



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO
 Escuela Nacional de Estudios Profesionales
 " ARAGON "

78
Zej.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

"EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES
 DE PLENA JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO
 ADMINISTRATIVO".



ENEP



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JOAQUIN Z. CORONA HERNANDEZ.

DIRECTOR DE TESIS:

LICENCIADO YULIC BARRIENTOS SOLIS.



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.

DEDICO ESTE TRABAJO CON
AGRADECIMIENTO :

A DIOS, porque gracias a
El, existe Justicia.

A MI MADRE, por haberme dado el ser,
por su amor, comprensión, dedicación
y apoyo.

A MI PADRE, por haberme dado el ser;
por sus consejos, experiencia, la --
confianza y ejemplo, por ser un hom-
bre de bien.

A MI ALMA MATER, la UNAM por haberme
enseñado a " ser ", al darme la opor-
tunidad de ingresar a sus aulas.

A LUPITA, mi pareja, por su compren-
sión, paciencia, apoyo y por su es--
fuerzo compartido para realizar la -
estabilidad de nuestra familia.

A ISRAEL Y MOISES, por su ternura y -
alegría, que son el factor que me im-
pulsó a luchar cada día para superar-
me y que aun sin saberlo han colabora-
do con la realización de este trabajo.

A MIGUEL ANGEL, mi hermano mayor, por
ser un verdadero ejemplo de superación,
de trabajo y de dedicación en su pro-
fesión, gracias por tu confianza y apo-
yo incondicional.

A MIS HERMANOS, por su ayuda y su es-
fuerzo que me han motivado para reali-
zarme como profesionista.

A MIS HERMANAS, por su cariño y apoyo
de fraternidad, siempre motivándome -
para ser mejor cada día .

CON ESPECIAL AGRADECIMIENTO A:

MI PROFESOR Y ASESOR DE TESIS:

EL LIC. YULIC BARRIENTOS SOLIS, por sus invaluable enseñanzas, por sus consejos y estrictas recomendaciones con el afán de impulsarme a ser un mejor profesionista.

A UNA VERDADERA AMIGA:

LA LIC. PATRICIA RAMOS OLGUIN, por su persistencia, consejos y experiencia que me han ayudado a concluir este trabajo, y al apoyo desinteresado de ella y su gran familia.

A MIS SUEGROS, CUÑADOS Y MIS AMIGOS

Por contar siempre con su apoyo y consejos desinteresados.

I N D I C E G E N E R A L .

I N T R O D U C C I O N	
CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS.	
A). DERECHO FRANCES	6
a).- El Centralismo Monárquico de Luis XVI	6
b).- El Fundamento de los Revolucionarios Franceses de 1785 (Separación de Poderes)	7
c).- Dualidad de Jurisdicción en Francia.....	14
d).- Sistema Administrativo Francés	17
B). SISTEMA ADMINISTRATIVO ESPAÑOL	22
C). SISTEMA ADMINISTRATIVO INGLES Y NORTEAMERICANO	24
D). JURISDICCION Y COMPETENCIA	29
CAPITULO II LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.	
A). LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA	38
a).- Justicia Delegada	43
b).- Justicia Retenida.....	44
B). EL SISTEMA MIXTO	47
C). CONCURRENCIA DE PODERES	55
D). ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL, PRINCIPIO DE LA SEPARACION DE PODERES.....	58
CAPITULO III LA PLENA JURISDICCION DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDE- RAL.	
A). JUSTICIA DELEGADA DE PLENA JURISDICCION	62
a).- Tribunal Fiscal de la Federación	67
b).- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	90
B). RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMI-- NISTRATIVO.....	106

a).- Resoluciones de Anulación.....	112
b).- Ejecución de la Resolución.....	113
C). LA EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES JUDICIALES.....	124
D). LA PLENA JURISDICCION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LOS EFECTOS EN SUS RESOLUCIONES.....	130
C O N C L U S I O N E S	141
B I B L I O G R A F I A	149

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

El motivo de estudio del Derecho Francés, es debido a que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de nuestro país, es una copia del sistema administrativo francés que retoma algunos matices del Tribunal Supremo Español apoyándose en la división del poder a la que fué obligado Juan Sin Tierra. La "División de poderes" constituye el dogma político, más importante del constitucionalismo moderno, no es un principio estático, sino que se trata de una Institución Jurídico-Política de carácter dinámico que a través de la Historia y dependiendo de la época y el lugar, se ha modificado.

