sobre todo en países de gran tradición jurídica como Argentina, en cuyo sistema de justicia administrativa haremos énfasis.

1) El Contencioso Administrativo en Argentina.

En este punto analizaremos la justicia administrativa en Argentina, la ausencia de órganos de impartición de justicia así como las dos figuras existentes dentro del régimen jurídico contencioso administrativo: el contencioso de anulación y el contencioso de plena jurisdicción.

a) Ausencia de Organos Jurisdiccionales Contencioso Administrativos.

El sistema contencioso administrativo de este país se encuentra encuadrado en el sistema anglosajón, en el cual la administración es juzgada por los Tribunales competentes en materia civil, es decir,

no hay distinción de jurisdicciones. Observando el desarrollo social del mundo en la actualidad, la República de Argentina no está a la zaga y lo decimos porque todos los Estados del mundo tienen la característica de evolucionar en lo que su sistema jurídico se refiere, para así ofrecer un mayor número de garantías a los ciudadanos dentro de la actuación de la administración cuando esta procede en forma irregular debiendo someterse a una jurisdicción especial que pueda revisar esos actos, tener una tutela de interés público y someterse a la justicia suprema.

Debemos decir que en el derecho de los países anglosajones, (al que se apega el sistema jurídico argentino) con base en la división de poderes, todos los órganos que imparten justicia se encuentran en el Poder Judicial.

En estos últimos años se han producido preceptos legales que rectifican el sistema de separación de poderes, principalmente en Inglaterra y los Estados Unidos de América; dichos preceptos amparan al particular ante un exceso en la actuación de la administración por lo que denota un avance el derecho administrativo en esos países.

Esto tiene un gran mérito, por ejemplo, diremos que en Inglaterra el contencioso administrativo se está incorporando al Poder Ejecutivo los litigios en este régimen jurídico, tienen un carácter eminentemente oral, las reclamaciones ante los excesos de autoridad se hacen de modo estricto, ya que no existe garantía suficiente de

obtener un fallo que sea favorable al gobernado, pero lo cierto es que hasta la fecha en Inglaterra no hay una jurisdicción administrativa en forma, aún cuando esté en proceso de creación, con las respectivas variantes del sistema francés.

Entrando de lleno a la justicia administrativa en Argentina, diremos que en este país hubo un proyecto en la constitución de Juan Bautista Alberdi que dice en su artículo 93: "... se establecía el principio prohibitivo de que el poder administrador realizará funciones judiciales, principio que se reproduce en la Constitución de 1853 en su artículo 95, cuando dice: "en ningún caso el Presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas". Alberdi había tomado este artículo de la Constitución chilena de 1833, que calificó de sensatísima y profunda".

(45)

En este tiempo se sigue sustentando el criterio de Alberdi y -- aunque han existido algunas reformas constitucionales, la justicia administrativa en Argentina sigue el mismo tenor.

Debemos dejar asentado que el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial a través de la Corte Suprema, han reconocido a órganos administrativos funciones de carácter jurisdiccional, por lo que debemos concluir que estos órganos administrativos han suplido la falta de

(45) ALBERDI, Juan Bautista. citado por ALTAMIRA, Guillermo Pedro. - Curso de Derecho Administrativo. Ediciones de Palma. Buenos Aires 1971. pp. 990 - 991.

tribunales en materia contenciosa, esta idea la plasma en su obra el jurista argentino Guillermo Altamira al decir: "La Corte ha declarado que los órganos administrativos pueden ser investidos de atribuciones de naturaleza judicial..."

(46)

Desde nuestro punto de vista, esta disposición de alguna manera va en contra del régimen legal establecido, ya que se le está dando la facultad a un órgano de la administración pública para juzgar. Por lo tanto esta se convierte en juez y parte a la vez en su actuación, claro que esto es sólo una consideración ya que también la administración pública de este país decide de los recursos jurisdiccionales cuando juzga a los que dependen de ella. Es en la materia fiscal donde las leyes argentinas han atribuido competencia respecto a la resolución de recursos contra: la aduana, la administración de impuestos internos y la dirección general impositiva al poder administrativo.

En el derecho argentino existe una figura denominada "reclamación administrativa", la cual es interpuesta y resuelta por la propia administración, que no admite recurso ya que después de su resolución, fallo o sentencia, esta sólo puede ventilarse posteriormente ante el Poder Judicial.

Esta reclamación administrativa "se promueve en defensa de derechos subjetivos lesionados por actos o hechos de la administra-

(46) Loc. cit. p. 991.

ción y se interpone ante la existencia de hechos dañosos y directamente ante el Poder Ejecutivo de la Nación como provenientes de la administración central" (47). Esta institución tiende a la anulación del acto y a resarcir el goce de los derechos afectados, por lo que se convierte en una medida práctica del gobernado en su beneficio.

Otro tratadista argentino, Jorge Héctor Escola, dice que el control de la administración se puede llevar a cabo de tres distintas maneras que a saber son: la Parlamentaria, la Administrativa y la Jurisdiccional, respecto al control administrativo asienta: "es aquél que se lleva a cabo por los órganos de la misma administración, ya sea que estén especialmente destinados a ese objeto, ya sea que se traten de los órganos comunes que actúan en la esfera administrativa..." (48), por lo tanto consideramos que estos recursos son importantes dentro de la legislación argentina ya que podemos observar en la actuación de la administración, que se busca de forma objetiva el interés general en cada fallo de estos recursos. Cita también Escola el jurisdiccional definiéndolo como "aquél que se ejerce por órganos jurisdiccionales conforme a un procedimiento también jurisdiccional..." (49)

(47) Idem. p. 993.

(48) ESCOLA, Jorge Héctor. Tratado Teórico Práctico de los Recursos-Administrativos. Ediciones De Palma. Buenos Aires, Argentina - 1971. pp. 990 - 991

(49) Loc. cit. p. 197.

Notamos que no hay ninguna instancia jurisdiccional en Argentina para la resolución de las acciones interpuestas contra la autoridad administrativa, de ahí la falta de instancias administrativas (que no sean de la misma administración), ya que después de la llamada reclamación, se acude a la jurisdicción que conoce de materia civil para que sea revisada y así dirimir la controversia.

Lo conveniente en esta legislación sería formar una jurisdicción administrativa que no perteneciera al Poder Judicial, para así en un momento determinado establecer tribunales de una sola instancia, si esto se hiciera, sería una verdadera conquista dentro del derecho administrativo argentino.

Se debería establecer un tribunal fiscal o bien un tribunal contencioso administrativo de carácter federal, ya que de esta manera sería inminente una mejor impartición de justicia de carácter administrativo en ese país.

"En nuestro país, en la jurisdicción federal se desarrolla ante organismos judiciales y por el procedimiento establecido por la ley 50. El procedimiento administrativo se desenvuelve en instancia administrativa, conforme a las leyes, que al efecto rigen en cada organismo de la administración. Así, Aduana, Impuestos Internos, Dirección General Impositiva. El proceso contencioso administrativo, por mandato constitucional de los estados pronunciales, se ins- taura ante los superiores tribunales de provincia con el procedi-

miento que les señalan los Códigos de Procedimientos en lo Contencioso Administrativo, que se han señalado en cada una de ellas". (50)

b) El Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción en Argentina.

Si bien es cierto que en la República Argentina hay carencia de órganos jurisdiccionales en materia administrativa, los asuntos contencioso administrativos son divididos en: contencioso de "Plena Jurisdicción" y contencioso de "Anulación"; esta división está plasmada en su Código Contencioso Administrativo.

Del contencioso de plena jurisdicción conoce el poder judicial como proceso autónomo, por lo tanto independientemente del llamado recurso de reclamación; para que el contencioso de plena jurisdicción se lleve a cabo las constituciones de los estados de la República Argentina han implementado éste a los más altos tribunales de sus provincias. Una característica del contencioso de plena jurisdicción es que la contienda es de un fin económico, es decir, todo lo que se relacione o tenga un carácter fiscal será ventilado en este juicio de plena jurisdicción "se desenvuelve independientemente de la actividad administrativa y que corresponderá a la función judicial en proceso completamente autónomo".

