

132  
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"**

***"EL RECURSO DE QUEJA ANTE EL TRIBUNAL  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
DISTRITO FEDERAL."***

**TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JUAN ANTONIO GARCIA LONGORIA**

**SAN JUAN DE ARAGON**

**1994**

**FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**A LA MEMORIA DE MIS PADRES**

**SI POR MOTIVOS HUMANOS LUCHE EN  
EFESO CONTRA LAS BESTIAS, QUE  
PROVECHO SAQUE SI LOS MUERTOS NO  
RESUCITAN.**

**- 1 CORINTIOS**

## INDICE GENERAL

PAGINA

### INTRODUCCION.

#### CAPITULO PRIMERO.- EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

1.1. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. ....	2
1.1.1. Antecedentes y Evolución .....	2
1.1.2. Naturaleza y Competencia. ....	11
1.2. El Procedimiento Contencioso Administrativo.....	16
1.2.1. De la Demanda y Contestación.....	25
1.2.2. La Suspensión y la Audiencia. ....	30

#### CAPITULO SEGUNDO.- LA SENTENCIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1. Elementos y Características de la Sentencia Administrativa.....	33
2.1.1. Tipos de sentencia. ....	39
2.2. La Sentencia Declaratoria de Validez. ....	40
2.2.1. El Sobreseimiento. ....	41
2.3. Estudio del Artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	44
2.4. La Sentencia Declaratoria de Nulidad.....	48
2.4.1. El Silencio Administrativo. ....	50

## **CAPITULO TERCERO.- EL RECURSO DE QUEJA.**

3.1.	Los Recursos Administrativos. ....	54
3.2.	El Recurso de Queja, Concepto y Características. ....	65
3.2.1.	La Procedencia y Substanciación de la Queja. ....	65
3.2.2.	Efectos de la Resolución de Queja. ....	66
3.2.3.	Queja Improcedente. ....	67
3.3.	Queja Procedente. ....	67
3.4.	La Ejecución de la Sentencia. ....	68
3.5.	La Prevención y Amonestación. ....	70
3.6.	La Imposición de Sanciones. ....	70

## **CAPITULO CUARTO.- CRITICA AL ARTICULO 82 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTEN- CIOSO ADMINISTRATIVO DEL DIS- TRITO FEDERAL.**

4.1.	La Falta de Plena Jurisdicción. ....	72
4.2.	La Insuficiencia del Recurso de queja. ....	79
4.3.	La Propuesta de Reforma al Artículo 82. ....	89

<b>CONCLUSIONES</b> .....	92
---------------------------	----

<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	95
---------------------------	----

## INTRODUCCION

La jurisdicción contenciosa administrativa es un campo especializado de composición de intereses que confronta a los particulares o a la propia administración actuando como tal y a la administración pública en la idea de solucionar controversias mediante la intervención de órganos ad-hoc que a través de decisiones imparciales y refractarias a toda clase de vinculaciones políticas, pongan fin a incontables conflictos lesivos para ambas partes.

De esta suerte, aquella justicia administrativa que empezó a ser intentada tímidamente al través de recursos o quizá simples medios de defensa regados en leyes federales y estatales, e incluso en reglamentos ignorados o paradójicamente sobreutilizados, se encuentra ahora en manos de Instituciones idóneas, posiblemente más ecuanímes y con elementos suficientes para dictar justicia en un ámbito que permita el mayor logro de los designios legales administrativos con respecto a los principales intereses particulares.

En el Estado Nacional moderno, la jurisdicción contenciosa administrativa corresponde a órganos específicos, o sea a los Tribunales Administrativos Nacionales de carácter público, cuya potestad proviene de normas constitucionales precisas, previstas en la Ley Suprema y que son la base de la administración de justicia de cada país.

De tal manera se infiere que la función pública jurisdiccional no constituye un monopolio del poder judicial, sea federal o local, sino que existen órganos de carácter administrativo que se encargan en forma especializada de pronunciar la justicia administrativa.

Ahora bien, la evolución de la jurisdicción administrativa en México ha traído como consecuencia el establecimiento creciente de organismos de justicia administrativa entre los cuales se cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con competencia en materia administrativa en general, en un ámbito local con normas legisladas por el Congreso de la Unión, y que a lo largo ya de 20 años ha impartido justicia pronta y expedita en beneficio de los gobernados, constituyendo un claro esfuerzo por estructurar un sistema capaz de garantizar la sumisión del Estado al derecho.

No obstante lo anterior, precisamente este trabajo intenta analizar la problemática que se presenta ante el incumplimiento de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, a las sentencias que emite el Tribunal de lo Contencioso Administrativo capitalino, con la finalidad de hacer notar la necesidad de que éste cuente con un procedimiento bien definido para proveer el cumplimiento de sus fallos.

Con el objeto de conocer con profundidad el problema antes mencionado, pondremos de relieve la necesidad de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sea dotado de las facultades de Plena Jurisdicción, de tal manera que sus sentencias puedan constituir derechos, para que las mismas puedan impartir una justicia mas pronta y expedita.

Finalmente se analizará la posibilidad de una nueva estructuración de la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para el logro definitivo de un debido cumplimiento por parte de la autoridad, a las resoluciones que dicho Tribunal pronuncie.

## **CAPITULO PRIMERO.- EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO**

### **ADMINISTRATIVO.**

**1.1. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

**1.1.1. Antecedentes y Evolución**

**1.1.2. Naturaleza y Competencia.**

**1.2. El Procedimiento Contencioso Administrativo.**

**1.2.1. De la Demanda y Contestación.**

**1.2.2. La Suspensión y la Audiencia.**

## **CAPITULO PRIMERO**

### **EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

#### **1.1. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que vio la luz jurídica en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1971, al ser dotado de la vestimenta procesal más apropiada y consonante con los requerimientos de los ciudadanos que habitan el área geográfica del territorio nacional, sede de los poderes federales; es un órgano jurisdiccional administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. Desde su fundación hasta la fecha ha sido instrumento de democratización de la vida metropolitana, trata de humanizar la impartición de justicia, afirmando en la conciencia de los gobernados la confianza y el respeto hacia el poder público, y la seguridad de que vivimos en un Estado Social de Derecho.

##### **1.1.1. Antecedentes y Evolución.**

El antecedente insoslayable en la historia administrativa de nuestro país es la denominada Ley para el Arreglo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1953, a la cual corresponde el mérito de abrir un espacio competencial nuevo al consignar, en su artículo primero que:

" No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas ".

Orientada por la justicia administrativa francesa, la ley Lares, denominada así, por ser su creador Don Teodosio Lares, creó un Tribunal

Administrativo de justicia retenida, como en la época se entendió este concepto, o sea, un órgano jurisdiccional cuyas sentencias eran más bien proyectos, pues estaban sujetas a la revisión posterior del Ministro encargado del Ramo Administrativo al que se refiriera el asunto debatido.

El Tribunal laresiano determinó su competencia, siguiendo el sistema de enumerar los campos administrativos de donde surgiría la materia contenciosa administrativa. En cambio, su arquetipo usó el sistema de fórmula general, con la particularidad que ésta fue en aumento por obra de la jurisprudencia del Consejo Francés.

Como Tribunal Administrativo Nacional tenía una vasta competencia, cada una de las fracciones del artículo 2º de la Ley, en que se fijó, comprendía a veces algo más que un simple ramo de la administración. Su texto constata lo expresado:

" 2º Son cuestiones de la Administración:

- I.- A las obras públicas.
- II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados 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 cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil ".<sup>1</sup>

Más explícito, el Reglamento en sus artículos 1º a 5º, refleja el horizonte amplísimo como se concibió esa competencia del Consejo de Estado Mexicano y desglosa aquellos rubros generales de la ley con otros no menos largos.

Por desgracia, el Tribunal Lares se convirtió en un mero antecedente legislativo, no tuvo oportunidad de probar su labor y trascendencia para la Administración y el Derecho Mexicano. Al año siguiente, 1854, vino la Revolución de Ayutla que hizo efectivo el plan que la abanderó y toda aquella legislación expiró. Quedó abolido formalmente por la ley del 21 de noviembre de 1855. (publicado en el Diario del Imperio, del 10 de noviembre de ese año).<sup>2</sup>

A la vista de la ley de 1853 fue elaborada la de 1865 y por esto se explica que aquella sección tuviese la misma competencia latísima de aquella, resultó efímera como la Lares, toda vez que no alcanzó sino meses de vida auténtica. A escasos dos años en julio de 1867, entró a la Ciudad de México Don Benito Juárez y restableció la República en el país. Toda la legislación del imperio quedó sepultada y, sin embargo, se debe reconocer que la ley de 1865 es un avanzado ordenamiento procesal para la justicia administrativa.

- 
- 1 Lares, Teodosio.- "Lecciones de Derecho Administrativo".- Año 1852, Imprenta de Ignacio Cumplido.
  - 2 "Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano", 1a. parte, tomo II, pp. 224, México 1866, Imprenta de Andrade y Escalante, Bajos de San Agustín, No. 1.

A partir de nuestra Constitución como país independiente, la federalista de 1824, la justicia de toda la Nación se depositó en los Tribunales Judiciales. Este monopolio de los Tribunales del Poder Judicial se conservó en las sucesivas constituciones, las de 1836, 1843, 1857, y la vigente de 1917.

Al iniciar su vigencia el primero de mayo de 1917, la tradición judicialista continuó a través del amparo; empero, a raíz de este momento se expide la Ley de Amparo Reglamentario de los Artículos 103 y 104 de aquella, y se instaura un proceso administrativo ordinario ante los Tribunales Judiciales Federales, con el nombre de Recurso de Súplica, que se reguló por los artículos 130 y 131 de esa Ley.

En rigor, la ley de amparo no hacía otra cosa que reglamentar la fracción I del artículo 104 de la Constitución donde se previno la existencia de este recurso. A esto se debe que la ley hubiese separado en su texto las dos vías, la de Amparo y la del proceso administrativo ordinario. Igual hicieron las leyes encargadas de organizar los tribunales del Poder Judicial Federal. Desafortunadamente el Recurso de Súplica, que era la forma empleada para el control de la legalidad administrativa, fue suprimido al reformarse la fracción I del artículo 104 Constitucional, en el año de 1934 (Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de enero de 1934).

Surgió una corriente tendiente a la creación de un sistema contencioso administrativo al modo continental europeo. Para que esta tendencia pudiera plasmar en un texto legal, era necesario revisar los argumentos esgrimidos en contra de la Constitucionalidad del sistema, y así se hizo, alegando:

- 1) Que el principio de separación de poderes no lleva necesariamente, a la Inconstitucionalidad de los Tribunales Administrativos, pues el mismo ha sido interpretado en otros países en forma tal, que ha permitido el establecimiento de tales tribunales.
- 2) Que el artículo 13 de la Constitución no tiene validez respecto de los tribunales administrativos, pues cuando el mismo se refiere a "Tribunales Especiales" lo hace en el sentido de que, históricamente alcanzó esta expresión: Como aquel Tribunal, creado expreso para conocer de un solo caso o de un conjunto de casos determinados de antemano. Y es indudable que este no es el caso de los Tribunales Administrativos.
- 3) Que el hecho de que el artículo 14 Constitucional exija juicio previo seguido ante los Tribunales para poder privar a una persona de sus derechos, tampoco supone un obstáculo a la creación de tribunales administrativos, si se tiene en cuenta el criterio jurisprudencial dominante, según el cual la falta de términos expresos en el precepto citado permite que quepan dentro de él los procedimientos ante tribunales, aunque no estén encuadrados en la jurisdicción ordinaria.
- 4) Que la idea de que si la administración juzga de sus propios actos se está haciendo justicia a sí misma, siendo juez y parte contra la prohibición del artículo 17 de la Constitución, no se subsana con la intervención de un órgano judicial que el mismo estado que obra como administrador obra como juez. Lo que el artículo 17 constitucional implica, es que los órganos encargados de examinar

y actuar las pretensiones frente a la administración estén investidos de independencia respecto de la administración activa, pero no que necesariamente estén encuadrados en la organización judicial ordinaria".

Por último, se reseña el hecho de que la Reforma Constitucional del 16 de noviembre de 1946, encierra un reconocimiento expreso de los tribunales administrativos, desde el momento que adiciona la fracción I del artículo 104, facultando a la Suprema Corte de Justicia para conocer de los recursos que establezcan las leyes contra las sentencias de tribunales administrativos, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Fruto de esta tendencia fue la creación del Tribunal Fiscal de la Federación cuya organización, funcionamiento y procedimiento se hallan regulados en el Código Fiscal de la Federación del día 30 de diciembre de 1938, con diversas reformas posteriores.

En efecto, en el año de 1936 no existía texto constitucional que autorizará la creación de tribunales administrativos; por el contrario, el artículo 49 de la Constitución, que consigna la división de poderes, no admitía excepción en tal sentido, haber creado en ese año un tribunal administrativo, réplica del francés de justicia administrativa, constituyó un serio problema de incostitucionalidad.

Diez años de incostitucionalidad no imposibilitaron sin embargo, al tribunal para conquistar con denuedo su propia autonomía frente al Ejecutivo Federal y en especial ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas resoluciones constituían la materia contenciosa que juzgaría. Más

adelante, el 25 de octubre de 1967, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 104 constitucional, fijándose en su segundo párrafo lo siguiente:

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

Cuna constitucional, tuvo al nacer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el texto de la fracción I del multicitado artículo 104 de nuestra Carta Magna, mismo que ya fue transcrito anteriormente, que autoriza la creación de los tribunales administrativos.

Lo anterior, generó controversia entre los juristas nacionales, puesto que la fracción I del artículo 104, señala leyes federales, en consecuencia, se interpretó que esta materia es federal, que, los tribunales de lo contencioso administrativo sólo podrían ser creados por la Ley Federal, con lo que se excluye la existencia de estos Tribunales en las entidades federativas y en el Distrito Federal.

En contraste al criterio anterior, Jorge Carpizo<sup>3</sup>, sostiene la constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por las siguientes razones:

---

3 Carpizo, Jorge. "Estudios Constitucionales", 2a. Edición. La Gran Enciclopedia Mexicana. U.N.A.M. Pág. 191.

- a) **El presidente de la República tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y el Congreso de la Unión esta facultado para legislar en todo lo concerniente al mismo. Es decir, las autoridades mencionadas son federales.**
- b) **Por tanto, formalmente, toda la norma que emana del Congreso de la Unión es de naturaleza federal.**
- c) **Pero existen leyes federales de aplicación que son todas las relacionadas con el Distrito y territorios federales.**
- d) **En la fracción I del artículo 104 se hubiera podido decir sólo leyes, pero se agregó federales por razones de precisión, ya que si únicamente se hubiera dicho leyes, hubiera podido existir una confusión aunque no fundada en el sentido de que las entidades federativas pudieran expedir leyes para regular lo Contencioso Administrativo Federal.**
- e) **Las funciones y competencias del Congreso de la Unión en cuanto legisla para el Distrito Federal se asemejan a las de una legislatura local, porque tiene que respetar su competencia federal. Es decir, el Congreso de la Unión legislando para el Distrito Federal hay que aplicarle el artículo 124 constitucional o sea, el Congreso de la Unión no puede expedir una ley del Trabajo o un Código de Comercio para el Distrito Federal precisamente porque es materia federal, de aplicación nacional, pero este cuerpo legislativo puede legislar sobre leyes civiles y penales para el Distrito Federal porque está dentro de su competencia, porque es campo no federal, y aunque la Ley del Congreso formalmente es federal, en estos casos es únicamente de**

aplicación local.