Por lo anterior, es necesario analizar brevemente la evolución que ha tenido la doctrina y la experiencia jurídica institucional de manera que nos sirva de fundamento teórico para demostrar que la Justicia Administrativa, dentro de nuestro sistema mixto, y concretamente en las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, carece de principios procesales y más que nada, de medios eficaces de defensa, en la impartición de la Justicia Administrativa. Lo anterior se debe a la "Plena Jurisdicción" que dice tener ese Tribunal, lo cual es motivo de análisis en el presente trabajo de Tesis, pues en concepto del autor y de algunos estudiosos del Derecho, el multicitado Tribunal carece precisamente de esa plena jurisdicción para ejecutar sus resoluciones.

En consecuencia la finalidad de la presente Tesis, es dar respuesta a la siguiente interrogante:

¿ El Tribunal de lo Contencioso Administrativo posee Plena Juris-

dicción para hacer ejecutables sus Sentencias ?

Nuestra hipótesis a probar en el trabajo de investigación - que se plantea es:

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito - Federal no posee plena jurisdicción para ejecutar sus propias sen tencias.

El Autor hace las siguientes advertencias:

En el desarrollo de esta investigación nos encontramos con la limitante de acceso a fuentes abundantes o profundas en el aspecto histórico del Derecho Comparado, en particular del europeo.

En cuanto al tema principal de la plena jurisdicción y de - los efectos de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Admi nistrativo del Distrito Federal, nos encontramos con dos corrientes fundamentales, la corriente " judicialista " y la corriente - que el autor de este trabajo llama "administrativista "; no obs-- tante o pese a ello, existen otros criterios o corrientes que no se apartan de ellas, pero poseen ciertos criterios y aportaciones que debido a las características del sistema mixto de justicia ad ministrativa en nuestro país, no pueden ser aplicables, por lo -- que solamente trataremos de manera somera, algunas tendencias sin perder el sentido de nuestra investigación.

Otro de los motivos personales que tuvo el autor para la -- realización de esta Tesis, fué que cuando presté mi servicio so-- cial a ese H. Tribunal, pude observar que las Sentencias dictadas- carecen de la eficacia, así como del carácter coercitivo, obliga- toriedad en su ejecución inmediata, puesto que su eficacia, tratán dose del incumplimiento por parte de la Autoridad Responsable, de de

pende de la interposición del Juicio de Amparo, pues como lo ha establecido la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis que el Tribunal carece de los medios para ejecutar sus sentencias pues la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo no los establece.

Es importante señalar que la función jurisdiccional que le corresponde al Estado, para cumplir sus fines y conservar el estado de Derecho es el factor principal que influyó para la elaboración de este trabajo, y no propiamente, los efectos de las resoluciones desde un punto de vista técnico procesal; por ello, el trabajo de investigación se encamina principalmente a estudiar la tarea de la impartición de Justicia Administrativa que tiene el Estado, a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS.

Para entender las circunstancias actuales de las resoluciones de los tribunales de plena jurisdicción de lo contencioso administrativo se requiere de una breve reseña de los acontecimientos, ideas y fuerzas que a través del tiempo han ido configurando las características y efectos de las resoluciones de los Tribunales de plena jurisdicción. Pero es indispensable para entender el perfil del tema, analizar algunas de las peculiaridades adquiridas en los sistemas administrativos de otros países así como las propias de nuestro sistema político, que mediante sus constantes transformaciones ha permitido que se viva en un Estado de Derecho.

A). D E R E C H O F R A N C E S .

a).- EL Centralismo Monárquico de Luis XVI

Debido al absolutismo implantado en Francia por Luis XVI, en el siglo XVII, que reunía un poder excesivo en una sola persona, - el Soberano, del que disponía sin tomar en cuenta a ningún sujeto o instancia. así sin control político, hubo un exceso en los gastos de la corte y una falta de impulso a la agricultura, aunado a derrotas en incursiones militares expansionistas, provocó -- una ruina espantosa en Francia.

Los escritores franceses - Rosseau y Montesquieu - basados en las ideas de Locke, quien propone la supremacía del Poder legislativo,; difunden esas ideas, influyendo sobre la burguesía -- ilustrada, interpretando el descontento popular con sus gobernantes.