(51)

(50) ALTAMIRA, Guillermo. Op. cit. p. 995

(51) Loc. cit. p. 1005.

Se deben tomar en cuenta ciertos aspectos importantes: se necesita de un hecho subjetivo expreso que sea resultado de una obligación creada por la autoridad, la cual se origina de aplicar una ley o un reglamento en sentido general, o bien en forma individual.

Para que el Contencioso Administrativo proceda ante el tribunal común se necesita en primer término que, si antes se interpuso el llamado recurso de reclamación administrativa, la sentencia sea denegatoria, no se pueda recurrir, vulnere los derechos de los administrados o sus intereses.

Respecto a la vulneración del derecho administrativo del gobernado, (de su derecho subjetivo), es decir, la violación a la regla que puede ser una ley, un reglamento, ordenanza o alguna otra disposición administrativa, tenemos que el juicio contencioso administrativo de plena jurisdicción debe ser interpuesto contra las resoluciones de contenido meramente administrativo; otro de los supuestos o requisitos es que el acto emane de la autoridad en vía de las facultades que le han sido otorgadas discrecionalmente, pero esto dentro del más estricto derecho, ya que sabemos que hay circunstancias de hecho, en las que la autoridad decide qué actitud tomar en esas situaciones, teniendo así libertad para decidir, lo que en ocasiones da lugar al llamado exceso de poder o a la actitud abusiva de la autoridad.

Queremos dejar asentado que este contencioso administrativo de plena jurisdicción se aplica sólo cuando el acto impugnado versa basicamente sobre reglamentos gubernativos, siendo una via muy accesible para el gobernado, sobre todo para que le restituyan los derechos que le fueron afacetados con la aplicación de la ley al invadir de forma arbitraria su esfera juridica.

c) El Contencioso Administrativo de Anulación en la República Argentina

Este tipo de justicia administrativa busca el establecimiento del derecho objetivo y a la vez la protección del interes del gobernado, es una "acción que impulsa su actividad, la de anulación objetiva de ilegitimidad, tendiente a restablecer el derecho objetivo"(52). En el contencioso administrativo de anulación, el órgano jurisdiccional trata solamente de declarar por medio de su sentencia si el acto administrativo es fundado en derecho o no, por lo que no se remite al fondo del asunto unicamente, confirma o anula.

El contencioso de Anulación es el recurso contra el exceso de poder, es por medio de esta institución que los tribunales anulan una decisión o actuación administrativa; el contencioso administrativo de anulación solo se enfoca al acto administrativo no contra la persona que lo emitio o que estuvo facultada para hacerlo, una vez emitida la resolución de este recurso, como es llamado en argenti-

(52) Idem. p. 1021.

na, no se impone solamente al particular afectado, sino tambien a los gobernados que estan en el supuesto del fallo del tribunal.

Desde nuestro punto de vista lo anterior es una simplificación en la impartición de esta justicia porque cualquier persona ya sea fisica o moral que se encuadre en el supuesto del fallo automaticamente tiene ya su resolución, ya que de una manera u otra, estas resoluciones cuidan el interes público.

El jurista Guillermo Altamira escribe sobre un punto que reviste gran importancia con respecto al contencioso administrativo de anulación y nos dice: "El recurso de ilegitimidad de anulación, o de exceso de poder, no es posible mas que contra los actos de la administración que presentan un caracter objetivo, como los reglamentos, que si bien desde el punto de vista material esta actividad administrativa se asimila a la ley, desde el punto de vista formal es susceptible de impugnarselo con el recurso por exceso de poder, puesto que emanan de un agente administrativo" (53), esto quiere decir, como se asienta anteriormente, que dicho recurso se interpone solo contra la mala aplicación de un reglamento o una ley, esto se porque se busca proteger el interes publico.

Con respecto a la aplicación del contencioso administrativo de anulación en el territorio argentino, diremos que solo se da en algunas provincias; aunque consideramos de suma importancia que este

(53) Idem. p. 1024.

contencioso administrativo sea aplicado en todo el territorio argentino, para que el gobernado tenga la opción de acudir al órgano judicial y obtener una impartición de justicia administrativa ante las actitudes reacias y arbitrarias de la administración pública.

2) El Contencioso Administrativo en Costa Rica

Nos ocuparemos de este país latinoamericano que también contempla la jurisdicción contencioso administrativa. Veremos su desarrollo, cual es la injerencia del Poder Judicial en esta jurisdicción y la ausencia de órganos que imparten justicia en esta materia. Se analizara como dentro del territorio costarricense se imparte la justicia contencioso administrativa, debido a que esta jurisdicción es una de las mas desarrolladas en America Latina.

a) Influencia del Poder Judicial en esta Jurisdicción

La influencia del poder judicial es importante en esta jurisdicción debido a que ellos siguen el principio de division de poderes en Ejecutivo Legislativo y Judicial, pretenden tener o seguir la configuración de que cualquier tribunal pertenece al poder judicial; sin embargo, existe duda de que los litigios contencioso administrativos sean resueltos garantizando procesos imparciales con dependencia de la administración.

La ley del contencioso administrativo le da atribución al poder judicial para conocer de la jurisdicción contencioso adminis-

trativa, para así dar legalidad a la función administrativa del Estado y de esta manera proteger los derechos subjetivos e intereses legítimos de los gobernados.

Para el derecho administrativo costarricense la jurisdicción contencioso administrativa es una función jurisdiccional genérica, ya que sólo regula determinados actos y su ley supletoria, como en el caso de Mexico, tiene su base en el Código de Procedimientos Civiles; pero lo importante es decir que este sistema judicial impuesto por la Constitución Política, reconoce también la especialización de los litigios contencioso administrativos ya que son tribunales específicos; además ya se prevén tribunales administrativos superiores en esta materia. Al respecto nos dice el jurista español Jesús González Pérez: "La jurisdicción contencioso administrativa limita su conocimiento a las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la administración pública sujetos al derecho administrativo".

(54)

Como decíamos anteriormente se está pensando en este país, en la necesidad de especializar tribunales en esta materia, aunque diremos también que dentro del Poder Judicial hay una competencia, es decir, una estructura de órganos que están jerarquizados de la siguiente forma: los Juzgados de lo Contencioso Administrativo y

(54) GONZALEZ PEREZ, Jesús. La Demanda en el Proceso Administrativo-Hispanoamericano. Revista de Derecho Procesal Iberoamericano - No. 2 - 3 . 1983. Madrid España. p. 245.

Civil de Hacienda, las Salas Civiles de la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores que llegarán a crearse y la Corte de Casación Suprema de Justicia, por lo que hay una pluralidad de órganos únicos en la organización judicial. La Procuraduría General de la República interviene como órgano representante del Poder Judicial y no como titular del interés público, por el contrario actúa como representante de la Administración del Estado y en su defensa según la ley costarricense.

Podemos decir, más que una influencia del poder judicial, se trata de una intervención de la Procuraduría General de la República que actúa como el órgano que salvaguarda la actuación de la administración del Estado, de igual manera cuando esta administración se excede o se sobrepasa en su actuación ella misma le comunica al funcionario que emitió el acto para que acuerde o estime lo pertinente respecto al acto emitido.

Analizando la justicia administrativa detenidamente nos damos cuenta de que el poder judicial interviene como mediador en el proceso administrativo por la siguiente razón: actúa como apoderado de la administración, pero cuando hay algún desvío o arbitrariedad en contra del particular le otorga credulidad al gobernado en su impugnación obligando a la autoridad a resarcirlo en el goce de sus derechos afectados indebidamente.

b) Aspectos Importantes de la Ley del Contencioso Administrativo en este país

Esta ley se construye al mes de marzo de 1966 y es sólo una ley reformada de la del 15 de noviembre de 1950; consideramos un acierto y compartimos la idea del jurista Jesús González Pérez al decir: "Costa Rica al remozar su parca e imperfecta legislación procesal administrativa, promulgando un texto nuevo: la ley de 12 de marzo de 1966, que constituye uno de los más perfectos ordenamientos de justicia administrativa".