Luego, la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo es derecho de las entidades federativas dentro de su competencia, en esta forma el Congreso de la Unión si puede expedir una ley creando tribunales de lo contencioso administrativo para el D.F.

En el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 17 de marzo de 1971, se publicó la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Cuatro meses después se instalará formalmente el tribunal y con el se crea, en la historia de las instituciones judiciales mexicanas, un organismo accesible para todos los habitantes de la Ciudad de México y se ponen así a su disposición los medios adecuados para reclamar los actos ilegales a las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

Desde su fundación hasta la fecha, su ley ha sido reformada varias ocasiones, a fin de ir mejorandola en varios aspectos, como son los siguientes:

En 1973 para simplificar aún más el procedimiento, facilitando el acceso de las clases menos favorecidas a la justicia contencioso administrativa y en 1979 volvió a modificarse para dotar al Tribunal de competencia en materia fiscal; de las recientes reformas a la Ley del Tribunal destaca asimismo, el fortalecimiento de los medios de apremio y medidas disciplinarias de que el Tribunal dispone para hacer cumplir sus determinaciones, el interés jurídico que funde la pretensión deducida como requisito sine qua non para poder intervenir en el juicio, la recusación con

acusa de cualquier magistrado, la obligación del actor de acompañar copia de la demanda y de sus anexos para cada una de las demás partes, el establecimiento del recurso de apelación de revisión administrativa ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se trate de un asunto de importancia y trascendencia y la posibilidad de que cualquiera de las partes recurra ante la Sala Superior las resoluciones ordinarias, recurso de revisión que de julio de 1971 a julio de 1986 sólo podía interponer la parte demandada.

### 1.1.2. Naturaleza y Competencia.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se ubica en el sistema de jurisdicción administrativa, esto es dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, pero con absoluta autonomía e independencia de cualquier autoridad administrativa para dictar sus fallos. No quedo comprendido, por tanto dentro del sistema judicialista, por no ser dependiente del poder judicial; aunque existen criterios como el del Maestro Jorge Carpizo, que señala: "que la situación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, encuadra más bien dentro del Poder Judicial que en el campo administrativo, por las siguientes razones:

- a) Son Tribunales similares a los judiciales con plena autonomía e independencia.
- b) Sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal, es decir no son tribunales decisorios de última instancia, sino también como cualquier otro tribunal, sus decisiones llegan a una unidad; a una corte de jerarquía superior del Poder Judicial Federal.

- c) En principio los Magistrados gozan de las mismas garantías judiciales que los integrantes de los otros tribunales y
- d) La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia les es obligatoria, así como la de los Tribunales Colegiados que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.

Agrega, que dicho Tribunal es igual que otros con la particularidad que van a examinar un sector de controversias, las que nacen entre particulares y la administración en razón de un acto administrativo realizado por esta última y por tanto en razón de la materia, poseen particularidades mismas que justifican su existencia.

Es decir, es un Tribunal de Jurisdicción Especializada, únicamente en cuanto especializado es el objeto, los casos, los supuestos, de su competencia".<sup>4</sup>

Atendiendo al objeto de la acción que puede deducirse ante el Tribunal la ley vigente lo estructuró a semejanza del Tribunal Fiscal de la Federación como un contencioso objetivo o de anulación, circunstancia que se constata de lo dispuesto por los artículos 21, fracción 1, 32, 73 fracción 1, 77, fracción III y 79, que le dieron tal carácter en virtud de la reforma de 1973.

Se reafirma esta situación de evolución estructural similar respecto del Tribunal Fiscal de la Federación, con la reformas a dicha Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal publicadas el día 16 de junio de 1986, que transforma el Pleno en Sala Superior

---

4 Carpizo, Jorge Op. cit. pág. 194

compuesta de cinco magistrados y establece la posibilidad, de acuerdo a su artículo segundo, de que llegué a contar hasta con cinco Salas de Primera Instancia, actualmente tiene tres, la Sala Superior del Tribunal capitalino, según lo dispone el artículo 19 de su Ley, tiene por funciones la certeza jurisprudencial, sustanciar recursos contra resoluciones definitivas de las Salas, resolver el recurso de reclamación contra decisiones de trámite, conocer de excitativas de justicia y calificar recusaciones, excusas o impedimentos constituyendo, por ende, una instancia de segundo grado.

Por señalamiento del artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la competencia tanto administrativa como fiscal de este órgano jurisdiccional consiste en:

- a) Conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que las autoridades dependientes de la administración pública centralizada del Departamento del Distrito Federal, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.
- b) Conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades de la administración pública centralizada del Departamento del Distrito Federal, en las que se determina la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal local.
- c) Conocer de los juicios que se promuevan en contra de la falta de contestación de las autoridades de la administración pública centralizada del Departamento del Distrito Federal, dentro de un

término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes o reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

- d) Conocer de los juicios que promuevan las autoridades de la Administración Pública Centralizada del Departamento del Distrito Federal, para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a los particulares y que causen una lesión a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal.
- e) Conocer de los juicios o asuntos que, en lo futuro, señale algún otro ordenamiento jurídico del Departamento del Distrito Federal.

Las demandas pueden presentarse por actos, omisiones, resoluciones o multas por violaciones a leyes, reglamentos y disposiciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, como ejemplo podemos señalar: 1) otorgamiento o negativa de licencia para el ejercicio de actividades económicas, reglamentadas; 2) otorgamiento o negativa de licencia o autorización para espectáculos públicos; 3) determinación o modificación y horarios de comercio; 4) otorgamiento o negativa de licencia o autorización para el comercio ambulante, establecimiento de puestos fijos o semifijos, tianguis, mercados sobre ruedas o para actividades de trabajadores no asalariados; 5) otorgamiento o negativa de alineamiento, número oficial, licencia de construcción de casas o edificios, colocación de anuncios, explotación de minas de arena, excavaciones; etcétera; todos estos casos que se mencionan de manera enunciativa pero no limitativa, son de naturaleza propiamente administrativa. En materia fiscal el tribunal conoce de lo que enseguida se apunta, también como mero ejemplo: 1)

resoluciones concernientes al impuesto predial; 2) resoluciones que determinan cobros de derechos por consumo de agua; 3) resoluciones que atañen a la fijación de impuestos sobre adquisición de inmuebles; 4) negativas de exención del impuesto predial a los particulares que adquieren o construyen sus inmuebles por medio de préstamo del ISSTE, INFONAVIT o del Banco del Ejército y la Armada; 5) revocación de la exención del impuesto predial al concedido; 6) negativa a devolver impuestos o derechos pagados indebidamente, multas fiscales por violación a la ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, 7) negativa, etc.

La ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal también faculta a esta Institución a otorgar asesoría jurídica gratuita a los gobernados, suspender el acto impugnado, suplir la deficiencia de la queja en materia administrativa; y nulificar el acto objetado, ejecutar la sentencia, resolver el recurso de revisión, fijar la jurisprudencia y formular otras determinaciones.

Cabe señalar que el Tribunal es respetuoso en absoluto de la esfera federal, por lo que entre los casos que se han presentado con frecuencia ante dicho órgano jurisdiccional, y respecto de los cuales se ha declarado incompetente, se hallan cuestiones como fianzas, impuesto al valor agregado, electricidad, actos de organismos descentralizados, empresas paraestatales, etc.

En síntesis, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, trata de estructurar un sistema capaz de garantizar la defensa del particular frente a los actos de la Administración Pública.

## 1.2 El Procedimiento Contencioso Administrativo.

Figura en primer término, como obligada referencia de ubicación, el concepto, características y elementos del acto administrativo.

El Maestro Serra Rojas<sup>5</sup>, señala que:

"El acto administrativo no ha sido precisado por nuestra legislación administrativa a pesar de su importante misión pero su conocimiento doctrinal es necesario porque es la base del ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados.

Gabino Fraga<sup>6</sup>, por su parte apunta:..

"La actividad administrativa realiza dentro de su esfera la finalidad principal del Estado, que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares; por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial.

De acuerdo al autor Miguel Acosta Romero<sup>7</sup>, el acto administrativo es:

"Una manifestación unilateral y externa de voluntad, que precisa una decisión de autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara

---

5 Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, 1983, Tomo 1, pág. 249.

6 Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, 1987, pág. 229.

7 Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, México, pág. 299.

y extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general<sup>8</sup>

El autor en cita, comenta que el acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del órgano de la administración o de la ejecución de esa decisión con la independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo ya sea bilateral o multilateralmente; su origen es una decisión unilateral, que una vez adoptada debe expresarse como una manifestación externa de voluntad que también se expresa unilateralmente. Dicha decisión y voluntad son del órgano administrativo dotado de competencia que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que necesariamente debe estar fundado en derecho. Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones; por lo que puede tener una, varias y todas las anteriores consecuencias.

El acto administrativo debe estar conformado por el sujeto, la manifestación externa de voluntad, el objeto y la forma.

"El sujeto del acto administrativo siempre es el órgano de la Administración Pública. En la relación jurídica administrativa, empero, siempre se dan dos o más sujetos. El sujeto activo que es el órgano administrativo creador del acto y los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal"<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. cit. pág. 304

Por cuanto hace a la manifestación de voluntad, o sea la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea, que se manifieste objetivamente esa voluntad. Por lo que no debe confundirse el hecho de que la manifestación de voluntad sea externa con la forma como se materializa que es otro elemento del acto administrativo. Dicha voluntad debe ser espontánea y libre así como estar dentro de la esfera de facultades del órgano. Además, no debe de mediar en su emisión ningún vicio del consentimiento y debe expresarse en los términos estrictos que prevé el ordenamiento jurídico.

El objeto puede ser directo o inmediato o indirecto o mediato: siendo en el primer caso la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.

Por lo que respecta al objeto indirecto, será realizar la actividad del Organismo del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

La forma es la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciado por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos.

Los elementos esenciales como los de validez y substancia permiten lograr la perfección y eficacia del acto administrativo.

Los elementos esenciales son aquellos cuya presencia es imprescindible en la conformación del acto jurídico administrativo mismos

que son:

- 1.- Una manifestación.
- 2.- Que esta manifestación provenga de una autoridad administrativa como tal.
- 3.- El ejercicio de un poder jurídico a través de la manifestación.
- 4.- Que la finalidad sea la satisfacción de intereses públicos concretos confiados a la autoridad pública.

Ahora bien, hecho el señalamiento de los elementos esenciales para la existencia del acto administrativo, es necesario analizar los requisitos para su válida existencia.

En lo que respecta a los requisitos de carácter formal un primer grupo de éstos se refiere al órgano administrativo del que proviene el acto, tales son los requisitos referentes a la regulación constitucional del órgano y a su competencia para producir el acto de que se trate.

El otro grupo es atinente a las formas y formalidades del propio acto.

\*En cuanto a la regulación constitucional del órgano administrativo, se exige que el acto no solamente sea producido por un órgano determinado, sino que sea realizado por la persona física titular del órgano o bien por la persona física titular del más alto cargo dentro de la jerarquía interna del órgano o cuando menos, por la persona física titular de otro oficio interno, pero que actúe en delegación de la primera para la

producción de actos de aquella clase.<sup>9</sup>

Requisitos de Competencia del Acto.- Se refiere a la potestad de acción con que cuentan todos los órganos administrativos en medida distinta por la razón de la materia, del territorio y del grado jerárquico para la emisión válida del acto administrativo.

Si bien la motivación no está comprendida dentro de lo que constituye la forma verdadera y propia del acto, puede quedar comprendida entre los elementos formales del mismo, por tanto, es clara la necesidad de motivación entre los requisitos formales para su validez.

Cuando uno de los elementos esenciales falta, no es posible sostener que estamos en presencia de un acto administrativo sino que más bien se trata de la inexistencia del acto mismo.

En el supuesto de que todos los elementos esenciales se den, pero que falte algún requisito de validez, el acto si existe pero es irregular o inválido para producir efectos.

Por tanto, es causa de invalidez del acto, la irregularidad consistente en la falta de requisitos formales, tales como la regular constitución del órgano administrativo, la competencia, etc.

Siendo así, la invalidez del acto trae aparejada una sanción, que normalmente se traduce en la posibilidad real de que el mismo sea nulificado. En el derecho administrativo mexicano no se establece una

---

9 Rendón Huerta Barrera, Teresita. "Las Vías de hecho y el consentimiento Tácito en el contexto de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México". Memorial del Tribunal de Contencioso Administrativo del Edo. Méx. Tomo VI, pág. 68.

gradación en torno a la sanción, ya que si el acto adolece de elementos de validez, simplemente será anulable.

De lo anterior, puede concluirse que un acto gravemente viciado, no puede convalidarse por prescripción ni por ratificación y en tales circunstancias puede invocarse por vía de acción o de excepción en todo tiempo, así como también puede ser anulado en cualquier época por los tribunales, o bien revocado por la autoridad que lo emitió o por su superior jerárquico.

Finalmente, con base a lo precedente y en relación a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, puede decirse que los actos administrativos son declaraciones unilaterales de voluntad de la administración pública, en ejercicio de su función administrativa, que producen efectos jurídicos particulares. Es decir, serán actos administrativos tanto en el aspecto formal como en el aspecto material, lo primero por que necesariamente han de emanar de un órgano de la administración pública y lo segundo en cuanto que deben ser declaraciones unilaterales de voluntad, en ejercicio de la potestad administrativa, que originen efectos jurídicos individuales.

Después de señalar las particularidades del acto administrativo, se procede a analizar el procedimiento contencioso administrativo que se lleva ante el Tribunal del Distrito Federal, no sin antes precisar que existe entre los conceptos y procedimientos relación con la materia que nos ocupa, es decir, la jurisdicción administrativa.

En principio, el proceso en sentido general ha sido entendido como el conjunto de actos interrelacionados entre sí y caracterizados en la búsqueda

de la realización de un fin determinado. Desde la óptica de la función administrativa, Acosta Romero, establece el concepto de proceso expresando: "Es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de una controversia preestablecida, mediante sentencia".<sup>10</sup> En cambio el procedimiento constituye la especie general del proceso; todo proceso conlleva la existencia de uno o más procedimientos para el logro de sus finalidades. En este sentido, el procedimiento administrativo está integrado por un conjunto de normas y actos encaminados a producir nuevos actos administrativos. La diferencia consiste en que, en el proceso hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, en tanto que el procedimiento no existe conflicto y lo que se busca es la realización de determinados actos administrativos.

Ahora bien, la designación del procedimiento Contencioso Administrativo, resulta acertada porque el juicio que se ventila ante el Tribunal aludido, es un procedimiento, al estar integrado por una serie de actos que dentro de él, deben cumplirse las partes como el juzgador.