Así Luis XVI al subir, recibió un Estado en bancarrota, una corte irresponsable derrochadora, cargada de privilegios, una burguesía ansiosa de obtener el poder y un pueblo en la más absoluta miseria; todo lo anterior desembocó en la Toma de la Bastilla que dió paso a la revolución, que tuvo como fin principal la abolición -- del régimen centralista y absolutista. Lo anterior lo logró la Asamblea Constituyente al dividir el gobierno en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial en la Constitución del 3 de Septiembre de 1791. La consecuencia de manera principal, fué la decidida desunión de poderes, en la esfera de su competencia, originando que un poder fiscalizara sus propios actos, sin que pudiera inmiscuirse en los actos de los otros dos poderes restantes. - Este es el fundamento ideológico del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo.

b).- El fundamento de los Revolucionarios franceses en 1785 (Separación de Poderes)

Aún cuando desde Aristóteles aparecen antecedentes sobre -- las diversas funciones que corresponden a los órganos del Poder - Público; no fue sino a partir de la formulación de la Doctrina de la División de Poderes de Montesquieu- quien a su vez se inspiró- en Locke, fundamentalmente- cuando se difundió y adquirió el carácter de un auténtico dogma constitucional: " En cada Estado hay tres clases de poderes: el Legislativo, el Ejecutivo para las cosas relativas al derecho de gentes y el Ejecutivo para las materias que dependen del derecho civil (sic) ... al último lo llamaremos el Poder Judicial y al otro, simplemente, el Poder Ejecutivo del Estado..."

" La libertad política sólo reside en los gobiernos moderados y, aun en ellos, no siempre se encuentra. La Libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos demuestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella... Para impedir este abuso, es necesario que, - por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder... Cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad... asimismo no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Legislativo y Ejecutivo... todo se habría perdido si el mismo hombre o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre los particulares."

Por lo antes expuesto se opina que "En realidad la así llamada " División de Poderes " no es más que el reconocimiento de -- que por una parte; el Estado tiene que cumplir determinadas funciones (el problema técnico de la división del trabajo) y por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: "La Libertad es el te los ideológico de la Teoría de la División de Poderes..."¹

Pero a pesar de que el propósito fundamental de Montesquieu de quien transcribimos algunas de sus ideas fundamentales, era el de encontrar la fórmula político-constitucional que evitara el abuso del poder, mediante su no confusión en una sola persona o entidad, en lugar de establecer un principio perenne y rígido de se

¹ MONTESQUIEU, Barón de. citado por Mario de la Cueva. "La idea de Estado . editado por UNAM, México 1986. página 94.

paración de poderes del Estado, sus postulados sobre la división-tripartita del poder se transformaron en uno de los dogmas políticos más importantes del constitucionalismo moderno, que constituye una Institución jurídico-política dinámica que se ha desarrollado en la historia.

Fue así como el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estableció: "Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determina la separación de poderes, carece de Constitución"

El ideal dogmático de Montesquieu y las ideas de Rousseau se combinaron en diversas proporciones en las constituciones francesas, y posteriormente influyendo en las de otros países, en consecuencia, mientras la ley suprema de 1791 mantenía el equilibrio de la influencia de los dos pensadores; por el contrario la Carta de 1793 se inclinó por el espíritu roussoniano de la absoluta supremacía del cuerpo Legislativo como presunto depositario de la voluntad general" y la subordinación de las otras ramas del poder.

Es importante citar la Constitución del año III (1795)- inspirada en buena parte por Sieyès- llevó a sus últimos extremos la técnica divisoria del poder público.

Desde entonces, el principio de la " División de Poderes" - pasó a formar parte integrante del Derecho Constitucional liberal y característica esencial de todo "Estado de Derecho". Asimismo - cabe mencionar a Benjamín Constant que propone un sistema en 1815 que consiste en que a los "Tres poderes " de Montesquieu, añade un " cuarto poder " o "pouvoir neutre " al cual Constant le asigna - una función moderadora o reguladora del funcionamiento de los res

tantes "poderes". Tal "poder neutral o moderador" pertenece, por lo general al Jefe de Estado como órgano diferenciado del gobierno o ejecutivo y, que actualmente, es ejercido por los Tribunales Constitucionales en algunos sistemas. Sin embargo para Montesquieu " La regulación se producía inmanentemente por la simple interacción de la trinidad de poderes."