(55)

Esta reforma surgió por la necesidad de mayores garantías en la restitución de los derechos vulnerados por la autoridad, así como un mejor proceso administrativo, además de estructurar adecuadamente el sistema contencioso administrativo de este país ya que se necesitaba un mejor apoyo de carácter legal, esta ley con su reforma constituye lo que se requería para la solución de los conflictos administrativos.

En esta ley está contenida una impecable y expedita regulación de los procesos contencioso administrativos, además de que no se mezcla con las leyes comunes, excepto, cuando se trata de un caso de supletoriedad el cual ayuda a resolverlo el Código de Procedimientos Civiles o alguna otra disposición de carácter civil.

(55) GONZALEZ PEREZ, Jesús. La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Costa Rica. Revista del Colegio de Abogados. Tomo-XXI. No. 12. Julio 1966. p. 414.

Esta ley tiene varios puntos importantes que contemplan un ordenamiento actual, de un derecho administrativo en evolución en una sociedad cambiante. Se menciona por primera vez el silencio administrativo en el artículo 19 de dicho ordenamiento, para acudir a juicio contencioso administrativo el particular tiene que agotar todas las instancias pertinentes, en el artículo 10 de este ordenamiento se encuentra un avance respecto al interés que se necesita para ejercer la acción en juicio contencioso administrativo, es necesario sólo acreditar un interés legítimo; es motivo de aplicación de la ley cualquier infracción a los ordenamientos jurídicos de carácter administrativos, la falta de fundamentación y motivación y el desvío de poder en base al artículo 10. de este ordenamiento jurídico.

Pero lo trascendente es que sus fallos y sentencias que son emitidas por el juzgado especializado pertinente, no actúa en nombre del Poder Ejecutivo (artículo 78), por lo que estos juzgados sustentan plena autonomía para dictarlos y por ende no son tribunales de justicia retenida.

Debemos dejar asentado algo importante: esta ley es de carácter Federal por lo que se podría decir que hay un Tribunal Federal Contencioso Administrativo que conoce tanto de asuntos fiscales así como también de los eminentemente administrativos. Desde nuestro punto de vista la ley costarricense es una de las más progresistas, es una combinación de política y derecho que puede ser ejemplo para

conformar el ordenamiento de la justicia administrativa de otros países latinoamericanos.

A manera de conclusión expresamos que la justicia administrativa ha tenido un desarrollo paulatino en todo el orbe, consideramos que no se ha dado la suficiente importancia a la materia, ya que conforme pasa el tiempo se extiende, por lo que los ordenamientos jurídicos concernientes a la materia deben presentar los cambios adecuados para el mejor proveer esta justicia en un mundo tan cambiante que se presenta en estos momentos.

C A P I T U L O I V

LA PLENA JURISDICCION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

A) ORDENAMIENTO JURIDICO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Con la experiencia del Tribunal Fiscal de la Federación, nace a la vida jurídica el 17 de marzo de 1971 el Tribunal de lo Contencioso administrativo el Distrito Federal, con lo cual se cristaliza y da fuerza a la reforma constitucional del artículo 104, fracción I, de fecha 28 de octubre de 1968.

Actualmente la base constitucional en la que se fundamenta la creación de los órganos de justicia administrativa es el artículo 73, fracción XXIX, literal H). Con el nacimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se "refleja la inquietud político y económico social que anima a todos los sectores del poder público, en busca de un mas equilibrado cumplimiento de los derechos y obligaciones de la administración prestacional preceptuada por los textos vigentes de la Constitución Federal".

(56)

(56) GONZALEZ COSIO, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en--
Materia Administrativa en México. Ed. Porrúa, S. A. México -
1976. p. 93.

Como todo ordenamiento jurídico mexicano, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha sufrido reformas conforme a las necesidades de la sociedad del Distrito Federal en su momento; aún con los cambios en su ley, el tribunal sigue teniendo un carácter autónomo y plena jurisdicción en su actuación.

1) Reformas a la Ley de éste Organo de Justicia Administrativa.

Al inicio de sus actividades el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (17 de julio de 1971), se rige con un ordenamiento jurídico que consta de "89 artículos", el cual le otorga autonomía para dictar sus fallos, con independencia de cualquier autoridad administrativa, así como también las medidas de apremio suficientes para hacer cumplir sus resoluciones y tener así plena jurisdicción.

Con las características mencionadas realiza la función jurisdiccional aplicando la imparcialidad y equidad en sus resoluciones, teniendo así una ausencia de compromisos que pudiera en determinado momento influir en los fallos más allá de lo que la ley establece.

Con el transcurso del tiempo la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha tenido diferentes reformas, tanto de fondo como de forma, las que se han dado en 1973, 1979, 1986, 1992.

Las modificaciones a la Ley en el año de 1973, que reforman 17 de los 89 artículos, no se refieren a cambios esenciales de fondo sólo de forma, número y ubicación; se modifica el capítulo Décimo del Título Segundo y queda simplemente como "De los Recursos" y se le adicionan 2 artículos, 82 bis y 83 bis.

El paquete de reformas para el año de 1979, publicado el 3 de enero del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, ha sido el más grande hasta el momento, ya que se modificaron 69 artículos de los 89 existentes y se adicionaron 6 más para quedar en 94 los numerales que componen la Ley del Tribunal.

Se adicionan algunos capítulos a los diferentes títulos de la ley; al Título Segundo se le adiciona el Capítulo V, llamado "De -- manda y Contestación", el Capítulo VIII "De la Improcedencia y Sobreseimiento, Capítulo IX "De la Audiencia", Capítulo X "de la Sentencia", Capítulo XI "Del Cumplimiento de la Sentencia".

Respecto a los títulos se adiciona el Título Tercero, "De los Recursos" y el Título Cuarto, "De la Jurisprudencia".

Algunos artículos sufren cambios de fondo, como es el caso del artículo 21 en el que se aumenta dos fracciones, además de que la fracción II amplía la competencia del tribunal para conocer de asuntos en materia fiscal; el artículo 82 regula la queja en caso de incumplimiento de sentencia por las autoridades; el artículo 30.

cambia el período del nombramiento de los Magistrados en su encargo de ser de tres años, pasa a seis años.

El 16 de junio de 1986 se publican en el Diario Oficial otras reformas, que contemplan lo siguiente:

Se adicionan los artículos 19 bis, 80 y se reforman 38 de los 94 artículos que componen la Ley. Existen cambios importantes; se crea la Sala Superior (artículo 20), cambia el interés simple a interés jurídico (artículo 33), se deroga el artículo 22 correspondiente a las causas de nulidad de los actos impugnados las cuales pasan al artículo 80.

La modificación del año de 1992 a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sólo se refiere a la edad máxima que debe tener un Magistrado para dejar de efectuar sus funciones, la cual es de setenta y cinco años.

a) Silencio Administrativo.

Una figura importante dentro del ordenamiento jurídico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es el silencio administrativo, que se produce cuando la autoridad no da respuesta a la petición hecha por el particular dentro de un plazo pertinente en el señalado en la ley.

La fundamentación constitucional del silencio administrativo es el artículo 8o., el cual dice:

"Art. 8o.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."
(57)

La ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal desde su nacimiento ha regulado esta figura. En el ordenamiento jurídico de 1971 se encontraba en el artículo 21 fracción I, literal e), que a la letra decía:

"Art. 21.- Son atribuciones de las Salas del Tribunal:

I.-

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

(58)

(57) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (comentada). Ed. U.N.A.M. México 1990. p. 39.

(58) Diario Oficial de la Federación. 17 de marzo de 1971. p. 25.