Dicho procedimiento es contencioso, porque se origina como consecuencia de la controversia que se suscita entre los particulares y la administración pública, (en este caso, las autoridades del Departamento del Distrito Federal), respecto de la legalidad de un acto de ella.

Por otra parte, el procedimiento de referencia también es administrativo, porque los actos que en él se controvierten, emanan de órganos dependientes de la administración pública.

---

10 Acosta Romero, Miguel. "Derecho Administrativo".

"Por su parte, Andreozzi, indica que la materia contencioso administrativa, presenta los siguientes elementos:

- a) Un acto administrativo reglado (no discrecional), debiendo descartarse también todos aquellos que son de imperio (políticos o de soberanía), y los otros ejecutados por el Estado en su carácter de persona jurídica de derecho privado.
- b) El acto administrativo reglado debe haber producido una lesión jurídica (generalmente de carácter personal y singular).
- c) Esta lesión debe afectar un derecho o interés jurídico legítimo de carácter administrativo y no de Derecho Privado".<sup>11</sup>

De acuerdo con lo antes expuesto, algunos autores definen al procedimiento contencioso administrativo, de la siguiente manera.

"Guillermo Fonrouge dice que: el contencioso es fundamentalmente, un proceso de partes que formaliza una relación procesal que se caracteriza por la igualdad de aquellas y su subordinación a la autoridad jurisdiccional, con la cual deben cooperar en todas las medidas que disponga (a pedido o de oficio) para el esclarecimiento de la verdad.

Fuirubu, señala que: el citado procedimiento es el que se refiere a las cuestiones que plantean los litigios donde la administración pública, es una de las partes.

---

11 Citado por Mendoza Vera, Blanca. "La jurisprudencia del Tribunal Fiscal De La Federación y el Recurso de Queja, Tribunal Fiscal De La Federación". Colección de Estudios Jurídicos, Volumen VIII, pág. 29.

Alfonso Nava Negrete, lo define como un proceso administrativo promovido por los administrados o por la Administración Pública, o contra actos de esta última ante órganos jurisdiccionales.

Flores Zavala, considero que consiste en esencia, en la controversia que surge entre la administración pública y el sujeto pasivo, de la que conocerán los órganos competentes."<sup>12</sup>

En este orden de ideas, el procedimiento establecido en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es el conjunto de actos encaminados a dirimir los conflictos entre Autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, a través de la sentencia que dicte dicho órgano jurisdiccional.

Si bien es cierto, que el procedimiento que contempla la ley del tribunal tiene como principios rectores la sencillez y celeridad, no por ello prescinde de las garantías inherentes a toda contienda judicial.

En efecto, la controversia se inicia con la demanda del particular, que será materia de contestación por las autoridades del Departamento del Distrito Federal que hayan sido demandadas y en su caso, por el tercero perjudicado. Determinada la controversia con dichos escritos, se celebra una audiencia pública para recibir las pruebas ofrecidas y escuchar los alegatos de las partes, para que finalmente se pronuncie la sentencia que pone fin al juicio contencioso administrativo.

---

<sup>12</sup> **Mendoza Vera, Blanca, Op, cit. pág. 39**

### 1.2.1. De la Demanda y Contestación.

Por lo que hace a la demanda, el artículo 50 de la ley establece los siguientes requisitos:

- I.- Nombre y domicilio del actor, y en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II.- La resolución o acto administrativo impugnado;
- III.- La autoridad, autoridades o partes demandadas;
- IV.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;
- V.- La pretensión que se deduce;
- VI.- La fecha en la que tuvo conocimiento del acto impugnado.
- VII.- La descripción de los hechos, y de ser posible los fundamentos de derecho.
- VIII.- La firma del actor, si éste no supiere o no pudiese firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo primero la huella digital, y
- IX.- Las pruebas que el actor ofrezca.

Los requisitos antes mencionados, son de por sí lo suficientemente claros, dado que en ellos se expresa con precisión las formalidades que debe cubrir la promoción que presente el particular ante el Tribunal, a fin de ser admitida para su trámite.

No obstante lo anterior, la ley del Tribunal en su artículo 53 fracción III, faculta al Presidente de la Sala, para que siendo oscura o irregular su demanda, prevenga al actor para subsanarla, en el término de cinco días, si no lo hiciere, la oscuridad o irregularidad subsanables, no serán más que aquellos referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el artículo 50.

Ahora bien, la demanda puede ser desechada siempre y cuando se encuentre en los supuestos que prevé el artículo 53 de la invocada ley, es decir:

- I.- Si examinada, se encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal.
- II.- Si se encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia.
- III.- En aquellos casos en que, prevenido al actor para que subsane su demanda, no lo haga dentro del término de cinco días que se le concedieron o bien que el desahogo de la prevención resulte insuficiente.

El acuerdo de admisión debe contener el nombre del actor, y en su caso, el de quien lo represente, fecha de presentación de la demanda ante el Tribunal, determinación de las autoridades responsables y del tercero perjudicado; relación de las pruebas que ofrezcan y en su caso, disponer la preparación de las que lo ameriten; resolución respecto a la solicitud de suspensión del acto reclamado, y señalamiento del día y hora para la

celebración de la audiencia.

El referido acuerdo debe notificarse a través de oficio a las autoridades demandadas y personalmente a los terceros perjudicados al actor o su representante concediéndoles un término de quince días para que contesten a cada uno de los puntos contenidos en la demanda, citando los fundamentos legales que consideren aplicables al caso y ofreciendo las pruebas que estimen pertinentes, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 54 de la Ley del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Si la parte demandada, no contestara dentro del término señalado para ese efecto, el Tribunal declarará la preclusión correspondiente considerando confesados los hechos salvo prueba en contrario (Art. 55).

El artículo 56 del ordenamiento legal en cita, señala que, admitida la demanda, pasará el expediente al Magistrado que corresponda, quien será el encargado de continuar la instrucción hasta la audiencia.

Es importante destacar el hecho de que el examen que practique el Magistrado Instructor encontrara acreditada debidamente alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, propondrá a la Sala el correspondiente proveído en el que se de por concluido el juicio. El proveído se dictará por unanimidad de votos o por mayoría de votos de los Magistrados que integren la Sala.

Por último, al tenerse por contestada la demanda, o en su caso declarado precluido el derecho para hacerlo, se llevará a cabo la audiencia dentro de un plazo que no excederá de 20 días al en que se dictó el

acuerdo de admisión de la demanda.

En los supuestos en que proceda la suspensión pero puede ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que pudieran causarse si no obtiene sentencia favorable. Esta suspensión quedará sin efecto si el tercero da a su vez contragarantía bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan si el actor obtiene sentencia favorable.

La palabra Audiencia proviene del latín *audientia*, "acto de oír los soberanos y otras autoridades a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa "Y" ocasión para aducir razones o pruebas que se ofrece a un interesado en juicio o en expediente".<sup>13</sup>

El artículo 73 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece el objeto de la audiencia, en la siguiente forma:

- I.- Desahogar en los términos de esta ley, las pruebas debidamente ofrecidas.
- II.- Oír alegatos; y
- III.- Dictar sentencia en el negocio.

La falta de asistencia de las partes, no impedirá la celebración de la audiencia".

---

13 Real Academia Española.- Diccionario de la Lengua Española, Madrid 1970, pág. 142

Del anterior texto se concluye que el objeto de la audiencia en el juicio descansa en estos 3 puntos, finalizando con la propia sentencia que pone fin al negocio.

Art. 75. Los alegatos de las partes, tendrán lugar, concluida la recepción de las pruebas. Dichos alegatos podrán efectuarse en forma verbal o escrita, por si o por medio de los representantes de las partes.

Una vez oídos los alegatos de las partes, la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia, solamente cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias podrán reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días. En todos los casos el mismo Magistrado deberá redactar y engrosar la sentencia.

- I.- Se omitirán las relacionadas con los puntos controvertidos que se hubieren ofrecido en la demanda y la contestación, así como las supervinientes.
- II.- Se desecharán aquellas que el actor debió rendir y no aportó ante las autoridades en el procedimiento administrativo, que dio origen a la resolución que se impugna, salvo las supervinientes y aquellas que habiendo sido ofrecidas ante la autoridad demandada, no fueran rendidas por causas no imputables al presente.
- III.- Si se ofrece prueba pericial, cada parte y la Sala en caso de discordia podrán nombrar a un perito, quien dictaminará por escrito u oralmente. Las partes y la Sala podrán formular observaciones a los peritos y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en relación con los puntos sobre los que dictaminen;

IV.- Cuando se hubieren presentado interrogatorios por las partes, en relación con la prueba testimonial, las preguntas deberán tener relación directa con los puntos controvertidos y deberán estar concebidas en términos claros y precisos, procurando que en una sola no se comprenda más de un hecho. La Sala deberá cuidar que se cumplan estas condiciones, impidiendo preguntas que las contraríen. La protesta y examen de los testigos se harán en presencia de las partes. Al formularse preguntas se seguirán las mismas reglas. La Sala podrá hacer las preguntas que considere necesarias.

V.- No se requerirá hacer constar en el acta de exposiciones de las partes sobre los documentos ni las preguntas o repreguntas a los testigos, bastando se asienten las respuestas.

Contra el desechamiento de pruebas, procede el recurso de reclamación ante el pleno del Tribunal.

#### 1.2.2. La Suspensión y la Audiencia.

Los artículos 57 al 61 contienen las normas relativas a la suspensión de los actos impugnados, de manera similar a las disposiciones sobre la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo, en este sentido:

La suspensión de los actos controvertidos podrá concederse por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, en cualquier momento del juicio, teniendo por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se pronuncie sentencia.

Es improcedente el otorgamiento de la suspensión, si se sigue perjuicio a un evidente interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

En los casos en que los actos materia de impugnación hubiesen sido ejecutados y afecten a los gobernados de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia y en tanto se pronuncie la resolución que corresponda, las Salas podrán dictar las medidas cautelares que estimen pertinentes para preservar el referido medio de subsistencia.

Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, la Sala competente concederá la suspensión si quien lo solicita garantiza su importe ante la Tesorería del Distrito Federal, en algunas de las formas siguientes: depósito en efectivo, prenda, hipoteca, embargo de bienes, fianza de compañía autorizada o fianza de persona que acredite su solvencia.

**CAPITULO SEGUNDO.- LA SENTENCIA PRONUNCIADA POR EL  
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINIS-  
TRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

2.1. Elementos y Características de la Sentencia Administrativa.

2.1.1. Tipos de sentencia.

2.2. La Sentencia Declaratoria de Validez.

2.2.1. El Sobreseimiento.

2.3. Estudio del Artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2.4. La Sentencia Declaratoria de Nulidad.

2.4.1. El Silencio Administrativo.

## CAPITULO SEGUNDO

### LA SENTENCIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

#### 2.1. Elementos y Características de la Sentencia Administrativa.

En relación a este punto, resulta indispensable realizar un estudio acerca de la sentencia primeramente en forma general, para después entrar al análisis de las características de la sentencia administrativa.

A través de los años, diversos tratadistas han definido la sentencia, encontrándose conformidad en los criterios sostenidos, en cuanto a que la sentencia es un acto jurisdiccional por medio del cual es el juez decide la cuestión principal ventilada en un juicio o algunas de carácter material o procesal que hayan surgido durante la tramitación del mismo, como se desprende de algunas definiciones.

Para Ugo Rocco, la sentencia:

"Es el acto por el cual el Estado, a través del órgano jurisdiccional destinado a tal fin, al aplicar la norma al caso concreto, declara que tutela jurídica concede el derecho objetivo a un interés determinado".

Para Jaime Guasp:

"Sentencia es el acto del órgano jurisdiccional en que éste emite su opinión sobre la conformidad o desconformidad de la pretensión de la parte con el derecho objetivo y en consecuencia, actúa o se niega actuar dicha

pretensión”.

Becerra bautista, define a la sentencia como:

“La resolución del órgano jurisdiccional que dirime, con fuerza vinculativa, una controversia entre partes”.

El maestro Humberto Briseño Sierra, señala que:

“La sentencia es el acto del juzgador que tiene la mayor trascendencia, no solo porque se va hacia el exterior del proceso sino porque recoge de éste los actos de eficacia y eficiencia para dejar resuelto el litigio.”<sup>14</sup>

De acuerdo con lo anterior, es evidente que la naturaleza jurídica de la sentencia es primordialmente la de fijar la terminación de la actividad de las partes dentro de hechos y pretensiones sobre los que versa su controversia.

Por otra parte, si la sentencia en un amplio sentido es la resolución del órgano jurisdiccional que dirime con fuerza vinculativa, una controversia entre partes; de esta naturaleza jurídica se deriva su carácter definitivo, dado que una sentencia es definitiva una vez que el Tribunal la dicta, pues la posibilidad de modificarla proviene de un elemento externo, que es la impugnabilidad.

Ahora bien, es importante destacar que toda sentencia debe cubrir requisitos tanto de forma como de fondo, entendiéndose por los primeros

---

14 Cervantes Montenegro Joaquín. “El cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal De La Federación”, Volumen X, Tribunal Fiscal De La Federación, Colección de Estudios Jurídicos. 1988. Págs. 109 y 110.

aquellos requisitos de formación o estructura, mismos que se dividen en:

- a) **Rubro, Preámbulo o identificación.** En este punto se comprenden todos aquellos datos y elementos que sirven para la plena identificación del asunto a resolver.
- b) **Resultados, Resultandos o Narración.** Son las consideraciones de tipo histórico descriptivo; en los cuales se relatan los antecedentes del asunto, refiriendo a la posición de cada una de las partes, sus argumentaciones, las pruebas ofrecidas, etc., es decir, que resulta ser la exposición de los hechos acontecidos durante el procedimiento, o bien, la síntesis de los puntos a través de la demanda, contestación, los medios de prueba ofrecidos y desahogados por cada parte, los problemas jurídicos planteados y las incidencias que van a ser materia de la resolución.
- c) **Considerandos.** Estos se estiman la parte más importante de la sentencia, pues es aquí donde el órgano jurisdiccional, representado por el juez, vierte sus conclusiones, resultado del análisis y de la confrontación hecha entre las pretensiones del actor y la resistencia del demandado, valiéndose para ello de todas las pruebas presentadas por éstos, la aplicación de la norma abstracta a la situación de hecho planteada por las partes.
- d) **Puntos Resolutivos.** Por último, en esta parte se precisa el sentido de la resolución, si ésta es favorable al actor o demandado, si existe condena y cual es, se precisa también el plazo para su cumplimiento. En resumen, es la conclusión lógica que resuelve la motivación de la sentencia, con base en su parte narrativa.

Por otro lado, los requisitos llamados materiales o de fondo, son los aspectos esenciales de contenido que toda sentencia debe tener, que de acuerdo al criterio sostenido por De Piña y Castillo Larrañaga, son los siguientes:

- a) **Congruencia.** Esta se refiere a la relación o correspondencia que debe existir entre lo aducido por las partes y lo considerado o resuelto por el tribunal.
  