Cabe señalar que las citadas constituciones francesas, en particular la de 1793, en donde predomina la idea roussoniana sobre la preeminencia del legislativo; la Constitución de 1795 inspirada por Sieyes; así como la Constitución de Cadiz de 1812 y la Constitución de los Estados Unidos de 1787, marcaron una influencia general en la Constitución de Apatzingán de 1814, penetrando al derecho público mexicano, los principios revolucionarios de la soberanía y la "división de poderes" y a partir de la citada Constitución, en todas los documentos constitucionales surgidos con posterioridad a la Independencia de México, claro que con cambios en la estructura y funciones de los diversos órganos, según predominaran las ideas de Montesquieu o de Rousseau, resaltando que:-- " Las constituciones liberales de los siglos XVIII y XIX incluían tradicionalmente en su sistema de reglas supremas los elementos necesarios siguientes: soberanía, división de poderes, derechos del hombre y supremacía de la Constitución."²

El elemento de soberanía, está consagrado por el artículo 39 de nuestra Constitución Política, elemento considerado de los más abstractos y controvertidos del derecho constitucional, pero

2

GONZALEZ COSIO, ARTURO. Poder Público y Jurisdicción Administrativa, Ed. Porrúa, México 1987, p. 75.

que es fundamental en todas las constituciones liberal-burguesas- que surgieron en los siglos XVIII y XIX con la independencia An- gloamericana y la Revolución francesa.

Otro de los elementos necesarios de las Constituciones libe- ral-burguesas, es la "división de poderes", institución de la que hemos hablado en este inciso, que ha evolucionado hacia una coope- ración y entrelazamiento de éstos, la cual permite la vigilancia- y el control funcional de unos respecto de otros; de ese modo la- propia Constitución organiza la defensa integral de su sistema a- través de organismos encargados de hacer respetar otro de los "e- lementos" la "Supremacía, órganos de control constitucional que - pueden ser principalmente: jurisdiccionales y políticos."

Por último, "los Derechos Fundamentales del Hombre, que sur- gen de las constituciones de los Estados Unidos del Norte y de -- Francia en el siglo XVIII, han sido superados por el modelo 1917- de la primera Constitución económico-social del mundo, la Consti- tución Federal de Queretaro...(que) institucionalizó un Estado De- mocrático y social de Derecho."³

La teoría de la "división de poderes" de Montesquieu, ha si- do objeto de severas críticas, la mayor parte de las cuales toman como punto de partida la interpretación que Eisenmann denomina -- tradicional o "jurídica", la cual se inclina por sostener errónea- mente que el pensador francés propugnaba por una separación rígi- da de poderes con funciones propias e independientes entre sí.

Igualmente, como resultado de la simple evolución socio-po- lítica y constitucional, se ha cuestionado reiteradamente la apli-

³ Prolijamente fundamentado en ABENDROTH. Opus Citatis. GONZALEZ COSIO, A. p. 78

cabilidad en la actualidad, del principio de la "división de poderes".

Como ejemplo tenemos, que en la obra " El contrato social"- Rousseau lo atacó a nombre de la indivisibilidad de la Soberanía; lo que se denomina "poderes" - diría el ginebrino-, no son sino emanaciones de la autoridad soberana, a la cual están supeditados.

Asimismo a fines del siglo anterior el destacado jurista alemán George Jellinek señaló que la pretensión de adscribir a cada uno de los órganos del Estado el ejercicio exclusivo de alguna de las respectivas tres funciones tradicionales, resultaría imposible en la práctica.

Durante la primera posguerra, Schmitt, advirtió que, propiamente, debía hablarse de una distinción más no de una división de poderes, cuyo objetivo primordial era lograr el equilibrio entre los órganos del mismo poder.

Carré de Malberg, por su parte, después de criticar la división de poderes por estimarla destructora de la unidad del Estado y, por ende, de su fuerza, señaló que la igualdad y equilibrio de poderes, de hecho, no ha existido jamás, en tanto que la experiencia demuestra que es inevitable que alguno de los poderes tenga preponderancia sobre los demás.

Por otra parte, los críticos de la " División de poderes" - señalan la imposibilidad y hasta la imprudencia de pretender la absoluta separación de poderes, de los órganos del poder público- situación que, como se ha insistido, no era el propósito de Montesquieu- sin tener en cuenta que para la subsistencia misma del Estado y para su eficaz desarrollo se requiere de la permanente y ágil coordinación entre los distintos cuerpos que integran al gobierno.