En las modificaciones del año 1973 se reformó el artículo 21, - el que se adicionó con dos fracciones; en consecuencia, la fracción- que sustentaba el silencio administrativo pasó a la fracción II, para quedar el texto de la siguiente manera:

"Artículo 21.- Son atribuciones de la sala conocer:

.....
 II.- De los juicios que se sigan contra las mismas autoridades, cuando no den respuesta dentro de un término de quince días a - las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a- menos que las leyes o reglamentos fijen otros plazos o la natu- ralezaa del asunto lo requiera".

(59)

La reforma que tuvo el texto del artículo 21 respecto al silen- cio administrativo fue sólo de forma, más no de fondo, por lo que el plazo para la contestación de las autoridades sigue igual (quince días).

En las reformas de 1979 se integró a la fracción que habla del silencio administrativo lo referente a la negativa ficta, que no es más que el silencio administrativo en materia fiscal.

"Artículo 21.- Son atribuciones de las salas conocer de los -- juicios que se promuevan contra:

.....
 III.- La falta de contestación de las mismas autoridades dentro de un término de quince días, a las promociones presentadas por los particulares, a menos que las leyes o reglamentos fijen -- otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

En materia fiscal, las instancias o peticiones que se formulen deberán ser resueltas, en el término que la Ley fije, a falta de ésta, en el de noventa días; el silencio de las autoridades se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda".

(60)

Para la esfera de competencia del Tribunal esta reforma fue muy importante, ya que así era de su conocimiento también la materia fiscal, conoció de la negativa ficta hasta el año de 1986 en que se reformó la ley de este órgano jurisdiccional y se le privó de su conocimiento, el artículo referente al silencio administrativo quedó de la siguiente manera:

"Artículo 21.- Las salas del tribunal son competentes para conocer:

.....
 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".

(61)

Surge un cambio en el plazo de contestación de las autoridades a la petición de un particular, en la ley de 1979 el período era de quince días, con estas reformas se convierten en treinta, lo que podemos considerar un retroceso, ya que deja en un estado de suspenso al particular por no recibir contestación alguna por parte de la autoridad; resultaría preferible que se hubiera respetado el plazo de los quince días señalados en la ley inicial, así el particular tendría una respuesta más rápida a su petición.

Es importante destacar el silencio administrativo en este trabajo y dejar asentado que en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no solamente resuelve los conflictos relacionados con violaciones a un reglamento gubernativo de la Ciudad de México (Reglamento de Policía, Reglamento de Construcciones, Reglamento de Anuncios, etc.) sino también se le pide a la autoridad por medio del juicio que de contestación a las peticiones del particular cuando éstas son formuladas de manera respetuosa.

Para no dejar al gobernado en estado de indefensión en caso de no tener respuesta a la petición formulada, el Tribunal de lo Con-

tencioso Administrativo del Distrito Federal es el medio de defensa que garantiza al particular la contestación a la petición planteada a la autoridad, a través de la sentencia la cual obliga (en sus términos) a la administración a contestar de manera pronta al particular.

b) Interés Jurídico

Cuando nace a la vida jurídica el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el año de 1971, su ley no contempla el interés jurídico, solamente el interés simple.

Respecto al concepto de interés simple el Doctor Luis Humberto Delgadillo nos dice:

"... aunque los particulares tienen derecho a la legalidad de la actuación de la administración pública, es fundamental precisar que este derecho sólo da lugar a la iniciación de un procedimiento cuando la propia ley establece la vía de defensa ya que, de otra manera, el simple interés del particular cuando no es protegido por la misma a través de una vía establecida en favor del particular para que exija el respeto a su derecho, sólo constituye un interés simple, no jurídico, y por lo tanto no es un derecho subjetivo". (62)

(62) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. cit. p. 182.

En relación al concepto de interés simple el jurista Guillermo Cabanellas menciona:

"Relación más o menos directa con una cosa o persona que, aún sin estricto derecho, permite ejercer una acción procesal".
(63)

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971, contempla el interés simple, esto se desprende del texto artículo 32 que a la letra dice:

"ARTICULO 32.- Estarán legitimadas para demandar, las personas que tuvieren un interés que funde su pretensión".
(64)

Solo era necesario que el acto de autoridad afectara al gobernado, directa o indirectamente, para así acudir al órgano jurisdiccional administrativo del Distrito Federal y sustanciar el juicio contencioso administrativo.

Como ejemplo de lo anterior tenemos lo que manifiesta el jurista Miguel Angel Berçaitz:

"... con las normas del Código municipal de la edificación, que prohíben instalar industrias en las zonas residenciales que el

(63) Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Guillermo Cabanellas. Tomo IV (F-I). 20a. ed. Ed. Heliasta, S. R. L. Argentina-1981.

(64) Diario Oficial de la Federación. 17 de marzo de 1971. p. 25.

ESTA ES LA BIBLIOTECA
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Código establece. Si a pesar de esa prohibición se otorgara un permiso, cualquier propietario de la zona afectada podría atacar la ilegitimidad de ese permiso que lesiona su interés directo y personal, siempre que una regla de derecho le confiriera la facultad de impugnar ese acto jurisdiccionalmente mediante un recurso objetivo, de anulación o de ilegitimidad, impugnación que no sería factible para los demás vecinos de la ciudad, a quienes ese acto sólo afectaría en forma mediata y remota, circunstancia por la cual únicamente podrían invocar para hacerlo el simple interés que tienen, como vecinos, de que las leyes no se violen."

(65)

En las reformas del año de 1973 se modificó el texto del artículo 32, quedando de la siguiente manera:

"ARTICULO 32.- Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés legítimo en el mismo o sus representantes legales."

(66)

El numeral nos habla de un interés legítimo, es decir, podían interponer el juicio contencioso administrativo, los particulares, en los "casos en que no obstante que la ley no otorga un derecho subjetivo, sí reconoce la posibilidad de que el particular afectado-

(65) BERCAITZ, Miguel Angel. "Lo Contencioso-Administrativo en el Segundo Plan Quinquenal". Cuadernos Periódicos del Instituto de Derecho Político, Constitucional y de Administración de la Universidad de Buenos Aires. Núm. 3. Año 1953. pp. 95 - 96.

(66) Diario Oficial de la Federación. 4 de enero de 1973. p. 11.

en su interés, aunque no en su derecho, promueve algún medio de defensa, por lo que a ese derecho la doctrina le ha llamado derecho reflexivo o interés legítimo." (67)

A mayor abundamiento en el concepto de interés legítimo, podemos decir que "existe siempre una categoría de sujetos que no son titulares de ningún derecho subjetivo, pero a quienes el derecho objetivo, perfila distingue de la masa de personas cuya conducta jurídica regula." (68)

Es decir, podían interponer el juicio contencioso administrativo los particulares que eran afectados en su interés con el acto arbitrario, aunque los gobernados no fueran titulares de un derecho subjetivo.

En las reformas del año 1979 el artículo 32 cambia de número (pasa a ser 33) y en lo referente al interés nos dice:

"ARTICULO 33.- Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés que funde su pretensión." (69)

(67) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. cit. pp. 182 - 183.

(68) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVIII (Jact - Lega). Buenos Aires, Argentina. Bibliográfica Omeba. Año 1963. p. 563.

(69) Diario Oficial de la Federación. 3 de enero de 1979. p. 23.

Hasta ese momento sigue existiendo el interés simple ya que, como se menciona anteriormente, sólo necesitaba resultar afectado el particular, directa o indirectamente con el acto de autoridad para interponer el juicio contencioso administrativo.

Debido al desarrollo del Tribunal, en el año de 1986 se vuelve a reformar su ley y en el artículo 33 aparece una gran variante: acreditar un interés jurídico; es decir, si "el acto administrativo afecta los intereses jurídicos del recurrente cuando, dirigido en forma personal al particular, lesiona su derecho subjetivo del gobernado."
(70)

El texto reformado del artículo 33 quedó de la siguiente manera:

"ARTICULO 33.- Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión."
(71)

Esta última modificación significó un retroceso en el ordenamiento jurídico del Tribunal Administrativo del Distrito Federal, ya que sólo el particular que ha sido afectado con el acto de autoridad podrá ir a juicio.