- b) **Motivación.** Este aspecto hace referencia a la obligación que tiene la autoridad de expresar claramente las razones y fundamentos de su resolución, esto tiene fuerza constitucional al consagrarse así con el Artículo 16 que establece "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde o motive la causa legal del procedimiento"; por lo tanto, la autoridad se encuentra obligada a expresar los preceptos o principios jurídicos en los que funda su actuación (fundamentación) y los motivos o razonamientos, que lo lleven a aplicar esos principios jurídicos al caso concreto (motivación).
  
- c) **Exhaustividad de la Sentencia.** Este requisito es una consecuencia de lo antes mencionado, se refiere a que el juzgador debe analizar todas y cada una de las cuestiones planteadas y las pruebas ofrecidas, resolviendo sólo sobre éstas, la controversia planteada por las partes.

Finalmente, el objeto de la sentencia es la de dar una interpretación imperativa a las pretensiones en debate, se trata de un acto imperativo, porque la sentencia no puede quedar a la voluntad de cualquiera de las

partes; si esto no fuera así, el tercero imparcial sería un simple mediador, perito o asesor, pero dejaría de ser una autoridad cuya competencia específica es imponer el derecho sobre las partes en contienda.

Ahora bien, después de especificar las características de la sentencia en forma general, es de señalarse que dentro de las cualidades que distingue a la sentencia pronunciada por el Tribunal al decidir el juicio contencioso administrativo se encuentra la de su oportunidad, puesto que se puede dictar en el mismo acto de audiencia o dentro de un término perentorio posterior a la celebración de esta última, es decir, que en la especie con la aplicación de tal hipótesis normativa que se contiene en el artículo 77 de la Ley de este Tribunal, se agilizó el pronunciamiento de la resolución que ponga fin a la controversia.

Por otra parte, conforme a lo dispuesto en el ordinal 79 de la Ley que se comenta, el contenido del fallo que decide el conflicto, no necesita formulismo alguno, sólo deberá contener: la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, el examen y valoración de las pruebas presentadas, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare, así como el plazo que se otorgue a la autoridad para cumplimentar la sentencia, lo anterior se ratifica con lo señalado en la parte final de la fracción III del artículo antes mencionado, que a la letra dice:

"Las salas deberán al pronunciar la sentencia suplir las deficiencias de la demanda con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerá a los puntos de la litis planteada".

En el párrafo transcrito resulta clara la intención de acabar con todo formulismo que obligue a los magistrados a resolver en determinado sentido, al instituirse la suplencia a las deficiencias de la demanda; además de que con la ausencia de requisitos en el procedimiento, se permite que la función que tienen encomendada y que se ve materializada con la sentencia sea pronta y expedita, esto es, que al pronunciar la misma los magistrados formularan todas las consideraciones legales que estimen pertinentes, independientemente de que hayan sido invocados por el actor y mediante las cuales la controversia puede resolverse en forma satisfactoria a la pretensión deducida en el juicio, siendo el límite a dicha función el que la suplencia no se traduzca en sustitución, por lo que puede concluirse que ésta, significa perfeccionar o completar las omisiones en que haya incurrido el administrado respecto a las consideraciones y fundamentos legales en que apoye su pretensión.

Se puede mencionar entre algunas de las razones que justifican el principio de que se trata, el hecho de que la regla de estricto derecho a que se ciñe el pronunciamiento de las sentencias en otros procedimientos exige el servicio de profesionistas capacitados que no se encuentran al alcance de las personas con limitados recursos económicos para quienes se instituyó fundamentalmente el tribunal; otro de los argumentos que se dan para justificar el antiformalismo en los fallos definitivos que dicta dicho tribunal, es la falta de una codificación que cuente con todas las leyes, reglamentos, acuerdos y disposiciones administrativas de carácter general que sea de fácil adquisición para el particular, lo que provoca un pleno desconocimiento de las disposiciones legales que rigen la resolución o acto impugnado, de donde lógicamente se desprende que no sean invocados en la demanda

respectiva.

Por último puede asegurarse que la obligación de suplir las deficiencias de la demanda, representa una de las cualidades con las que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, misma que se ve reflejada en el elevado porcentaje de controversias que se han resuelto en forma satisfactoria a las pretensiones deducidas por el accionante.

### 2.1.1. Tipos de sentencia.

Partiendo de las bases que nos brinda la legislación mexicana, concretamente del Código Federal de Procedimientos Civiles se puede clasificar a las sentencias:

- a) La Sentencia Declarativa, que es la que se limita a reconocer o negar el valor legal de una pretensión. Tiene por objeto único determinar la voluntad de la ley en relación al objeto deducido por las partes.

Estas sentencias derivan del ejercicio de acciones declarativas que tienen precisamente a clarificar un estado de incertidumbre consecuencia de la norma jurídica o de su aplicación.

- b) La Sentencia Constitutiva. Se puede definir como aquella que procede el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir una relación controvertida, creando situaciones jurídicas nuevas derivadas de la sentencia, lo que se produce desde el momento en que la sentencia pasa en autoridad de cosa juzgada. Esto acontece o bien cuando no existe norma abstracta aplicable, y es el juez el que crea el derecho a

través de la sentencia o bien, cuando a consecuencia del fallo, se crean estados jurídicos diversos a los existentes antes del juicio.

- c) La Sentencia de Condena. Es la resolución que impone una prestación a cargo del vencido, esta prestación proviene, no de la voluntad del juzgador ni como consecuencia del proceso, sino que resalta de la aplicación de la norma al caso concreto. Ahora bien, éstas se clasifican en tres tipos: de dar, de hacer y de no hacer. Aunque en todas ellas se finca una prestación a cargo del vencido es en las de dar donde hay una transmisión de bienes, en las de hacer una realización de obra y en las de no hacer una abstención.

Por otro lado, la única sentencia susceptible de realización coactiva es la de condena de dar, ya que las otras dos, en caso de incumplimiento voluntario, se resuelven en indemnización de cantidad líquida que puede ser objeto de ejecución.

## 2.2. La Sentencia Declaratoria de Validez.

En relación a este punto es importante destacar en primer lugar el hecho de que el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal conforme a su ordenamiento legal que lo rige, las sentencias que dicte en los juicios de nulidad, no sean constitutivos de derechos, sino únicamente declarativas, por lo que se estima necesario señalar las principales diferencias entre la sentencia declarativa y la sentencia de condena y que según el maestro Margain Manatou, son las siguientes:

- \*a) La sentencia declarativa produce efecto de determinar el derecho la sentencia de condena, además de este efecto, produce el efecto de

constituir título para la realización forzosa de la resolución declaratoria.

- b) En la sentencia declarativa, la pretensión del actor, si es procedente solo se refuta como existente, en la sentencia de condena se declara en forma expresa como deben satisfacer dichas pretensiones.
- c) La sentencia declarativa afirma solo el derecho, la sentencia de condena afirma que este derecho debe ser cumplido o satisfecho.
- d) La sentencia declarativa afirma un derecho a la pretensión; la sentencia de condena comprueba un derecho, además debe ser también satisfecho.
- e) De la sentencia declarativa no puede derivarse una ejecución forzosa, la sentencia de condena puede dar lugar a una ejecución forzosa.
- f) La sentencia declarativa es un puro juicio lógico, la sentencia de condena es un juicio lógico más un acto de voluntad.<sup>15</sup>

### 2.2.1. El Sobreseimiento.

De acuerdo a la definición que plantea Alfonso Noriega, el "sobreseimiento" es una institución procesal que surge en virtud de la aparición de un cuento que obliga a la autoridad jurisdiccional a declarar que

---

15 Margain Manautou, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimidad". 3a. edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1980, pág. 158 y 159.

ha cesado el procedimiento por ser innecesario o imposible su continuación hasta la sentencia, en virtud de haber perdido la demanda su fuerza propulsora y en consecuencia, debe extinguirse los efectos de la misma, así como la jurisdicción que ésta había puesto en movimiento.

Por su parte, Ignacio Burgoa sostiene que el sobreseimiento es un acto proveniente de la potestad jurisdiccional, que concluye una instancia judicial sin resolver el negocio en cuanto al fondo sustantivamente, sino atendiendo a circunstancias o hechos ajenos, o al menos diversos, de los sustancial de la controversia subyacente o fundamental.<sup>16</sup>

Dentro de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuentran previstas situaciones que por su propia naturaleza hacen susceptible la paralización definitiva del procedimiento, es decir que no exista la necesidad de que el juicio continúe, causas que se enumeran en el artículo 72 de la mencionada ley y que consisten: en el desistimiento del demandante; esto es, cuando existe la falta de interés del actor en la procección del juicio contencioso administrativo, lo cual se manifiesta en virtud del desistimiento expreso y voluntario; cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia que señala el artículo 71 de la misma ley, en este caso, operará el sobreseimiento al estarse en presencia de alguna de las causas de improcedencia que al efecto previene el artículo 71 basado en la fracción de que se trata: la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor; cuando el demandante muera durante el juicio, si el acto impugnado solo afecta a su persona, en este supuesto el sobreseimiento se presenta,

---

16 Vázquez Galván A. y García Silva Agustín. "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el D.F.", pág. 172.

únicamente en aquellos casos en los que la resolución o acto administrativo impugnado afecte derechos estrictamente personales e inseparables del enjuiciante, por otro lado, cuando la tensión que provoque la resolución o acto impugnado siga subsistiendo no obstante la muerte del actor, el sobreseimiento no procederá y los causa-habientes quedaran legitimados para continuar el juicio, otra de las causas que conforme al citado artículo procede el sobreseimiento se da cuando la actividad demandada haya satisfecho la pretensión del actor, o revocado el acto que se impugna, de lo establecido en esta fracción se desprende que la pretensión del demandante puede ser que se declare la nulidad del acto o resolución administrativa impugnada; que se reponga un determinado procedimiento; o que se obligue a la autoridad a dar contestación a la petición que por escrito se le haya formulado. En las 2 hipótesis inicialmente referidas, ocurrirá el sobreseimiento del juicio cuando, por sí y ante sí, la autoridad deja sin efectos el acto o resolución materia del juicio y, como consecuencia restituye al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectado o desconocidos. En la última hipótesis sólo procederá el sobreseimiento si la autoridad demuestra haber dado contestación en términos de la Jurisprudencia de Salas número 5, publicada en la Gaceta Oficial correspondiente al 1º de febrero de 1973, que tiene la siguiente voz:

**"PETICION DE LOS PARTICULARES, CUANDO SE CONSIDERAN  
SATISFECHAS"**

Merece mención aparte el contenido del artículo 56 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

"Admitida la demanda, pasará el expediente al magistrado que corresponda, quien será el encargado de continuar la instrucción hasta la audiencia.

El magistrado instructor, examinará el expediente y si encontrare acreditada debidamente alguna causa evidente de improcedencia o de sobreseimiento, propondrá a la Sala correspondiente proveído en el que se dé por concluido el juicio. El proveído se dictará por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados que integren la Sala".

Del hecho anterior, se desprende la oficiosidad del examen de las causas de improcedencia o sobreseimiento, lo que se traduce en el hecho de que aún cuando no se hubieran hecho valer, es obligación de las Salas examinar las constancias de autos y determinar si existen, lo que tiene su fundamento en la ley que, expresamente otorga a los magistrados la facultad jurisdiccional de analizar, previamente al estudio de la cuestión sustancial de la controversia, si la acción deducida reúne los requisitos necesarios para su procedencia.

### 2.3. Estudio del Artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El artículo 80 de la ley que nos ocupa encierra en su contenido las causas de ilegalidad que el particular puede hacer valer al promover el juicio contencioso administrativo, mismos que consisten en:

- I.- Incompetencia de la Autoridad. En este sentido, las leyes, reglamentos, acuerdos y disposiciones generales de carácter administrativo para el Departamento del Distrito Federal establecen la competencia de las autoridades que conforman su estructura

orgánica, atendiendo fundamentalmente a la materia, en razón de las diversas ramas que conciernen al despacho de los asuntos administrativos y a la atención de los servicios públicos; al territorio, en función de los perímetros en que se encuentran delimitadas las 16 Delegaciones del Distrito Federal y por razón de grado, que comprende el orden jerárquico establecido entre las autoridades para el ejercicio de las atribuciones que la ley les confiere.

La incompetencia por razón de materia cuando una autoridad realiza un acto cuyo contenido sustancial no queda comprendido dentro de su área de atribuciones. Se actualiza, en función del territorio en los caso en que la autoridad emite o ejecute un acto respecto de personas o cosas en perímetros ajenos a la circunscripción especial que tiene asignado. La invasión de funciones en lo que corresponde al grado, consiste en la realización, por una autoridad de un acto que sólo podía ser emitido por otra autoridad superior en el orden jerárquico administrativo. Para que el inferior realice válidamente los actos que son de la competencia del superior jerárquico, se requiere que exista prevista en la ley la delegación de atribuciones y que conste por escrito.

Cabe aclarar que la competencia para el ejercicio de las atribuciones administrativas que establecen las leyes, constituye una cuestión de orden público. Su examen, por tanto, pueden realizarlo las Salas del Tribunal oficiosamente, más aún por cuanto que el artículo 79, fracción III de la ley de la materia, señala obligatoriamente a las Salas, la suplencia de las deficiencias de la demanda; ante la incompetencia de la autoridad, opera en todos los supuestos, la nulidad de la resolución o acto impugnado.

II.- Incumplimiento u omisión de las formalidades legales: la causa de nulidad de que se trata, consiste en la omisión de las formalidades del procedimiento a que está sometido el acto administrativo, de acuerdo con la ley o reglamento que lo rige, se presenta también cuando el procedimiento no se ajusta a las disposiciones legales que la instrumenta.

Los ordenamientos legales de carácter administrativo existentes en el Distrito Federal no previenen, generalmente el procedimiento a que habrá de sujetarse la autoridad para emitir una decisión tendiente a producir efectos jurídicos respecto de los particulares administrados. Ante la ausencia de esa reglamentación el Maestro Gabino Fraga sostiene que son válidas, como bases fundamentales para todo procedimiento administrativo, los señalados por el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas de 1936, que son: principio de audiencia de las partes, enumeración de los medios de prueba que pueden ser utilizados por la administración o las partes; determinación del plazo dentro del cual debe actuar la administración; precisión de los actos para los cuales la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades; motivación por lo menos sumaria de los actos administrativos que afecten a los particulares; requisitos de notificación a los administrados respecto a las decisiones tomadas y, como regla complementaria, la declaratoria que el quebrantamiento de las normas que fijan el procedimiento, provoca la nulidad de la decisión administrativa.<sup>17</sup>

---

17 "Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.", número 2, 1973, pág. 10.

En la legislación del Departamento del Distrito Federal no existe ningún ordenamiento que contenga, en su totalidad, los principios enunciados; no obstante la limitación de que adolecen los mismos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, aún cuando la ley que rija el acto no establezca el principio de audiencia, es obligación inexcusable de las autoridades acatarlo, toda vez que el artículo 14 constitucional impone a todas las autoridades su cumplimiento.