A mayor abundamiento, se sabe que desde el comienzo de la aplicación del principio de la "División de poderes", a resultas de las necesidades sociales, económicas y políticas con las que tuvo que enfrentarse el Estado francés, hicieron imposible una aplicación rígida y formalista, por lo que hubo de admitirse moderaciones, convirtiéndola en una decidida colaboración. Pero a pesar de todas las críticas y transformaciones de que ha sido objeto tal principio en cuestión, continúa considerándose como esencial en las constituciones contemporáneas de los países occidentales.

Un ejemplo de lo anterior, Biscaretti di Ruffia señala como una característica principal de los Estados de democracia clásica u occidental, la pluralidad de los órganos constitucionales y la aceptación de la Teoría de la División de Poderes. A diferencia de los Estados socialistas, en los que la pluralidad y división de poderes ha sido sustituida por una serie de órganos colegiados de elección popular directa (los soviets), representantes de la colectividad en forma cada vez más amplia y con atribuciones preponderantemente siempre más relevantes y a diferencia, también, de los Estados autoritarios (el fascista italiano y el nazi-alemán) en los que se adoptó el principio opuesto, es decir, el de la concentración de todas las funciones públicas esenciales en el jefe de Estado de gobierno y del partido único.

El distinguido tratadista Español, Manuel García Pelayo, se expresa en el mismo sentido que Biscaretti, en cuanto considera que no puede afirmarse que el mantenimiento y funcionalidad jurídico-política de la "División de Poderes" carezca de sentido, sino que simplemente lo han modificado y actualizado en cuanto tie-

nen la función de contribuir a la racionalidad del Estado democrático, siendo necesario liberarse de la trinidad dogmática y abrir la vía para una nueva concepción global de la pluralidad de posibilidades de dividir el poder público.

Pero en resumen, se considera que el principio de la "división de poderes" de Montesquieu, la idea primordial radica en "el reparto del poder entre diferentes órganos, no tanto para aislarlos recíprocamente, sino para permitir un control de los unos sobre los otros; no sólo para impedir la concentración de un poder que sería excesivo, en las manos de un sólo órgano (concentración - que sería peligrosa para la democracia) sino para garantizar la regularidad del funcionamiento de diferentes órganos..."⁴

Consecuentemente, la división de poderes no es sino una forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político a efecto de impedir el abuso del poder en beneficio de la libertad de la sociedad.

La gran aportación de la época moderna, al tema que nos ocupa son las constituciones ideológicas, las fórmulas que sugieren los pensadores políticos para frenar el poder monárquico y defender la libertad individual. De entre ellas destaca " la Teoría de la separación de poderes" de Montesquieu- que de manera sucinta- expusimos en líneas anteriores- que serviría de base a la construcción de una fiscalización de la actividad administrativa que tiene lugar al comienzo de la Edad Contemporánea, el Contencioso administrativo.

c).- Dualidad de Jurisdicción en Francia.

Montesquieu había dicho que " el cuerpo de los representantes

⁴ GONZALEZ COSSIO. A., Op. Cit., p.80.

debe ser elegido para hacer leyes ", así creía lógico y conveniente que el legislativo se ocupara de comprobar si las autoridades de los otros poderes del Estado ejecutaban bien las leyes. Solución que concordaba con el principio roussoniano de la preeminencia del Legislador. Pero en este punto los revolucionarios franceses de 1789 creyeron oportuno y conveniente ser fieles a la doctrina de la separación de poderes. Los hombres de la gran revolución atribuyeron a un órgano del poder ejecutivo la función de juzgar los conflictos entre el interés público - que la administración tiene a su cargo - y los intereses individuales. Este sistema de la Jurisdicción Contencioso Administrativa - dice Rivero - nació de un principio interpretado a la luz de la tradición..."⁵

El principio de la separación de poderes, aplicado a las relaciones del judicial y del ejecutivo para salvaguardar la libertad de los ciudadanos, la puissance de juger debe, según Montesquieu, separarse de la puissance exécutive. Pero, ¿Cómo aplicar este principio a la resolución de los litigios en los cuales la puissance, exécutive es parte? se trata de juzgar; esto puede incluirse a confiarse al poder judicial; se trata de juzgar al ejecutivo.⁶

Se puede pues, a partir del Principio de la Separación de poderes, elegir con la misma lógica, por una u otra de las soluciones, el sistema Judicial o el Administrativo.