(70) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. cit. p. 184.

(71) Diario Oficial de la Federación. 16 de junio de 1986. p. 83.

Por tener que acreditar un interés jurídico en muchas ocasiones se deja en estado de indefensión a los gobernados, debido a que se dedican a diversas actividades y por la naturaleza de estas, no cuentan con un documento reconocido por la autoridad para acreditar dicho interés, esto entorpece la función para la que fue instituido el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal: poner a las órdenes del habitante del Distrito Federal un órgano jurisdiccional que defina los conflictos que surjan entre la administración y el gobernado.

Si el Tribunal imparte justicia de forma eficaz, sencilla y ágil, es importante que se de un cambio en lo referente al interés jurídico, ya que así la afluencia de los particulares a esta instancia jurisdiccional sería de mayores proporciones.

Es conveniente tener en consideración esta apreciación ya que si se diera posteriormente un paquete de reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el artículo 33 debería ser reformado para acreditar sólo un interés simple y así facilitar al particular la ayuda que presta el Tribunal para solucionar los actos que afectan su esfera jurídica administrativa.

B) Eficacia de las Resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Es importante señalar qué tan efectivas son las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;

por esta razón algunos estudiosos de la materia y litigantes del área mencionan que es un tribunal de simpler nulidad y otros que es de plena jurisdicción; nuestra opinión es que posee ambas características.

La Eficacia en las resoluciones del Tribunal se da cuando se aplica la ley como es debido en sus proveídos o sentencias y éstos son respetados por la autoridad cumplimentándolos.

1) Análisis de la Plena Jurisdicción en este Ordenamiento Jurídico

Este es un tema que ha estado a discusión sobre todo desde las primeras reformas a la Ley del Tribunal Administrativo del Distrito Federal (1973) hasta nuestros días. Como se dijo anteriormente tanto estudiosos de la materia como litigantes afirman que es un tribunal de anulación, otros que es de plena jurisdicción, por lo tanto los criterios son distintos entre los concedores del derecho administrativo.

Con respecto al ordenamiento jurídico, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal nunca ha mencionado la locución "plena jurisdicción".

Aquí nos enfrentamos a un problema; qué es "plena jurisdicción", Alfonso Nava Negrete nos menciona al respecto:

"... el juzgador una vez que constata la existencia y la resolución del derecho subjetivo del administrado por un acto administrativo, procede a dictar su resolución anulando el acto impugnado y condenando a su progenitor, a quien obliga a que respete *latu sensu* el derecho subjetivo reclamado e inclusive, puede reformar o sustituir el acto administrativo impugnado."

(72)

Por lo tanto, la plena jurisdicción se la otorga al Tribunal la forma en que se conduce y la seriedad con que realice sus funciones su personal judicial; hacemos referencía al personal judicial porque "el juez de plena jurisdicción podrá anular el acto que se impugne pero además estará en poder de condenar a la autoridad administrativa. Esto último implica que la sentencia del juzgador podrá obligar a la realización de otra conducta administrativa que satisfaga la pretensión del acto o aún más, que la sentencia misma alcance este cometido sustituyendo a esa conducta, a la que hace innecesaria."

(73)

Para analizar la plena jurisdicción en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es necesario entrar al estudio de algunos artículos de la ley que lo regula y en los cuales esta implícita esta idea.

(72) NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. cit. p. 266.

(73) Idem. p. 278.

a) Artículo 29

El procedimiento en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal debe seguir cierto orden y en caso de perderse, aplicar las medidas de apremio contenidas en el artículo 29 de la ley que lo rige, el cual a continuación transcribimos:

"ARTICULO 29.- El Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden en él podrá hacer uso a su elección de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias;

I.- Amonestación;

II.- Multa por una cantidad equivalente al monto de diez a cincuenta días de salario mínimo en el Distrito Federal;

III.- Arresto hasta por veinticuatro horas; y

IV.- Auxilio de la fuerza pública."

(74)

Se puede argumentar que según el texto del artículo, el Tribunal sustenta "plena jurisdicción", pero no es así, ya que en su primer párrafo el artículo hace mención al orden que debe seguirse dentro del procedimiento y cumplir las determinaciones dictadas en el mismo, las sanciones van desde una simple amonestación hasta el auxilio de la fuerza pública. Estas sanciones solo son llevadas a cabo en forma interna en el Tribunal y no surten efectos fuera de él.

(74) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No. 1. 2a. época. 1989. México. p. 163.

Estas sólo son medidas preventivas para cumplir las resoluciones emitidas dentro del Tribunal y por ningún motivo tienen algo que ver con la plena jurisdicción, tal y como se menciona en el párrafo anterior, su finalidad es mantener un orden en el proceso que se lleva a cabo dentro de este órgano jurisdiccional.

Al respecto el jurista Héctor Fix Zamudio menciona que el "...Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal posee facultad imperativa para imponer sus determinaciones y el orden en el procedimiento, a través de las medidas de apremio y disciplinarias señaladas en el artículo 29 de su Ley Orgánica ..."

(75)

b) Artículo 81

Este artículo es el sustento principal de la plena jurisdicción en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. El numeral a la letra dice:

"ARTICULO 81.- De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedaran obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos en los términos que establezca la sentencia."

(76)

(75) FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa-en el Ordenamiento Mexicano. El Colegio Nacional. 1a. ed. México 1983. p. 86.

(76) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito-Federal. Op. cit. p. 183.

El precepto anterior señala que la autoridad debe cumplir con las sentencias, obligándose a otorgar o restituir al actor en los derechos afectados injustamente por el acto de autoridad.

Pues bien, el artículo 81 de la Ley del Tribunal Administrativo del Distrito Federal, no se refiere solamente a los derechos afectados como lo menciona la parte final del mismo, sino también a los desconocidos, es decir, no sólo se reconocerán los derechos vulnerados directamente por el acto impugnado, sino también algunos otros que sean afectados en el mismo acto de autoridad.

En la primera parte del artículo 81 se menciona que las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado; desde nuestro punto de vista la idea tiene un carácter imperativo, ya que es tajante al mencionar las palabras "sin efecto", es decir, que este acto queda sin existencia y sin razón de ser.

Con lo dispuesto en la última frase del artículo, la sentencia es la que establece los términos en los cuales la autoridad debe cumplir y resarcir a la parte actora en los derechos afectados; con esta frase se le está dando la oportunidad al juzgador de emplear su criterio al pronunciar sentencia, es aquí donde tiene que expresarse y debe emitir un juicio sin ninguna influencia o complejo que pueda afectar la decisión en el fallo.

Con base en los razonamientos anteriores, podemos concluir que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sustenta en sus resoluciones plena jurisdicción.

Aunque no sólo es necesario tener el precepto adecuado y tan amplio como el artículo 81, lo importante es que la actuación del personal judicial del Tribunal sea eficaz y ágil, para que le sea reconocida la plena jurisdicción en el medio jurídico.

c) Artículo 82

Como refuerzo jurídico para sustentar plena jurisdicción en el Tribunal Administrativo del Distrito Federal, se encuentra el artículo 82 de su ley; en él están contenidas las medidas de apremio para el supuesto de que no haya un cumplimiento eficaz de la sentencia, es decir su ejecución.

El artículo 82 a la letra dice:

"ARTICULO 82.- El actor podrá acudir en queja ante la sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

La Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario la requerirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le im -

pondrá una multa de cincuenta a cien veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva solicitar del Jefe del Departamento del Distrito Federal como superior jerárquico, comine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sean necesario, la multa impuesta.

La Sala Superior a proposición de su presidente o de las salas, hará del conocimiento del Presidente de la República, en su calidad del titular del gobierno del Distrito Federal, aquellos casos en los que el propio Jefe del Departamento no dé cumplimiento a las resoluciones del tribunal, a efecto de que las acate.