III.- Violación de la ley o no haberse aplicado la debida: Se estará en presencia de la causa de nulidad que se analiza cuando la autoridad administrativa no se ajusta a la norma legal que rige el acto, incurre en interpretación equívoca de la norma, o en incorrecta apreciación de las circunstancias de hecho que, de acuerdo con la norma legal, debían originar la producción del acto; es decir que la autoridad al emitir una decisión debe expresar las normas aplicables y los hechos que la justifican. Sin embargo, para que el acto sea legítimo, no es suficiente la simple enunciación de las circunstancias de hecho que, de acuerdo con la norma legal, debían originar la producción del acto.

Debe hacerse hincapié en que la resolución o acto impugnado se debe de apreciar por el Tribunal tal y como fue emitido, sin que sea atendible, por tanto, que al contestar la demanda, la autoridad pretende fundar o motivar su decisión o subsanar las deficiencias en que hubiere incurrido.

IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar:

Los supuestos de esta fracción se materializan cuando la autoridad que emitió el acto administrativo persigue una finalidad distinta de aquella que deriva expresamente de la ley excediéndose, así en el proceso de las potestades que le han sido conferidas; constituye lo que la doctrina denomina vicio de desviación de poder. En esta hipótesis, la declaración de nulidad será consecuencia de la verificación que el juzgador lleva a cabo sobre la materialidad de los hechos y dicha apreciación sólo puede resultar de los elementos de juicio que proporcionen las constancias del expediente conjuntadas con presunciones precisas y concordantes que produzcan en el Tribunal la convicción de que se produjo el vicio.

Podemos establecer que esta causa de nulidad se encuentra vinculada con la fracción III del artículo invocado, pues en aquellos casos en que las hipótesis normativas prevén, de manera precisa la finalidad que, con la emisión del acto, se debe alcanzar, puede decirse que, al actuar con finalidad distinta, la autoridad incurre en violación de la ley puesto que su actuación contradice la disposición sustancial que regula el contenido del acto.

#### 2.4. La Sentencia Declaratoria de Nulidad.

El artículo 81 de la ley del Tribunal ordena: "De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia".

La sentencia, como manifestación trascendente de la función jurisdiccional, tiene carácter obligatorio, por tanto, debe ser acatada por las partes. Es necesario, por consiguiente determinar las consecuencias que produce la resolución que emite la Sala y la conducta que deben asumir las autoridades responsables.

Entre la declaración de nulidad de la resolución o acto impugnado y la restitución en el derecho afectado o desconocido existe una relación de causa a efecto. Las consecuencias jurídicas que producirá la sentencia están ineludiblemente relacionadas con el contenido de la decisión administrativa declarada ilegal, de donde surge, para la autoridad, la obligación de otorgar o restituir al particular en el derecho afectado o desconocido mediante actos positivos o negativos.

Así tenemos que, si la nulidad se refiere a una multa, la autoridad debe de abstenerse de hacer efectivo su cobro y, en el supuesto de que se hayan realizado actos de aseguramiento como puede ser un embargo, debe de levantarse por carecer de objeto; tal es la consecuencia necesaria de la invalidez de la multa. Si el acto administrativo, cuya nulidad se declara, se refiere a clausura, la restitución del derecho consistirá en el retiro de los sellos por la autoridad, a fin de que el afectado recupere la libre disposición del local clausurado. La sentencia que se pronuncie sobre la nulidad de una resolución mediante la cual se niega la expedición de una licencia o autorización para el funcionamiento de un giro reglamentado o el ejercicio de una actividad de la misma índole, tendrá como efecto ineludible, para la autoridad, el otorgamiento del permiso correspondiente.

Por consiguiente si se atiende a la naturaleza y efectos de la sentencia, ésta debe señalar los lineamientos formales en que consistirá la restitución, su contenido compete a la autoridad. En otros términos, las Salas, por así decirlo, establecen el marco y las autoridades al restituir le dan su contenido.

En otro aspecto, cuando se trate de sentencias que declaren la nulidad de la resolución o acto impugnado o decreten la reposición del procedimiento, los artículos 79, fracción III y 81, no establecen expresamente el plazo en el que deberán cumplirse. Se considera que el cumplimiento esta relacionado con la naturaleza de la materia controvertida, en algunos casos debe ser inmediato, como sucede tratándose de clausuras; en otras, si bien no es factible el cumplimiento en esas condiciones la autoridad debe realizar todos los actos que sean necesarios para que en un plazo breve, se produzca la restitución, que en todo caso se estima no debe de exceder de quince días, máxime si se tiene en cuenta que, por sus antecedentes anteriores al juicio y en razón de la instrucción misma de éste, el asunto en su integridad es de pleno conocimiento de la autoridad obligada a la restitución.

#### 2.4.1. El Silencio Administrativo.

La doctrina refiere que el silencio de la autoridad ante una instancia que le es formulada, se aprecia como denegación del derecho reclamado ante ella, con el propósito de poner término al estado de incertidumbre que provoca y da origen en consecuencia, a la vía contencioso administrativa,

mediante el ejercicio de lo que denomina "acción por retardación."<sup>18</sup>

Manuel M. Díez por su parte, ha escrito que la inercia del ente público se traduce en una forma de ejercicio de la función administrativa, por lo que su silencio significa normalmente rechazo o desconocimiento.<sup>19</sup>

El origen de esta acción deriva de la garantía consagrada, en el artículo 8 Constitucional y está prevista por el artículo 21, fracción III de la Ley del Tribunal, con características y alcances propios.

En efecto, dicho numeral confiere atribuciones a las Salas para conocer de los juicios que se sigan contra las autoridades del Departamento del Distrito Federal, cuando no den respuesta, dentro de un término de 30 días, a las peticiones presentadas ante ellas por los particulares a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

Para el ejercicio de la acción que es materia del presente apartado, se deben satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Que la omisión de la autoridad sea con motivo de una petición formulada por el particular demandante.
- b) El escrito debe contener una solicitud tendiente a la obtención de una respuesta o acuerdo que emite la autoridad a la que se dirige, quien debe además, hacerlo del conocimiento del peticionario.
- c) Como regla general es menester que transcurra un término de 30 días

---

<sup>18</sup> Armando Vázquez Galván, Op. cit. pág. 94 y 95.

<sup>19</sup> Díez, Manuel María. Op. cit. pág. 324.

naturales, contados desde la fecha en que se haya presentado el escrito que contenga la solicitud; sin que la autoridad hubiera emitido y comunicado formalmente al particular la contestación respectiva:

- d) Que la petición se haya formulado ante cualquiera de las autoridades que conforman la administración pública local en los términos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Por cuanto a los efectos que se producen con el ejercicio de la acción, de resultar procedente, consisten en que la autoridad a quien se elevó la solicitud, independientemente de su contenido de una respuesta congruente dentro de un plazo determinado, que ésta sea clara y no evada la solución, sin que en la sentencia se determine el sentido en el que se debe producir la contestación.

Contra la respuesta destinataria el particular tendrá acción para demandar su nulidad ante el Tribunal, si la materia que se resuelve es de su competencia, en los demás casos, el contenido de la contestación determinará cual es el órgano jurisdiccional competente para conocer su impugnación.

Destaca por último, como efecto de esta acción y por ello su utilidad en congruencia con la funcionalidad del Tribunal, la ocasión del estado de incertidumbre en que se sitúa a los particulares ante la omisión de las autoridades en dar respuesta a las peticiones que se plantean.

## **CAPITULO TERCERO.- EL RECURSO DE QUEJA.**

- 3.1. Los Recursos Administrativos.
- 3.2. El Recurso de Queja, Concepto y Características.
  - 3.2.1. La Procedencia y Substanciación de la queja.
  - 3.2.2. Efectos de la Resolución de Queja.
  - 3.2.3 Queja Improcedente.
- 3.3. Queja Procedente.
- 3.4. La Ejecución de la Sentencia.
- 3.5. La Prevención y Amonestación.
- 3.6. La Imposición de Sanciones.

## CAPITULO TERCERO.

### EL RECURSO DE QUEJA.

#### 3.1. Los Recursos Administrativos.

Se afirma en el ámbito del derecho procesal, el recurso es un medio de impugnación que la ley concede a las partes o a los terceros que gozan de legitimación procesal para obtener la revisión de las resoluciones del órgano jurisdiccional y en su caso, modificación o revocación<sup>20</sup>. Entonces, de lo expuesto se puede considerar que los recursos son una especie dentro del género de los medios de impugnación.

En efecto, los recursos son medios de impugnación que se plantean y resuelven dentro del mismo proceso; combaten resoluciones dictadas en el recurso de éste o bien impugnan la sentencia definitiva cuando todavía no es firme abriendo una segunda instancia dentro del mismo proceso. No inician un nuevo proceso, sino sólo continúan el que ya existe, llevándolo a un nuevo grado de conocimiento. No plantean un nuevo litigio ni establecen una nueva relación procesal, solo implican la revisión o el nuevo examen de la resolución recurrida. Las partes, la litis y la relación procesal siguen siendo las mismas<sup>21</sup>

"Para Alcalá Zamora, los recursos son medios que otorga la ley a las partes dirigidas a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos y un nuevo procedimiento acerca de una resolución judicial, que el

---

20 Armienta Calderón, Gonzalo. "El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano". México. Textos Universitarios, S.A. 1977, pág. 301.

21 Ovalle Favela, José. "Derecho Procesal Civil". Segunda Edición, Ed. Marla, pág. 203.

impugnador estima no apegada a derecho, en el fondo o en forma, o que resulta errónea en cuanto a la fijación de los hechos.

Ignacio Burgoa, nos dice que el recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo, para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un análisis que genera la prolongación de la instancia en el cual se interpone, conservando, manteniendo de ésta, en su substanciación, los mismos elementos teleológicos motivadores del acto atacado.

Finalmente para Eduardo Pallares los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante ellos la revocación o rescisión de una resolución judicial sea esta auto o decreto y excepcionalmente, el recurso tiene por objeto modificar la resolución o la instancia misma.

En resumen, se puede concluir que el recurso es un medio jurídico de impugnación o de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo, que se da a favor de las partes o de los terceros con legitimación procesal y que tiene por objeto la revisión de las resoluciones del órgano jurisdiccional para confirmarlos, modificarlos o revocarlos".<sup>22</sup>

---

22 Ibarra Hernández, Gabriel. "Los Recursos en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México. Revista Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México". Núm. 3, Julio-Agosto 1987, págs. 49 y 50.

Ahora bien, son numerosas las definiciones acerca de los recursos administrativos, citaremos algunos de origen externo y otras de nuestra doctrina, algunas de ellas muy recientes lo que manifiesta el interés de los estudiosos por el tema y también la evolución que ha alcanzado hasta nuestros días dichos recursos.

Para Jesús González Pérez:

"El recurso administrativo puede definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter".<sup>23</sup>

Manuel María Díez:

"Es una pretensión deducida ante un órgano administrativo por quien está legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación o modificación del acto administrativo dictado por ese mismo órgano o por el inferior jerárquico".<sup>24</sup>

Antonio Carrillo Flores considera:

"Para que el recurso administrativo exista se requiere que el derecho objetivo establezca la posibilidad de que un particular, o excepcionalmente una autoridad, impugne ante una autoridad administrativa una decisión, con el derecho de que la autoridad a quien se dirige emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo del asunto, examinando sobre la legalidad de la primera o también su oportunidad según la órbita de facultades que a la autoridad de revisión otorgue el derecho positivo. El

---

23 Fix Zamudio, Héctor, "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano", Colegio Nacional 1983, pág. 43.

24 Díez Manuel, María, "Derecho Administrativo", 2a. Edición, Buenos Aires, Argentina, Edit. Plus-Ultra 1974, pág. 322.

recurso administrativo no existe en ausencia de la ley".<sup>25</sup>

Andrés Serra Rojas:

"El recurso administrativo es un medio en la propia administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de las autoridades judiciales o de controles legislativos".<sup>26</sup>

El Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala:

El recurso administrativo es un medio de defensa que la ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto administrativo dictado por este mismo órgano, o por su inferior jerárquico".<sup>27</sup>

Cuando la autoridad viola las disposiciones jurídicas en su actuación, lesionando los derechos de los administrados, es necesario que ella misma cuente con un control para asegurarse que sus resoluciones y actos se realicen conforme al orden legal vigente.

Enrique Pérez de León:

"Los recursos administrativos, son medios por los cuales se logra que la autoridad administrativa revise el acto impugnado y resuelva si

---

25 Carrillo Flores, Antonio, "La Justicia Federal y la Administración Pública", México, Porrúa 1973, pág. 108.

26 Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", 13a. Edición, México, Editorial Porrúa, Pág. 554.

27 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "Principios de Derecho Tributario", México, Editorial PAC, 1985, pág. 129

procede confirmarlo, modificarlo o anularlo".<sup>28</sup>

Emilio Margain Manatou expresa:

"Son los medios de impugnación que el legislador ha dotado tanto a los particulares como al Poder Público que vienen a nulificar los actos o resoluciones dictadas con violación a la ley aplicada y así tenemos que se clasifican en recursos de los particulares y recursos de la administración pública".<sup>29</sup>

Juana Treviño, señala que:

"Es un medio de defensa ordinario y directo de defensa que tienen a su alcance los gobernados en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos con el objeto de que éste sea revocado o cuando menos modificado, cuando sea demostrada la ilegalidad del acto".<sup>30</sup>

Para Jorge García Cáceres:

"Son los medios de impugnación con que cuentan los gobernados que resulten ilegalmente afectados en su esfera jurídica por actos de las autoridades administrativas, para procurar obtener mediante un procedimiento legal establecido que la propia autoridad emitió el acto o su superior jerárquico lo revoquen o modifiquen, restableciendo el orden

---

28 Pérez de León, Enrique. "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo", Sexta Edición, Porrúa, México 1986, pág. 215.

29 Margain Manatou, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, México", Editorial Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1966, pág. 133.

30 Garza, Sergio Francisco "De la Justicia Administrativa", México, Editorial Trillas, 1987, pág. 26.

jerárquico violado, en forma económica, sin tener que agotar su procedimiento jurisdiccional".<sup>31</sup>

Estas son algunas de las definiciones que se dan acerca del recurso administrativo, de los cuales realizaremos un breve análisis para conocer realmente la esencia del recurso.

Teniendo en común todas las definiciones, la consideración de que el recurso administrativo es una impugnación de los actos de la administración, dentro de la esfera administrativa a través de la cual el particular afectado puede oponerse a un acto de resolución con tal carácter, por conducto de un procedimiento en que la misma autoridad u otra jerárquicamente superior decide de manera autocompositiva o por medio de la autodefensa, la controversia respectiva, a través de lo que también se ha calificado como autotutela de la administración. Carrillo Flores en este aspecto opone los recursos administrativos en sentido estricto a la autotutela de la Administración Pública, ya que en esta se deriva la posibilidad que tiene la administración, para revocar, reformar, anular o suspender una decisión administrativa sin que estas medidas sean la consecuencia de un derecho subjetivo hecho valer por un particular frente a la administración, sino una acción espontánea, oficiosa de ésta o la simple denuncia de un particular, titular de un interés simple, actúa la administración protegiendo el interés público.

Para que exista el recurso administrativo es necesario que el derecho objetivo establezca la posibilidad de que el particular, impugne ante una autoridad administrativa una decisión, con el derecho de que la autoridad a

---

31 Op. cit. pág. 26.

la que se dirige emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo del asunto, examinando la legalidad de la primera o también su oportunidad, según la órbita de facultades de revisión de la autoridad que otorgue al derecho positivo. El Derecho de petición no es un recurso administrativo.

Son los requisitos de un recurso administrativo, las circunstancias que han de concurrir para que pueda ser examinada la cuestión de fondo que en él se plantea, a su vez debe constituirse por medio de varios elementos tales como:

- 1.- Una resolución administrativa base para la impugnación a través del recurso que puede o no agotar la vía administrativa.
- 2.- La resolución debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular.
- 3.- La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso.
- 4.- Un plazo para la interposición del recurso.
- 5.- Determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general; la expresión de agravios no es precisa, salvo que lo ordene la ley.
- 6.- Un procedimiento adecuado con señalamientos de prueba, para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto.
- 7.- La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo.

Para Emilio Margain Manautou, los elementos del recurso administrativo son los siguientes:

- 1.- Que esté establecido por una ley, no en un reglamento.
- 2.- La existencia de una resolución administrativa.
- 3.- Que esa resolución cause un perjuicio o lesione un interés.
- 4.- Un Plazo dentro del cual debe interponerse.
- 5.- Admisión de pruebas.
- 6.- Un plazo en el cual ha de resolverse el recurso, una vez desglosadas la pruebas y,
- 7.- Libertad para impugnar la nueva resolución ante los Tribunales Jurisdiccionales.<sup>32</sup>

Manuel María Díez, Clasifica a los recursos administrativos en dos: reglados y no reglados.

"Los recursos reglados tienen su fuente en la ley formal o son de origen reglamentario. Se subdividen a su vez en reglado de carácter general y reglado de carácter especial. Los primeros se dan contra actos dictados en determinada materia que afecten los derechos subjetivos de los interesados".

---

<sup>32</sup> Margain Manautou, Emilio. Op. cit. pág. 133.

Los recursos no reglados, mientras permanezcan como tales no hay plazo para deducirlos. Esta es la consecuencia del carácter no reglado de este recurso de existencia virtual.<sup>33</sup>

**A. Reglados de carácter general:**

- a) Revocatoria.
- b) Jerárquico.
- c) Jerárquico impropio.

**B. Reglados de carácter especial:**

- a) Ante las comisiones liquidadoras y arbitral.
- b) En materia financiera y aduanera.
- c) Otros recursos administrativos reglados.

**C. Reclamaciones.**

- a) Previa reclamación administrativa.

**D. No Reglados.**

**a) Recursos**

- 1.- Recurso de Revisión.
- 2.- recurso de Reconsideración.
- 3.- Recurso de Queja.

**b) Reclamación.**

- 1.- Queja.
- 2.- Mera reclamación.

---

<sup>33</sup> Díez, Manuel María. Op. cit. pág. 324.

c) Denuncias.

1.- Denuncias de ilegitimidad.

2.- Mera denuncia.

Por otro lado, Eduardo Pallares, los clasifica en: "Principales e incidentales, o adhesivos. Los principales son los que se interponen con el carácter autónomo y no presuponen la existencia de un recurso previamente interpuesto al cual se vinculen.

Los adhesivos lo presuponen, se adhieren a él y siguen su suerte;

2.- Las que resuelven por el mismo órgano jurisdiccional que pronuncia la resolución recurrida en la misma instancia; y los que se deciden por órgano diverso en instancia ulterior. En el primer caso, se dice que el Juez a que se identifica con el ad quem; mientras que en el segundo caso, los dos órganos jurisdiccionales son diferentes:

3.- Recursos ordinarios y extraordinarios. Esta división depende de las diversas especies de recursos que en cada legislación se establecen.

Carlos Arellano, acepta la clasificación anterior, pero sostiene que hay otros puntos de vista para clasificar a los recursos diciendo que: por la seriedad con que se formulen pueden ser frívolos y serios, por la elección del recurso idóneo, procedentes e improcedentes, en cuanto a su interpretación en tiempo, oportunos e inoportunos; por ineficacia de los agravios que en ellos no actualizados, desiertos o sin materia y recursos con materia; en cuanto a la instancia de parte; oficiosos o inoficiosos, por su finalidad, objetivos y subjetivos; por el alcance de las facultades revisoras, pueden clasificarse en limitados e ilimitados, por último señala que según produzcan o no la suspensión de efectos de la resolución recurrida, serán

suspensivos o no suspensivos.<sup>34</sup>

De acuerdo con lo expuestos, la Ley del Tribunal prevé diversos recursos a fin de que las Salas o el Pleno en caso de incurrir en error en la interpretación y aplicación de la ley al caso concreto, en la apreciación de las pruebas rendidas por las partes o de los hechos en controversia; pronuncien una nueva resolución en las que se haga una correcta aplicación del derecho y se reparan los agravios causados, siendo estos los recursos de reclamación, queja y revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

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

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

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

---

34 Mendoza Vera, Blanca. Op. cit. pág. 217.

mínimo elevado al año.

Por último, se encuentra el recurso de queja el cual lo interpone el particular por incumplimiento de la sentencia; cuyas características se desarrollan en los puntos siguientes de este capítulo.

### 3.2. El Recurso de Queja, Concepto y Características.

Como se señala en el punto anterior, el recurso es un medio de impugnación que la ley concede a las partes o a los terceros que gozan de legitimación procesal para obtener la revisión de las resoluciones del órgano jurisdiccional y, en su caso, modificación o revocación<sup>35</sup>, ahora bien, cuando se afecta la esfera jurídica del particular, con los actos de autoridad administrativa, el recurso adquiere tal carácter, es decir el de Recurso Administrativo.

De ahí, se puede afirmar que el recurso de queja que se contempla en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es el medio de impugnación que otorgue la ley al particular a fin de obtener de las autoridades administrativas el cabal cumplimiento de las resoluciones dictadas en sentencia definitiva por el citado Tribunal.

#### 3.2.1. La Procedencia y Substanciación de la queja.

El dispositivo 82 de la Ley del Tribunal, consagra los lineamientos que habrán de observarse respecto del cumplimiento de la sentencia, en forma cercana a las normas de la Ley de Amparo, a saber:

---

35 Arrieta Calderos, Gonzalo. "El proceso tributo en el Derecho Mexicano", México. Textos Publicitarios, S.A., 1977, pág. 301

"Los particulares podrán acudir en queja ante la Sala Ordinaria competente, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de tres días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga

La Sala Ordinaria resolverá si la autoridad ha cumplido con lo términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuncia se le impondrá una multa de 50 a 100 veces el salario mínimo diario general vigente en 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, sin perjuicio que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta.

La misma Sala Superior, a proposición de su Presidente o de las Salas hará del conocimiento del Presidente de la República, en su calidad de Titular del Gobierno del Distrito Federal, aquellos casos en los que el propio Jefe del Departamento no dé cumplimiento a las resoluciones del Tribunal a efecto de que los acate".

### 3.2.2. Efectos de la Resolución de Queja.

El maestro Ignacio Burgoa se ha ocupado de un problema que al decir del autor no sólo reviste importancia teórica, sino también trascendencia práctica, por cuanto que su solución puede influir en los casos concretos que se presenten, y es relativo a la distinción entre recurso improcedente.

recurso sin materia y recurso infundado

### 3.2.3 Queja Improcedente.

La improcedencia de un recurso se refiere a la inatacabilidad legal de un acto procesal por el mismo, bien porque la norma jurídica respectiva no lo conceda, o bien lo niegue expresamente, por razón inversa, la procedencia del recurso equivale a su expreso otorgamiento por la norma jurídica, bien, de modo general, o bien respecto de cierta categoría de actos del procedimiento

Un recurso queda sin materia cuando no puede lograr su objetivo específico, lo que generalmente sucede en caso de que el acto procesal impugnado quede insubsistente o de que dicho recurso se sustituya por otro con análoga finalidad durante la secuela del procedimiento.

Un recurso es infundado, cuando siendo procedente por estar concedido por la ley para impugnar determinado acto procesal, y no debiéndose declarar sin materia, en el caso concreto respecto del cual se interpone, no se establece la comprobación de las circunstancias o extremos requeridos por la norma jurídica, para que esta surta aquel sus efectos de invalidación.<sup>36</sup>

### 3.3. Queja Procedente.

Con base en los razonamientos antes mencionados, de la lectura del artículo 82 de la Ley de la materia, se desprende que el trámite del recurso

---

<sup>36</sup> Burgoa, Ignacio "El Juicio de Amparo", 9a. Edición, Ed. Porrúa, S.A., México, págs. 533 y 534

de referencia, es demasiado simple, asimismo, se advierte que éste única y exclusivamente procede en contra del incumplimiento de las autoridades del Departamento del Distrito Federal a los fallos definitivos emitidos por el Tribunal.

La Sala al resolver el recurso, deberá tomar en cuenta los argumentos y pruebas rendidas por las partes; y de percatarse de que no se ha presentado el supuesto de incumplimiento, la queja que al efecto se interponga, será infundada.

Ahora bien, la falta o deficiencia de los informes de las autoridades demandadas establece una presunción juris tantum, de ser ciertos los hechos respectivos, y hará incurrir a las autoridades en incumplimiento, resultando fundado el recurso y consecuentemente la sala requerirá para que acaten el fallo, amonestándolas y previniéndolas que para el caso de renuncia se les impondrá una multa hasta por la cantidad de salarios mínimos que consagra la legislación correspondiente.

#### 3.4. La Ejecución de Sentencia.

Las Sentencias pronunciadas por las Salas causan ejecutoria, mediante declaración del propio órgano, en los siguientes supuestos: cuando sean consentidas por las partes, no se interpongan en su contra los recursos previstos en la ley o hecho valer alguno, no se continúe o se desista de él. En el primer supuesto, la declaración se hará en oficio y a petición de parte en los restantes, con el procedimiento que, como regla propia, previene el artículo 72 de la ley.

No obstante lo anterior, tradicionalmente se ha pensado que las

sentencias administrativas no son susceptibles de ejecución, entendiéndose por ésta, la realización coactiva de la responsabilidad acertada en la sentencia, por lo que la palabra ejecución, es más usada en los casos en que cabe la realización coactiva de dicha responsabilidad.<sup>37</sup>

Lo anterior, toda vez al reconocer el órgano jurisdiccional la legalidad de la resolución combatida, lo que hace es dejar expedito el camino para que la autoridad lleve a cabo su determinación, misma que ha sido declarada válida y conforme a sus atribuciones propias ejecute o mande ejecutar su resolución.

Ahora bien, considerando las características del Tribunal y de su sentencia el problema se presenta al configurarse la hipótesis normativa relativa a la declaración de nulidad "lisa y llana de la resolución a debate", es decir, sin hacer mención de efecto alguno a la nulidad decretada. Por lo cual, la autoridad demanda, cumplirá la sentencia al dejar sin efecto alguno el acto o procedimiento administrativo viciado de nulidad, esto es, deberá obedecer su actitud tal y como si el acto declarado nulo, no hubiera sido dictado jamás.

Sin embargo resulta difícil entender que el Estado, como sujeto pasivo u obligado no puede ser coaccionado, entre otras razones, porque los órganos de ejecución son su monopolio y, si en alguna hipótesis se pudiere creer en la realización forzada de sus deberes, tendría que reconocerse que

---

37 Cervantes Montenegro, Joaquín. "El cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos, pág. 118.

ha sido el mismo Estado quien ha aceptado cumplir.<sup>38</sup>

### 3.5. La Prevención y Amonestación.

El artículo 29 de la Ley previene que el Tribunal puede hacer uso, a su elección de medios de apremio o medidas disciplinarias, para hacer cumplir sus determinaciones o imponer el orden. Tales son la amonestación; multas de una cantidad equivalente al monto de 10 a 50 días de salario mínimo en el Distrito Federal, arresto hasta por veinticuatro horas y, auxilio de la fuerza pública.

### 3.6. La Imposición de Sanciones.

En relación a las multas que impone el Tribunal, se encomienda su cobro a la Tesorería del Distrito Federal conforme a la ley de Hacienda, dependencia a la que se exige que, en su oportunidad acredite que la sanción se hizo efectiva.

Ante la ausencia de disposiciones adecuadas para sustanciar las quejas por incumplimiento de las sentencias del Tribunal, se han venido empleando las medidas de apremio que previene el artículo en comento.

---

38 Briseño Sierra, Humberto. "Derecho Procesal Fiscal. El Régimen Federal Mexicano". Segunda Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor. México 1975, pág. 247.

**CAPITULO CUARTO.- CRITICA AL ARTICULO 82 DE LA LEY DEL  
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINIS-  
TRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

- 4.1. La Falta de Plena Jurisdicción.
- 4.2. La Insuficiencia del Recurso de queja.
- 4.3. La Propuesta de Reforma al Artículo 82

## **CAPITULO CUARTO.**

### **CRITICA AL ARTICULO 82 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

#### **4.1. La Falta de Plena Jurisdicción.**

Las legislaciones de los diversos países adoptan variados sistemas de lo contencioso administrativo, dentro de los que sobresalen el francés y angloamericano.

En el sistema francés o administrativista se considera que la división de poderes impide al Poder Judicial revisar los actos del Poder Ejecutivo, por lo que fue necesario crear el Consejo de Estado, como el organismo administrativo competente para decidir en forma definitiva los conflictos entre la administración pública y los particulares.

En el sistema angloamericano o judicialista se interpreta que, conforme al mismo principio de división de poderes, la impartición de justicia corresponde exclusivamente al poder judicial incluyendo el renglón administrativo.

Particularmente en México, el contencioso administrativo es de carácter mixto, en razón de que adopta características tanto del sistema francés como del sistema angloamericano; y en el amplio campo administrativo de cerca de la mitad de las Entidades Federativas, los gobernados inconformes con los actos de la administración pública han de ocurrir ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación. En los casos en que aún no existen Tribunales de lo Contencioso Administrativo, los litigios de esta naturaleza se tramitan ante los Tribunales judiciales.

La creación de los tribunales locales de lo Contencioso Administrativo, así como del Tribunal Fiscal de la Federación, se inspiró en el sistema francés, del cual se mencionaran las características de este, para comprender cabalmente la naturaleza jurídica de aquello.

Ahora bien, en el sistema francés destacan el contencioso administrativo de anulación y el contencioso administrativo de plena jurisdicción.

En la concepción tradicional, se va a afirmar que el Contencioso de plena jurisdicción es aquel en que el Tribunal puede hacer ejecutar sus sentencias, es decir, que puede tomar el lugar de la autoridad y dictar en su sentencia la resolución que en derecho proceda, resolución que no sólo anula la dictada por la autoridad, sino que toma el lugar de la dictada por ésta produciendo todos los efectos jurídicos inherentes a la misma.

En el contencioso de anulación se persigue el establecimiento de la legalidad alterada por la autoridad administrativa.