(77)

El artículo manifiesta que en caso de incumplimiento de la sentencia, se puede interponer la vía de queja, pero además menciona las instancias a las que se puede recurrir en caso de incumplimiento por parte de la autoridad, primero será una sanción pecuniaria que puede ir desde 50 hasta 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

(77) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito-Federal. Op. cit. pp. 183 - 184.

En caso de persistir la autoridad en su negativa de cumplimiento, la Sala Superior por medio de la Sala Ordinaria pedirá al Jefe del Departamento inducir al responsable, a que cumpla con la sentencia, aún cuando pecuniariamente se le siga amonestando.

Analizando los párrafos anteriores, concluimos que la plena jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se encuentra en la ejecución de sus sentencias, ya que el particular buscando obligar a la autoridad a que cumpla con la resolución emitida a su favor, puede interponer la queja ante el propio Tribunal y que éste continúe de manera indefinida amonestando pecuniariamente a la autoridad ya que "un tribunal de plena jurisdicción es aquel que posee elementos propios para hacer ejecutar sus sentencias."

(78)

La ejecución de las sentencias es parte primordial del artículo ya que sin ésta el Tribunal perdería su esencia: ayudar al gobernado y servirle como instrumento de defensa ante los actos arbitrarios por parte de la autoridad y mientras el tribunal no ejerza su imperium éste seguirá siendo una instancia a medias para el particular, de ahí que se deba ser más enérgico con la autoridad para así ganar respetabilidad en el medio jurídico y no dejar dudas de que el tribunal sustenta plena jurisdicción.

(78) NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. cit. p. 278.

d) Las Sentencias en este Organó Jurisdiccional

Hemos manifestado en este trabajo que para hablar de plena jurisdicción es necesario observar la actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ésto sólo será posible a través de sus sentencias.

Desde nuestro punto de vista, la sentencia es la que determina tanto la actuación como la plena jurisdicción en este órgano de justicia con carácter administrativo.

La sentencia es la culminación del proceso que se lleva a cabo en el Tribunal Administrativo, es el razonamiento del juzgador, determina cuál de las partes tiene la razón y es en esta etapa final del proceso cuando se aplica el derecho para otorgar o restituir al actor o al demandado en el goce de los derechos afectados.

La fundamentación de la sentencia en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal la sustentan los artículos 78, 79, 80, 81.

En el medio jurídico administrativo se dice que el Tribunal de Justicia Administrativa del Distrito Federal es sólo de simple nulidad pues bien, nosotros consideramos que no es así sino que sustenta plena jurisdicción y para afirmarlo nos basamos en los artículos 81 y 82 de su ley.

Las sentencias de éste órgano jurisdiccional no sólo declaran la nulidad del acto impugnado, sino que también otorgan y restituyen al actor en el derecho vulnerado o afectado.

Como ejemplo tenemos la sentencia emitida por la 3a. Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de fecha doce de junio de mil novecientos noventa y dos, con número de juicio III-917/92 que versa sobre la calificación de un acta de inspección por la cantidad de \$4'879,000.00, por violaciones a los artículos 40., fracción III; 14 y 131, fracciones IV, VI; éstos en relación al artículo 16, fracciones IV, XI y XII, del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal y la que en su punto resolutivo tercero menciona:

"TERCERO.- Se declara la nulidad con todas sus consecuencias legales, del acto de autoridad que ha quedado detallado en el considerando I de esta resolución debiendo las autoridades demandadas restituir a la actora en el goce del derecho que indebidamente le ha sido afectado, conforme a lo asentado en la parte final del considerando III de este fallo".

Ahora bien, el considerando III en su parte final menciona "... deberá de declararse la nulidad con todas sus consecuencias legales del acto reclamado; debiendo las autoridades restituir a la actora en el goce del derecho que indebidamente le ha sido afectado, en los términos del artículo 81 de la Ley que rige a este Tribunal,

dentro de un término que no exceda de veinticinco días hábiles contados a partir de que surta sus efectos legales la notificación de la presente resolución".

(79)

En este caso la sentencia no sólo versó sobre la nulidad del acto, sino que exige a la autoridad dar cumplimiento al fallo en un término que no exceda los veinticinco días hábiles y además le restituya en el goce del derecho indebidamente afectado al particular.

Otro ejemplo de sentencia de plena jurisdicción es la emitida por la Segunda Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de fecha veinticuatro de septiembre de mil novecientos noventa y dos, del juicio II-1386/92. La controversia del juicio versa respecto a una violación al artículo 148 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, debido a dicha violación, el automóvil fue remitido al Depósito de Vehículos y se pagó la cantidad de \$121,600.00, en el fallo se resuelve:

"Segundo.- Se declara la nulidad de las resoluciones impugnadas que se precisan en el considerando segundo de esta sentencia y con la vía de consecuencia que se indica al final del último considerando de la misma.

(79) Sentencia emitida por la 3a. Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. De fecha 12 de junio de 1992. Juicio Núm. III-917/92.

C O N S I D E R A N D O S

I.-
 II.-
 ... se deduce que la autoridad omitió motivar correctamente su de --
 terminación sancionadora; por lo que no puede admitirse jurídica-
 mente que se esté ante una resolución debidamente fundada y motivada
 en términos del artículo 16 constitucional, configurándose con ello
 las hipótesis previstas en la fracción II del artículo 80 de la Ley
 que rige a este tribunal, con cuyo fundamento se declara la nulidad
 de la resolución a debate; y en vía de consecuencia y con apoyo en
 el artículo 81 de la ley de la materia quedan obligadas las autori-
 dades demandadas, en especial la Tesorería del Distrito Federal a
 devolver al actor la cantidad que pago y que reconocen las ejecuto-
 ras haber recibido."

(80)

Aquí la sentencia de la Sala Ordinaria del tribunal (2a.),
 nulifica el acto impugnado y además condena a la autoridad a devol-
 ver la cantidad pagada indebidamente y con la mención del artículo
 81 de la ley se le restituye al actor en el goce del derecho que
 indebidamente le fue afectado.

En apoyo a lo anterior el jurista Emilio Margain Manatou nos
 dice:

(80) Sentencia emitida por la 2a. Sala Ordinaria del Tribunal de lo-
 Contencioso Administrativo del Distrito Federal. De fecha 24 de
 septiembre de 1992. Juicio Núm. II-1386/92.

"Las diferencias más notables entre el procedimiento de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación son las siguientes:

a)

b)

c) En el primero el efecto de la sentencia es interpartes; --
... en el contencioso de plena jurisdicción la sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables." (81)

Otro eminente jurista, Cortina Gutiérrez afirma:

"... aún cuando se pueda impugnar en algunos (casos) una decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad." (82)

La ley del Tribunal no menciona la locución plena jurisdicción es cierto, pero hay que analizar y aplicar de la mejor manera el artículo 81 de la ley de este órgano jurisdiccional; dicho fundamento otorga y restituye al particular en los derechos que le fueron afectados con el acto de autoridad. Para tener plena jurisdicción por lo tanto, no es necesario que las resoluciones modifiquen el acto reclamado, ni tampoco indicar a la autoridad cómo debe emitir las resoluciones o modificar reglamentos.

(81) MARGAIN MANATOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de - Anulación o de Ilegitimidad. Ed. Porrúa. México 1992. p. 4.

(82) CORTINA GUTIERREZ, citado por Margain Manatou. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. Ed. Porrúa. - México 1992. p. 5.

Con respecto al efecto de las sentencias, se mencionan muchas veces que un tribunal de plena jurisdicción es aquel que puede ejecutar sus resoluciones, pues bien en el caso del Tribunal Administrativo del Distrito Federal éste puede, conforme al artículo 82 de su ley, "exigir el cumplimiento de la sentencia protectora del administrado, por conducto de un procedimiento de ejecución inspirado en el establecido por la Ley de Amparo."

(83)

Como se había dicho anteriormente en este capítulo, en caso de no cumplirse con el fallo emitido por el Tribunal Administrativo del Distrito Federal las sanciones del artículo 82 van desde la sanción pecuniaria, hasta la intervención del Presidente de la República, para que ésta sea llevada a cabo.