A mayor abundamiento, al juicio contencioso de anulación, desde sus orígenes se le atribuye ser la forma de control de legalidad jurisdiccional en contra de los actos indebidos de la administración que no se apegan a la norma; también se le identifica como el recurso en contra del exceso del poder, y se dice que su finalidad está dirigida a combatir y destruir el acto ilegal en su integridad, en éste contencioso, el tribunal del conocimiento, carece del imperio o potestad que tienen los órganos judiciales toda vez que su alcance sólo es restringidamente declarativo. Más aún, en la anulación, la pretensión del particular solo aspira a que se declare la nulidad del acto que se impugna. Es un medio de defensa del derecho objetivo violado, y el

tribunal solamente debe constreñirse a resolver sobre la legitimidad del acto.

En el juicio contencioso de plena jurisdicción la pretensión del particular aspira a obtener no sólo la anulación del acto, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, restaurando las cosas a su primitivo estado, o bien en su caso atendiendo una demanda de indemnización.

Es decir, que en este grado de contención plena se requieren los elementos siguientes: un derecho subjetivo, un acto impugnado, el restablecimiento del derecho violado y en su caso la reparación del daño ocasionado. En el contencioso de plena jurisdicción, el tribunal cuenta con la suma de atribuciones propias de cualquier juez, sus resoluciones no sólo son declarativas, también son de condena esta facultado para conminar a la autoridad responsable al cumplimiento de sus regulaciones y en algunos casos a sustituirse al órgano demandado e inclusive ejecutar por éste el nuevo acto de propia autoridad. Pero aún en este grado amplio de contención, el tribunal jamás puede sustituir al órgano demandado en el ejercicio de sus atribución.<sup>39</sup>

Del examen comparativo entre uno y otro el Licenciado Armando Vázquez Galván manifiesta, en términos generales, lo siguiente:

- "1) En el contencioso de anulación es suficiente la afectación a un interés legítimo, en el de plena jurisdicción es menester que el titular de la acción sea a la vez el titular de un derecho subjetivo.

---

39 Almazán Delgado, Jaime. "Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México". Memorial del Tribunal Fiscal de lo Contencioso Administrativo del Edo. de México. Núm. 1 pág. 27 y 28.

- 2) En el contencioso de plena jurisdicción los fundamentos de la acción pueden consistir no sólo en la violación de una ley o de una regla de derecho, sino en la violación de un título que hubiere conferido derechos subjetivos al reclamante. Por el contrario, en el contencioso objetivo el reclamante sólo puede invocar en apoyo de la acción, la violación a una regla de derecho.
- 3) La acción, en el contencioso de anulación, a de fundarse en los vicios que la ley atribuye al acto administrativo ilegalmente emanado, por el contrario, en el contencioso de plena jurisdicción, la acción debe basarse en la lesión a un derecho subjetivo que es vulnerado por el acto administrativo.
- 4) Finalmente, en cuanto concierne a la función jurisdiccional en sí, existen diferencias sustanciales. En el contencioso de anulación la función se limita a comprobar si el acto administrativo impugnado viola o no la regla del derecho en virtud de la cual es o no ilegal, en consecuencia, la decisión del juzgador se limitará únicamente a anular o confirmar el acto motivo de la impugnación. En cambio, en el contencioso de plena jurisdicción la función del juez es mucho más amplia pues consistirá en comprobar la situación jurídica que se plantea, para determinar, la existencia y extensión de los derechos que el reclamante pretenda hacer valer en contra de la Administración Pública. El juez no sólo podrá anular la decisión de la autoridad contraria a la pretensión del enjuiciante, sino que podrá reformar el acto impugnado y aún sustituir a la autoridad

Por otra parte, Tomás Ruíz Pérez, concluye que son cuatro las notas más relevantes entre el contencioso administrativo de anulación y el de plena jurisdicción.

- a) Atendiendo al acto impugnado, el contencioso administrativo de anulación se dirige en contra de una resolución ejecutoria, esto es, de un acto administrativo que dicta unilateralmente un órgano estatal, dentro de su función soberana, en el contencioso administrativo de plena jurisdiccional, a la determinación ejecutoria se asume la impugnación de cualquier operación administrativa.
- b) De acuerdo con las causales de impugnación, en el contencioso administrativo de anulación se invocan y analizan cuestiones relativas a la violación de una ley; en cambio en el contencioso administrativo de plena jurisdicción se plantean y estudian violaciones de un derecho subjetivo.
- c) Según los efectos de las resoluciones, en el contencioso administrativo de anulación los efectos de la sentencia son de carácter general, y en el contencioso administrativo de plena jurisdicción, los efectos de la sentencia son exclusivamente entre las partes en conflicto.
- d) En razón de los poderes decisorios del órgano jurisdiccional, en el contencioso administrativo de anulación el juzgador sólo está en aptitud de nulificar el acto impugnado; por el contrario, en el

---

40 Vázquez Galván A. y García Silva A. Op. cit. pág. 25 y 26.

contencioso administrativo de plena jurisdicción el juzgador, además de la atribución para declarar la nulidad del acto controvertido, puede reformarlo y en determinados caso condenar a la autoridad administrativa al cumplimiento de algunas obligaciones.<sup>41</sup>

En el marco jurídico del Tribunal Fiscal de la Federación y de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo existentes en las entidades federativas no todas las diferencias emanadas del modelo francés, entre el contencioso administrativo de anulación y el de plena jurisdicción son aplicables al sistema mexicano.

En la jurisdicción nacional resulta extraña la distinción de que el contencioso administrativo de anulación únicamente puede combatirse una resolución ejecutoria, en contraposición con el contencioso administrativo de plena jurisdicción, en el que es posible atacar cualquier operación administrativa. El acto impugnado en el contencioso administrativo mexicano, independientemente de su naturaleza, es siempre un acto administrativo ejecutivo, o sea, toda declaración unilateral de voluntad de la administración pública, en ejercicio de la función ejecutiva, que produce efectos jurídicos particulares. Desde luego, quedan comprendidas dentro del acto administrativo aquellas decisiones que las autoridades toman en materia de contratos administrativos, impuestos directos y responsabilidades administrativas de los servicios públicos. Además, tanto en el contencioso administrativo de anulación como en el de plena jurisdicción es factible

---

41 Ruíz Pérez, Tomás. "Algunas Notas sobre los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción". Revista Memorial del Tribunal Fiscal de lo Contencioso Administrativo del Edo de México. Núm. VI, 1989, págs. 49-50.

invocar y en consecuencia resolverse, cuestiones sobre la ilegalidad o la inconstitucionalidad de los actos de la administración pública.

En cambio, resulta claro en el sistema mexicano la distinción derivada de los poderes decisorios menores en el contencioso administrativo de anulación y poderes decisorios mayores en el contencioso administrativo de plena jurisdicción. Efectivamente, en el contencioso administrativo de anulación el juzgador solo está facultado para nulificar el acto controvertido. En el contencioso administrativo de plena jurisdicción el juzgador tiene, además de la posibilidad de declarar la invalidez del acto impugnado, la potestad para reformarlo y en su caso condenar a la autoridad a determinadas acciones u omisiones.

Es importante destacar que originalmente la ley contemplaba al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como un contencioso de plena jurisdicción y que conforme a las diversas reformas sufridas a su ley a partir del año de 1973 y posteriores, la naturaleza jurídica del procedimiento que se desarrolla ante el mismo, pasó a ser la de un contencioso de anulación o semejanza del Tribunal Fiscal de la Federación; es decir que el Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de los actos y procedimientos de las autoridades del Distrito Federal.

Las razones que se tuvieron para tal reforma, se encuentran en la exposición de motivos del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley del Tribunal que textualmente menciona:

"La ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo otorgó a éste facultades que desbordan el principio de anulación del acto impugnado, que

rige en procedimientos similares. En el procedimiento judicial federal, el efecto de la sentencia se contrae a la restricción de las cosas, por las autoridades responsables, al estado que guardan antes de la violación. Estos sistemas han dado en la práctica resultados positivos, porque no se sustituye el juzgador a la autoridad demandada, de otra forma, se propicia el desbordamiento de las funciones típicamente jurisdiccionales y se impide a la autoridad demandada, como se dijo anteriormente, no sólo corregir por sí mismo las violaciones en que hubiera incurrido, sino el ejercicio de sus atribuciones, dentro de la órbita de competencia que le corresponda, de la cual no debe ser desplazada, especialmente porque la función que sea una Institución Jurídica que dirima los conflictos entre la administración y los particulares en forma pronta y expedita y proteja a las clases que económica y culturalmente se encuentran desvalidas, significando así un modelo en la jurisdicción contenciosa administrativa nacional.

#### 4.2. La Insuficiencia del Recurso de queja.

De acuerdo con la doctrina en las resoluciones de simple anulación el órgano jurisdiccional se concreta a declarar la nulidad o la validez del acto objetado, quedando a criterio de las autoridades el otorgamiento o restitución de los derechos afectados. Por otro lado, el alcance de las resoluciones que pronuncian los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción es muy amplio, destacando las determinaciones que modifican el acto reclamado y aquellos que condenan a las autoridades administrativas a un dar, un hacer o un no hacer algo. Por consiguiente, es mucho mayor la tutela que proporcionan a los gobernados las resoluciones de plena jurisdicción que las de mera anulación.

Ahora bien, el artículo 81 de la Ley del Tribunal Fiscal de lo Contencioso Administrativo del D.F., establece que de ser fundada la demanda, la sentencia dejará sin efectos el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos que le hubieran sido indebidamente afectados o desconocidos en los términos que establezca la sentencia. Dicho supuesto normativo resulta claro, pues en el se precisa que la autoridad deberá para dar cabal cumplimiento a la sentencia, dejar sin efecto jurídico alguno al acto que ha sido declarado nulo.

Por otro lado, el numeral 82 de la Ley del Tribunal, dispone que "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 3 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 cumpla, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuncia se le impondrá una multa de 50 a 100 veces el salario mínimo general vigente en el D.F.

Si la autoridad persistiera en su actitud, la Sala Superior resolverá a instancia de la Sala respectiva solicitar del Jefe del D.D.F. como Superior jerárquico, conmine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal Fiscal de lo Contencioso Administrativo, sin perjuicio de que se reitera cuantas veces sea necesario, la multa impuesta".

Considerando los normativos transcritos, es aquí donde surge el primero de los problemas a analizar, pues el Tribunal Fiscal de lo Contencioso Administrativo del D.F., si bien es cierto que ejerce funciones

jurisdiccionales para resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones conforme al texto del artículo 81 de la ley; toda vez que al dictar sentencia realiza una declaración, determinando si el acto o el procedimiento administrativo se ajusta a derecho, es decir, deberá declarar la validez o la nulidad de los mismos, sin ir más allá, sin hacer ninguna mención del efecto de nulidad; pues a pesar de que mediante adecuación difundida en el Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 1986, se fortalecieron las potestades para ejecutar sus determinaciones, la naturaleza del Tribunal continua siendo la anulación de acuerdo a gubernamental debe ejercerse, no sólo dentro del cumplimiento estricto de las disposiciones reglamentarias y legales aplicables, sino además, dentro de los programas que fijan las políticas a seguir por la administración. Para este fin se proponen las reforma a los artículos 77 y 79, sin limitar la competencia que actualmente tiene el Tribunal".

No obstante, que si bien es cierto que la ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no le concede al mismo facultades para ejecutar sus fallos, no le priva de facultades para ejecutar y hacer cumplir decisiones de trámite pues se trata de cuestiones diversas, teniendo también la facultad legal de imponer medidas de apremio o establecidas en ésta, cuando las autoridades administrativas se niegan a cumplir dichas decisiones de trámite.

Por ello, se dice que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no tiene en términos de su ley, el carácter de plena jurisdicción a pesar de uso esfuerzo por adquirir esta calidad a través de fallos reiterados que en un sentido de amplia protección al gobernado han

emitido, esto es que buen número de juicios seguidos ante el Tribunal han tenido alcance de plena jurisdicción, y que el mismo ha extendido su campo de competencia hacia materias que propiamente no corresponden a un Tribunal de nulidad.

En nuestra opinión, resulta indispensable que la naturaleza del juicio que se agota ante el Tribunal Contencioso Administrativo del D.F., sea objeto de revisión y reforma, a fin de devolverle al mismo las facultades que en su génesis le habían sido conferidas y que además con la incorporación de ciertas materias a la competencia de éste, cumpla con los propósitos que animaron su creación, esto es, la reforma consagrada en el Diario Oficial de la Federación del día 4 de enero de 1973.

Ahora bien, el hecho de que el Legislador contemple en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la regulación de la queja para el caso de incumplimiento de las autoridades capitalinas a las resoluciones que pronuncia dicho Tribunal resulta una medida benéfica para el ciudadano; sin embargo plantea el siguiente cuestionamiento:

En el primer párrafo del artículo 82 de la Ley de la Materia, se dice:

"El actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva y se dará vista a la autoridad responsable por el término de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga".

Del texto antes transcrito, se desprende que el concepto de incumplimiento resulta amplísimo, es decir, que no señala si el mismo deriva del exceso o defecto en la ejecución de la resolución dictada, esto es, que no establece si dicho incumplimiento se presenta cuando la autoridad responsable deja realizar todos aquellos actos necesarios e idóneos para

dar el debido cumplimiento, en relación con el alcance de la sentencia o suspensión pronunciada por el Tribunal; o bien cuando existe en la ejecución por parte de las autoridades demandadas, extralimitación en la realización de los actos estrictamente necesarios para cumplir el fallo; finalmente tampoco se indica si, el cumplimiento que contempla el mencionado artículo, es aquél que deriva de la falta de contestación de la autoridad a las peticiones y promociones que el particular hace valer ante ella, o la indebida repetición de un acto o resolución anulado.

Asimismo, en el artículo a comento se establece:

"La Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario, la requerirá para que cumpla, amonestándola y previéndola de que en caso de renuncia se le impondrá una multa de 50 a 100 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal".

En relación a lo expuesto, cabe señalar de nueva cuenta que si bien es cierto que la existencia de la queja en la Ley del Tribunal, redundan en beneficio del particular, también lo es que conforme a lo que establece el invocado numeral, se presenta en principio un evidente exceso en las facultades del juzgador, situación que va en contra de la naturaleza jurídica del Tribunal, y puede provocar una indebida aplicación del derecho a la resolución de la queja que promueva el gobernado.

Es evidente que el problema existe, ya sea cuando se presenta el desacato de la autoridad administrativa a la resolución emitida por la Sala; o bien al momento en que dicha autoridad rinde el informe respectivo, en el que se argumenta el cumplimiento al fallo de que se trata, toda vez que el

órgano jurisdiccional al valorar los razonamientos y probanzas que aporten las partes, así como el sentido de la sentencia o suspensión dictada, cuenta con un vasto horizonte para determinar a su criterio la gravedad del incumplimiento o bien si existió o no el correcto acatamiento de las decisiones emitidas en la resolución definitiva, situación que nos lleva a considerar que en estricto apego a derecho genera un estado de inseguridad jurídica para la autoridad administrativa demandada, pues en aún en caso, de que conforme a los ordenamientos jurídicos que la rigen, la responsable deje sin efecto la resolución controvertida; de acuerdo con las facultades resolutivas de la Sala, mismas que le otorga la Ley del Tribunal, en el segundo párrafo del artículo 82, el juzgador a su libre arbitrio puede decidir si la demanda observó en sus términos o no la sentencia pronunciada, hecho que va más allá de la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de lo Contencioso Administrativo del D.F.

En efecto, como ya se señaló en el apartado anterior de este capítulo, a pesar de que mediante adecuación a su ley, difundida en el Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 1986, se fortalecieron las potestades para ejecutar sus determinaciones, el órgano jurisdiccional sólo puede declarar la validez o la nulidad de un acto o procedimiento administrativo y sin ir más allá, determinar si el acto impugnado ha cumplido con lo establecido por las leyes o adolece de algún vicio, sin hacer mención del efecto de esa nulidad; (es decir que la Sala debe declarar la nulidad, más no indicar la forma en que ha de cumplir la demanda, porque dicha actitud implica una sustitución a la autoridad administrativa), sin embargo, en la práctica profesional, esto no se realiza, puesto que muchas de las sentencias definitivas que pronuncia el Tribunal, revisten características más

de una sentencia de condena que una sentencia declarativa, como corresponde a dicho órgano jurisdiccional al ser un Tribunal de anulación; de igual manera en la queja se presenta el mismo fenómeno, en virtud de que la Sala al resolver en la mayoría de los casos no se limita a declarar el incumplimiento de la autoridad a los fallos definitivos únicamente, sino que también señala la actitud que debe asumir la misma para cumplir con la sentencia o suspensión de que se trate, resultando esto, excesivo en relación al carácter que guarda el multicitado Tribunal, toda vez que la autoridad al declararse la nulidad de sus procedimientos o actos, conforme a las leyes respectivas cumplirá la sentencia al dejar sin efecto alguno el acto viciado de nulidad, es decir, deberá obedecer su actitud tal y como si el acto administrativo no hubiera sido dictado jamás, por lo que si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo capitalino, señala la forma en que la autoridad debe cumplir dicha postura rebasa la naturaleza jurídica que se le atribuyó como órgano jurisdiccional de simple anulación de acuerdo a la reforma de su ley publicada en el Diario oficial de la Federación el día 4 de enero de 1973

Por otra parte, otra de sus irregularidades que se contemplan en el texto del artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la siguiente:

Generalmente la oposición abierta a cumplir con los mandatos del Tribunal no suele darse a la realidad jurídica, no obstante es necesario precisar que en el supuesto que se llevara a cabo en su totalidad el procedimiento que contempla el artículo.82 de la ley para la cumplimentación de sentencia y se sancionará a la autoridad obligada al acatamiento del fallo conforme a dicho numeral no se puede asegurar que se presente el

otorgamiento o restitución al particular en el goce de sus derechos, esto supone para el gobernado una onerosa carga, pues una vez deducido su derecho en una sentencia emitida por el órgano jurisdiccional competente tiene para hacerlo valer, que llevar a cabo el inicio de un nuevo juicio a fin de que la autoridad responsable cumpla con lo establecido en el fallo definitivo resultando lo anterior, contrario a los principios de eficacia y prontitud que impulsaron la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Relativo al tema, es importante señalar que en el procedimiento contencioso administrativo causan ejecutoria las sentencias contra las que no existe ya ningún medio de defensa, las no combatidas en términos de ley o habiéndolas se haya declarado improcedente la sustancia de impugnación o se hubiere desistido de el promovente y las consentidas expresamente por las partes.

Ahora bien, en cuanto a lo antes expuesto, otro de los problemas que presenta la contemplación de la sentencia, es el hecho de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no contemple la declaración de definitividad de los fallos, sobre todo los favorables al gobernado, en virtud de que ante la eventualidad de que las autoridades demandadas no acaten lo dictado en una sentencia ejecutoria, dicho órgano jurisdiccional, en un momento dado y realizada la notificación de esa situación a las mismas, de oficio puede darles vista para que manifiesten lo que a su derecho convenga; y en el supuesto de que en el informe de las responsables se desprenda que no han cumplido con los términos de la resolución, requerirlos para que lo hagan y finalmente determinar la sanción correspondiente y vigilar la realización práctica de sus determinaciones; con

esto tratar de evitar que el particular, como se presume de la lectura del artículo 82 de la Ley del Tribunal, no se encuentre en la necesidad de interponer el recurso de queja de manera indiscriminada a fin de hacer realidad los alcances de la sentencia que le fue favorable; lo anterior no significa que las resoluciones que emita el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sean constitutivas de derecho, sino que tanto las autoridades fiscales y administrativas tienen la obligación de respetar lo fallado por la mencionada juzgadora, conforme al Estado de Derecho que vive nuestro país y contribuyendo de este modo al estricto control de legalidad de los actos administrativos, dentro del marco jurídico y constitucional que las leyes conceden.

En cuanto al procedimiento en vigor para la resolución de la queja, que contempla el ordinal 82 de la ley del Tribunal Fiscal de lo Contencioso Administrativo del D.F., debe decirse que en el mismo se encuentran a consideración, deficiencias tales como:

En primer lugar no se señala el término en que el órgano jurisdiccional ha de resolver si la autoridad demandada cumplió o no con lo dispuesto en la sentencia, siendo esto contrario a los principios que guían al Tribunal, en lo que se refiere a la prontitud de sus fallos.

Por otra parte, en el artículo que se comenta, se deja a criterio de la Sala el momento en el cual ha de remitir el expediente administrativo a la Sala Superior, para que resuelva si se solicita o no la intervención del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en su carácter de superior jerárquico, para que comine al funcionario responsable a que de cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, lo anterior también se encuentra en

contravención de los fundamentos que rigen al órgano jurisdiccional, es decir, que de darse este supuesto puede provocar la dilatación en el otorgamiento o restitución del derecho indebidamente violado, derecho que fue reconocido en la sentencia que se obliga a cumplimentar; hipótesis que va en perjuicio directo del gobernado, en virtud de que se genera un estado de incertidumbre que no permite al particular elegir si esperar la resolución de dicho recurso o bien interponer el juicio de garantía, que permita la realización de la responsabilidad acertada en la sentencia.

Ahora bien, en el normativo de que se trata, se habla de la aplicación de reiteradas multas al funcionario público que persista en continuar en su actitud de incumplimiento al fallo pronunciado, pero no se contempla en momento alguno la posibilidad de solicitar la destitución del responsable como última medida a aplicar; si bien es cierto que puede resultar una decisión drástica, también lo es que en última instancia la efectividad de la justicia administrativa que imparte el tribunal se debe en mucho al acatamiento que de ella hagan las autoridades capitalinas y algunas veces los esfuerzos realizados tanto en el órgano jurisdiccional como por las autoridades del Departamento del Distrito Federal, resultan inútiles, cuando funcionarios públicos obstaculizan el camino para su realización y cumplimiento, de donde se desprende la importancia de que se considere la aplicación de tal medida.

Otro aspecto que estaca, es el referente a la imposición de multas a las autoridades por el incumplimiento de las resoluciones del Tribunal, esto es, que en el cuerpo del normativo a estudio, no se precisa si la multa se impone a la dependencia que incumple o bien la misma se finca en contra del funcionario obligado al cumplimiento; si el pago que debe hacerse va en contra de los ingresos que percibe el titular de la dependencia, o bien en relación a los del organismo que incumple el fallo. Además de que no se prevé ante el órgano jurisdiccional se acredite fehacientemente por parte de la autoridad ejecutora, la aplicación de la sanción correspondiente.

Por último, es importante señalar que la ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos como la Ley de Amparo y el Código Fiscal de la Federación, no contempla la aplicación de sanciones a los particulares que interpongan recursos de queja notoriamente improcedente o se declare infundado por haberse interpuesto sin motivo alguno, tal vez porque en esencia dicha ley resulta protectora de las clases sociales menos favorecidas; no obstante consideramos prudente el que se fijó en un apartado más del artículo 82 de la ley a comento lo antes expuesto, con el fin de evitar la práctica delatoria del gobernado, para que la autoridad ejerza las facultades que le confieren las leyes respectivas.

#### 4.3. La Propuesta de Reforma al Artículo 82

De acuerdo a la importancia que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tiene en la actualidad como órgano jurisdiccional administrativo que contrae la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades capitalinas, se propone la transformación de

éste, en un tribunal de plena jurisdicción, como en su naturaleza original fue concebido, lo que favoreció en mucho la efectividad y prontitud de la impartición de justicia administrativa en beneficio directo de los habitantes de esta entidad federativa.

Asimismo, en relación al recurso de queja que contempla el artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

- a) Se reforme la fracción tercera del artículo 79 de la ley del Tribunal, a fin de adicionar en relación con los puntos resolutive de la sentencia definitiva, la prevención para el caso de renuencia de la autoridad para acatar el fallo, con el fin de que se haga sabedora de la imposición de una multa equivalente a determinadas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- b) La fijación de un término prudente, acorde con los principios de prontitud y agilidad que mueven al tribunal para que se dicte resolución en relación al recurso de queja.
- c) La declaración por parte del órgano jurisdiccional de que ha causado estado el fallo definitivo, con la finalidad que sea este el encargado de la vigilancia en la realización práctica de sus determinaciones.
- d) Que en el caso concreto de imponerse multa conforme a lo que establece el ordinal 82 de la Ley del Tribunal a la autoridad responsable de cumplimentar el fallo, la misma recaiga en detrimento a los ingresos que reciba el Titular de la Dependencia omisa al configurarse el incumplimiento. Además, de que la aplicación de la

sanción correspondiente sea acreditada fehacientemente por la autoridad ejecutora ante el órgano jurisdiccional.

- e) La aplicación de sanciones a los particulares que interpongan recurso de queja notoriamente improcedente o se declare infundado por haberse interpuesto sin motivo alguno, para evitar el dolo, mala fe y la falta de proporcionalidad en el uso de dicho recurso.
- f) Que se contemple la posible destitución del funcionario público que insista en seguir su actitud renuente al cumplimiento de los fallos del Tribunal, como la última medida a aplicar por dicho órgano jurisdiccional.

## CONCLUSIONES

- 1.- Resulta evidente el desarrollo y la indeclinable vocación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a través de 20 años de servicio, como órgano jurisdiccional administrativo encargado de vigilar la legalidad de los actos y procedimientos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, así como en la impartición de justicia especializada que dirima las controversias que se suscitan entre dichas autoridades y el gobernado.
- 2.- Es de destacar que conforme al espíritu de su ley, protectora de las clases sociales más desprotegidas, el procedimiento que se lleva a cabo ante el Tribunal, resulta libre de todo formalismo con la finalidad de humanizar la impartición de justicia y atemperar el rigor de las normas en favor de quienes más lo necesitan.
- 3.- De acuerdo a las características de estructura y de regulación jurídica que presenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es notoria la importancia e influencia del Tribunal Fiscal de la Federación como modelo en la creación del órgano jurisdiccional antes citado.

- 4.- Las sentencias que dicta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de acuerdo con su ley, son declarativas, dado que solo se deben limitar a declarar el reconocimiento o negativa de valor legal de una pretensión al caso concreto, no obstante en la práctica profesional no se realiza dicho supuesto, en virtud de que el mencionado órgano jurisdiccional dicta reales sentencias de condena propias de un Tribunal de plena jurisdicción.
- 5.- El imperativo impostergable que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de varias entidades federativas, se encuentre totalmente investido de plena jurisdicción, con la finalidad de que además de la posibilidad de declarar la invalidez y en su caso condenar a la autoridad a determinadas acciones u omisiones.
- 6.- Mientras que las resoluciones del Tribunal no tengan fuerza de plena jurisdicción, es necesario que se limite la facultad discrecional con la que cuenta la Sala, para resolver el recurso de queja, con el objeto de permitir a la autoridad demandada cumplir el fallo respectivo, conforme a las leyes y ordenamientos que las regulan.
- 7.- Referente al recurso de queja que se contempla en la ley vigente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es necesario se instrumente un procedimiento que logre el acatamiento a los fallos que éste emita, asegurando la restitución u otorgamiento del derecho afectado al particular, y a su vez

brinde a las autoridades el debido respeto al cumplimiento que estas hagan a las resoluciones pronunciadas, cuando el mismo se realice acorde a las facultades que los ordenamientos legales correspondientes otorguen para dicho efecto.

## BIBLIOGRAFIA

1. **Sobre lo Contencioso Administrativo.**  
Bielsa, Rafael.  
Editorial Castellui.  
Santa Fe, Argentina,  
3a. Edición 1964.
2. **Derecho Constitucional Mexicano**  
Burgoa, Ignacio  
Editorial Porrúa, S. A.  
5a. Edición, México, 1984.
3. **Estudios Constitucionales**  
Carpizo, Jorge  
U. N. A. M.  
México, 1983.
4. **El Cumplimiento de las Sentencias que emite  
el Tribunal Fiscal de la Federación.**  
Cervantes Montenegro, Joaquín  
Tribunal Fiscal de la Federación  
Colección de Estudios Jurídicos  
Volumen X, México, D.F. 1988

5. **Instituciones de Derecho Administrativo.**  
Drommi, José Roberto  
Editorial Astrea  
Buenos Aires, Argentina, 1978.
  
6. **Derecho Administrativo**  
Fraga, Gabino  
Editorial Porrúa, S.A.  
24a. Edición, México, 1985
  
7. **El poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México**  
González Cosío, Arturo  
Editorial Porrúa,  
—México 1976.
  
8. **Derecho Procesal Administrativo, Tomo I**  
González Pérez, Jesús  
Madrid, España, 1978.
  
9. **Derecho Procesal Administrativo Mexicano**  
González Pérez, Jesús  
Madrid, España, 1979.

10. **Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales en el Sistema Judicial Mexicano, 1986-1987.**  
Madrado, Jorge  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1987.
  
11. **De lo Contencioso de Anulación o de ilegitimidad.**  
Margain Manautou, Emilio.  
Universidad de San Luis Potosí,  
México, 1969.
  
12. **Elementos de Derecho.**  
Moto Salazar, Efrain.  
Editorial Porrúa, S.A.  
30ª Edición,  
México, 1984.
  
13. **Derecho Procesal Administrativo.**  
Nava Negrete, Alfonso.  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1959.
  
14. **Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México.**  
Ovalle Favela, José-  
Universidad Nacional Autónoma de México,  
México, 1982.

15. El Acto de Gobierno. El Poder y el Derecho Administrativo.  
Rios Elizondo, Roberto.  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1975.
  
16. Derecho Administrativo.  
Serra Rojas, Andres.  
Editorial Porrúa, S.A.  
13ª Edición,  
México, 1985.
  
17. Justicia Administrativa.  
Villalobos, María del Consuelo.  
Editorial Trillas, S.A.  
México, 1984.

## LEGISLACION

- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.
- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- LEY DE AMPARO
- LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

## OTROS:

- REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D.F., NUMERO 2, 1973.
- MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO NUMEROS 1 AL 4, 1987.
- MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO, NUMEROS 1 AL 4 SEGUNDA EPOCA, 1988 Y 1989.