Es cierto que los tribunales de carácter administrativo emiten sentencias de simple nulidad, las cuales solamente se constriñen a declarar la validez o nulidad del acto, aunque éstos sean de plena jurisdicción; no por ello el tribunal que emite sentencias de simple nulidad deja de tener el carácter de plena jurisdicción.

Por lo tanto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal emite sentencias tanto de plena jurisdicción como de simple nulidad. Al emitir sentencias como las del primer tipo

(83) FIX ZAMUDIO, Héctor. Op. cit. pp. 86 - 87.

sustenta plena jurisdicción, con esto el ciudadano tiene una instancia segura para que en caso de que sea vulnerada su esfera jurídica con un acto autoritario, éste sea reparado de manera pronta y eficaz, al recurrir al Tribunal Administrativo del Distrito Federal.

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

1) La justicia administrativa en México tiene una gran influencia del derecho francés, el cual tenía como base el Consejo de Estado y la Corte de Casación. Cuando nace en México la jurisdicción contencioso administrativa nuestros tribunales llegan a sustentar incluso los mismos nombres, como es el caso del Consejo de Estado.

Dentro de las primeras legislaciones del contencioso administrativo la más avanzada es la del año de 1857, conocida como Ley Lares.

Este ordenamiento fué el más adelantado para su tiempo, ya que su esfera de competencia era muy amplia, conocía de la infracción a un reglamento, hasta una violación de una ley federal. Desgraciadamente, los ordenamientos actuales no se acercan ni por mucho a la citada Ley Lares debido al poco avance que hay en estos momentos sobre la materia contencioso administrativa en nuestro país.

2) Es necesaria en México la existencia de un tribunal de lo contencioso administrativo en cada Estado de la federación, ya que debido al crecimiento y desarrollo del país, las autoridades administrativas en su actuación llegan a vulnerar la esfera jurídica del gobernado y desgraciadamente no todos los habitantes del país tienen esa instancia, para salvaguardar los derechos vulnerados en su esfera administrativa.

3) Con base en la experiencia del Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sería conveniente la creación de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, el cual conocería de todos los actos y resoluciones de las autoridades, que en su ámbito competencial, afectarían la esfera jurídica de los particulares.

4) El fundamento constitucional que faculta a la Federación para instituir tribunales de lo contencioso administrativo, se encuentra en el artículo 73, fracción XXIX H), asimismo para los estados de la Federación es el artículo 116, fracción IV constitucional.

5) En Europa, el avance de la materia contencioso administrativa ha sido muy importante ya que países como Alemania, España y Francia han encontrado en los tribunales contencioso administrativos la solución a los problemas causados por la administración pública a los particulares.

En América la situación es diferente, ya que en países como Argentina y México los tribunales administrativos han tenido un lento desarrollo; en este momento el único país en América que ha tenido avances importantes en la materia es Costa Rica.

6) Los tribunales contencioso administrativos en México son organismos sui generis, ya que no están encuadrados dentro del Poder Ejecutivo, pero tampoco dentro del Poder Judicial.

Sin embargo, algunos ordenamientos jurídicos contencioso - administrativos como el del estado de Guanajuato, plasman la idea de que el órgano jurisdiccional administrativo pertenece al Poder Ejecutivo, es un error haber admitido en la ley el supuesto, ya que no es posible un juicio contencioso administrativo, en el cual pueda ser juez y parte la administración.

7) La función que ejerce el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es de carácter jurisdiccional, por esta razón consideramos necesario integrar el Tribunal al Poder Judicial.

8) El ordenamiento jurídico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha tenido reformas importantes en : 1973, 1979, 1986 y en lugar de tener avances ha retrocedido. Es necesario un paquete de reformas en las cuales se otorguen al Tribunal las medidas idóneas para hacer cumplir sus resoluciones.

9) Es erróneo pensar que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal deba contemplar la locución "plena jurisdicción" de manera expresa; analizando los artículos 81

y 82 concluimos que este tribunal administrativo sustenta y ejerce la plena jurisdicción.

10) La actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal depende de manera importante de su personal judicial, es necesario que aplique la ley correctamente en las resoluciones que emita el órgano jurisdiccional para que el gobernado se percate de que el asistir al tribunal administrativo del Distrito Federal no es perder el tiempo, por el contrario, que sea una instancia que en forma limpia, eficaz, rápida y ágil, le permita obtener el beneficio de ser restituido en el goce de los derechos que indebidamente le fueron afectados en su esfera jurídica.

11) Cuando la administración pública del Distrito Federal cumple las sentencias de carácter fiscal, sufre un menoscabo en sus ingresos debido a la cantidad que deja de percibir por impuestos, derechos y multas administrativas, renglones importantes para la economía del Distrito Federal.

12) La plena jurisdicción en el Tribunal Administrativo del Distrito Federal depende de varios factores, uno de ellos es la ejecución de las sentencias, porque de qué sirve tener una resolución favorable en todos los aspectos si ésta no se cumple, es necesario en caso de incumplimiento de las sentencias del Tribunal la correcta -- aplicación del artículo 82 de su ley; pero esto no creemos que sea

llevado a cabo en poco tiempo, ya que aquí nos adentraríamos en un problema meramente político que se expresa en la siguiente idea: "si tú me diste el puesto a mí, cómo te voy a atacar".

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

- 1) ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A. 9a. edición. México, D. F., 1988.
- 2) ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. "Derecho Procesal Mexicano". Editorial Porrúa, S. A. 1a. edición. México, D. F., 1976.
- 3) ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. "Panorama del Derecho Mexicano" (Síntesis del Derecho Procesal). Instituto de Derecho Comparado. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. 1a. edición. México, 1966.
- 4) ALVAREZ GENDIN, Sabino. "Teoría Práctica del Contencioso Administrativo". Editorial Bosch, Casa Editorial. Barcelona, 1960.
- 5) ARGANAÑARAZ, Manuel J. "Tratado de lo Contencioso Administrativo". Tipográfica Editora. Buenos Aires, Argentina, 1955.
- 6) ALTAMIRA, Guillermo Pedro. "Curso de Derecho Administrativo". Ediciones de Palma. Buenos Aires, 1971.
- 7) BIELSA, Rafael. "Derecho Administrativo". Tomo V. Roque de Palma Editor. 5a. edición. Buenos Aires, 1957.
- 8) BURGOA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S. A., 22a. edición. México, 1987.
- 9) CALZADA PADRON, Feliciano. "Derecho Constitucional". Editorial Harla. México, 1990.

- 10) CARRILLO FLORES, Antonio. "Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional". Editorial U. N. A. M. 1a. edición. México, -- s. f.
- 11) CARRILLO FLORES, Antonio. "La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos". Editorial Porrúa, S. A. México, 1981.
- 12) CARRILLO FLORES, Antonio. "La Defensa de los Derechos del Hombre en la Coyuntura del México de Hoy". Editorial Gráfica Panamericana. México, 1971.
- 13) CARRILLO FLORES, Antonio. "La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México". Editorial Porrúa, S. A. México, 1939.
- 14) CARRILLO FLORES, Antonio. "La Justicia Federal y la Administración Pública". Editorial Porrúa, S. A. 2a. edición. México, -- 1973.
- 15) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. - LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Elementos de Derecho Administrativo" (Segundo Curso). Editorial - Limusa. 1a. edición. México, 1989.
- 16) ESCOLA, Jorge Héctor. "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos". Ediciones de Palma. Buenos Aires, 1967.
- 17) FIX - ZAMUDIO, Héctor. "El Sistema Presidencial Mexicano" -- (Algunas Reflexiones). Editorial U. N. A. M. 1a. edición. México, 1988.
- 18) FIX - ZAMUDIO, Héctor. "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". El Colegio Nacional. 1a. edición. México, 1983.

- 19) FIX - ZAMUDIO, Héctor. "Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos". Editorial Porrúa, S. A. 1a. edición. México - co, 1985.
- 20) FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, - S. A. 30a edición. México, 1991.
- 21) GONZALEZ COSIO, Arturo. "El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México". Editorial Porrúa, S. A. Mé - xico, 1976.
- 22) GONZALEZ PEREZ, Jesús. "Administración Pública y Libertad". Editorial U. N. A. M. México, 1971.
- 23) GONZALEZ PEREZ, Jesús. "Comentarios a la Ley de la Jurisdic -- ción Contencioso Administrativo". Editorial Civitas, S. A. Ma - drid, 1978.
- 24) GONZALEZ PEREZ, Jesús. "Derecho Procesal Administrativo Mexica - no. Editorial Porrúa, S. A. México, 1988.
- 25) LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso -- Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación". Edi - torial Porrúa, S. A. 1a. edición. México, 1990.
- 26) MARTINEZ LARA, Ramón. "El Sistema Contencioso Administrativo en México". Editorial Trillas. 1a. edición. México, 1990.
- 27) MARGAIN MANATOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad". Editorial Porrúa, S. A. México, - 1992.
- 28) NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Administrativo". Editorial - U. N. A. M. México, 1991.

- 29) NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo". Editorial Porrúa, S. A. México, 1979.
- 30) PEREZ DE LEON, Enrique. "Notas de derecho Constitucional y Administrativo". Editorial Porrúa, S. A. 10a. edición. México, -- s. f.
- 31) SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo" (Volumen II).- Editorial Porrúa, S. A. 6a. edición. México, 1974.
- 32) SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia". Editorial Porrúa, S. A. 12a. edición. México, 1989.
- 33) TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S. A. 22a. edición. México, 1987.
- 34) VAZQUEZ ALFARO, José Luis. "Evolución y Perspectiva de los Organos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". Editorial U. N. A. M. 1a. edición. México, 1991.
- 35) VAZQUEZ GALVAN, Armando - GARCIA SILVA, Agustín. "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". Editorial Orto, S. A. México, 1977.

D I C C I O N A R I O S

Y

E N C I C L O P E D I A S

- 1) Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. -- Ignacio Burgoa Orihuela. Editorial Porrúa, S. A. 3a. edición. -- México, 1992.

- 2) Diccionario de Derecho Público (Administrativo - Constitucional - Fiscal). Emilio Fernández. Editorial Astrea. Buenos Aires Argentina, 1981.
- 3) Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas. Tomo IV (F - I). Editorial Heliasta, S. de R. L. 20a. --- edición. Argentina, 1981.
- 4) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones --- Jurídicas de la U. N. A. M. Editorial Porrúa, S. A. 3a. edi --- ción. México, 1989.
- 5) Diccionario para Juristas. Juan Palomar de Miguel. Mayo Edi --- ciones. 1a. edición. México 1981.
- 6) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Tomo II (H - Z). Editorial Espasa - Calpe. 20a. edición. Madrid, 1989.
- 7) Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal. Rafael de Pina Vara. Editorial Porrúa, S. A. México, -- 1983.
- 8) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVII (Jact - Lega). Biblio --- gráfica Omeba. Buenos Aires, Argentina, 1963.

H E M E R O G R A F I A

- 1) ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. "Competencia e Imperio de los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo en México". - Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No. 3. 2a. época. 1991. México.

- 2) AZUELA HUITRON, Mariano. "El Contencioso Administrativo, Elemento Esencial de la Justicia Mexicana". Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No. 3. - 2a. época. 1991. México.
- 3) BERRRO ORIBE, Guido. "Las Anulaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo". Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Año XV. No. 12. (Enero - Junio). Montevideo, 1964.
- 4) BRISEÑO SIERRA, Humberto. "Competencia de los Tribunales Administrativos". Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. No. 4. (Julio 1972). México.
- 5) CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. "La Evolución del Contencioso Administrativo en México". Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No. 3. 2a. época. 1991. - México.
- 6) FIX - ZAMUDIO, Héctor. "Organización de los Tribunales Administrativos". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Número 40. Extraordinario. 1971. México.
- 7) GIMENO SENDRA, Vicente. "El Proceso del Habeas Corpus". Temas - Clave de la Constitución Española. No.1. Madrid, 1985.
- 8) GONZALEZ PEREZ, Jesús. "El Contencioso Administrativo en España". Revista Crítica de Derecho Inmobiliario. Año XXXII. Nos. - 338 - 339. (Julio - Agosto, 1956). Publicaciones Jurídicas. -- Madrid.
- 9) GONZALEZ PEREZ, Jesús. "La Demanda en el Proceso Administrativo Hispanoamericano". Revista de Derecho Procesal Hispanoamericana - no. No. 2 - 3. Año 1983. Madrid.

- 10) GONZALEZ PEREZ, Jesús. "La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Costa Rica". Revista del Colegio de Abogados. Tomo XXI- (Julio 1966). San José.
- 11) GONZALEZ PEREZ, Jesús. "La Justicia Administrativa en México - (B.- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)". Revista de Derecho Procesal Iberoamericano. No. 4. Año - 1972. Madrid.
- 12) LOPEZ RIOS, Pedro. "La Competencia Material de los Tribunales - Administrativos en el Derecho Comparado". Boletín del Departamento de Investigaciones Jurídicas. Escuela de Derecho. Universidad de Guanajuato. No. 8. Octubre - Diciembre. 1982. 1a. Sección.
- 13) NAVA NEGRETE, Alfonso. "Días y Trabajos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". Revista de la - Facultad de Derecho de México. Tomo XXXIV. Nos. 133, 134, 135.- (Enero - Junio, 1984). 1a. edición. México, 1986.
- 14) NAVA NEGRETE, Alfonso. "Grandeza y Decadencia del Tribunal de - lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". Revista -- del Tribunal Fiscal del Estado de México. 1er. Número Extraor - dinario. 1978. México.
- 15) NAVA NEGRETE, Alfonso. "Notas Sobre lo Contencioso Administra - tivo del Distrito Federal". Jurídica. Anuario del Departamento - de Derecho de la Universidad Iberoamericana. NO. 4. (Julio- 1972). México.
- 16) OVALLE FAVELA, José. "Legislación y Jurisprudencia". Gaceta In - formativa. Año 8. No. 26. Volumen 8. (Enero - Abril, 1979). 1a. edición. México.
- 17) OVALLE FAVELA, José. "Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México". Instituto de Investigaciones Jurídicas. -- Año 1982. U. N. A. M. 1a. ed. México.

- 18) RECABAREN DELGADO, Ricardo. "La Toma de Razón de los Derechos y Resoluciones". Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas, -- Políticas y Sociales de la Universidad Católica de Chile. Memoria No. 33. Año 1969. Editorial Jurídica de Chile.
- 19) RUIZ PEREZ, Tomás. "La Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero". Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. - Año I. Número 1. Julio - Septiembre 1988.

L E G I S L A C I O N

Y

S E N T E N C I A

- 1) Constitución Política del Estado de México.
- 2) Constitución Política del Estado de Guanajuato.
- 3) Constitución Política del Estado de Guerrero.
- 4) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), Editorial U. N. A. M., 1990.
- 5) Nueva Legislación de Amparo Reformada, Editorial Porrúa, - S. A., 1992.
- 6) Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, 1988.
- 7) Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, 1986.

- 8) Ley de Justicia Administrativa y del tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Guerrero, 1991.
- 9) Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación. Editorial -- Porrúa, S. A., 1992.
- 10) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. 1989.
- 11) Diario Oficial de la Federación. 17 de marzo de 1971.
- 12) Diario Oficial de la Federación. 4 de Enero de 1973.
- 13) Diario Oficial de la Federación. 3 de Enero de 1979.
- 14) Diario Oficial de la Federación. 16 de junio de 1986.
- 15) Diario Oficial de la Federación. 18 de junio de 1992.
- 16) Sentencia emitida por la Segunda Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Juicio Número II - 1386/92. 24 de Septiembre de 1992.
- 17) Sentencia emitida por la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Juicio Número III - 917/92. 12 de Junio de 1992.