" Lo que decidió la opción de los hombres en 1789, fue la tradición - continúa Rivero - el antiguo régimen había conocido jurisdicciones especializadas en asuntos administrativos sobre todo

⁵ SIERRA JARAMILLO, FRANCISCO. Derecho Contencioso Administrativo. 2ª Edición. Editorial Temis, México 1980. p. 168

⁶ IDEM citando a RIVERO. PP. 6-7.

había vivido el conflicto, casi permanente, de los parlamentos y la administración real; el Rey para vencer las resistencias opuestas por los parlamentos a la acción de sus administradores, resolvía un gran número de asuntos administrativos en su Consejo, o confería el poder de juzgar a sus delegados, especialmente a los intendentes " Los revolucionarios temían que los órganos judiciales recuperaran frente a la nueva administración la tradición de ingerencia y de oposición de los parlamentos, por esto deducen del principio de la separación de los poderes, la regla de la prohibición al poder judicial de conocer litigios en los cuales la administración es parte".⁷

Se invoca el respeto al principio de la separación de los poderes para conseguir que sea un órgano del Ejecutivo, en este caso el Consejo de Estado que conocerá del contencioso administrativo, es decir juzgará a la administración.

Otro de los factores o problemas de los pensadores revolucionarios con las posturas citadas, es que " deberían de justificar la limitación del poder judicial ya que en la vida político-social de la época, presentaba casos que por las circunstancias adquirieron un carácter altamente político.

El Profesor Ernest Forsthoff comenta al respecto en su obra " Tratado de Derecho Administrativo" lo siguiente: " En ese sentido el Consejo de Estado tuvo que adoptar una actitud para este tipo de casos, por lo que a juicio del Consejo de Estado, debió reconocer dónde comienza lo político, a lo que no puede extenderse la justicia; por lo que toda su práctica ha procedido en esa forma

⁷SIERRA JARAMILLO, FRANCISCO, Op. Cit. cita a Rivero p. 168.

ma el Consejo de Estado francés, a manera de ejemplo se ha negado en dos ocasiones (caso Laffitte 1822 y el del Príncipe de Orleans --, 1852) a dictar sentencia, invocando el acto de gouvernement-- ambas veces por considerar, acertadamente, que una resolución pro-- vocaría consecuencias políticas incalculables por hallarse más -- bien en la esfera de lo político que de lo jurídico."⁸ Consecuen-- temente, los tribunales tuvieron que adoptar decisiones en el sen-- tido de restringir su competencia, limitándose en el conocimiento del acto administrativo en cuestiones puramente administrativas -- en contraposición a los actos políticos del Gobierno.

d).- Sistema Administrativo Francés.

Como se ha expuesto en líneas anteriores, y tomando en con-- sideración que hay pugnas en cuanto al origen de la jurisdicción administrativa, la mayoría de los tratadistas de derecho adminis-- trativo coinciden en que el sistema administrativo francés es uno de los más importantes, considerado como el ascendiente en línea-- recta del Tribunal Fiscal de la Federación de nuestro país.

El sistema administrativo francés surge desde el siglo XIX-- considerándose en el Derecho comparado como un sistema tradicio-- nal para resolver jurisdiccionalmente los conflictos derivados de la acción administrativa. Este sistema -- para el Maestro Eduardo García Enterría-- predomina en la familia jurídica romano-germáni-- ca, "cuya poderosa administración post-revolucionaria exalta al -- poder público y tiende progresivamente a quebrar las desigualda--

8

Prof. ERNST FORSTHOFF. Tratado de Derecho Administrativo. Impre-- sión Española Profesional, Madrid. 537.

des económico-sociales del capitalismo liberal mediante una cuidada subordinación del derecho privado a las estructuras y dinámicas del derecho público..."⁹

El Tratado más completo y la obra más reciente para el Licenciado Arturo González Cosío es la que comentan los maestros André de Laubardere y Maurice Bourjol, respecto de la familia jurídica romano-germánica orientada por el modelo o sistema francés, " se centra sobre una interpretación peculiar del principio de la división de poderes concebido como fundamento de la dualidad de jurisdicciones (sic) que se integra por, la civil encabezada por la corte de casación, y la administrativa formada por el Consejo de Estado multicitado, hoy completado por los Tribunales Administrativos (1953)."¹⁰

Esta jurisdicción administrativa, surgida del propio Ejecutivo, durante más de un siglo y medio, en Francia, ha sido integrada no sólo por graduados o Licenciados en ciencias jurídicas, sino también por expertos en Administración Pública, Licenciados en Ciencias Políticas y otros profesionistas surgidos de las más variadas disciplinas universitarias, entre los cuales podemos mencionar algunos de los más distinguidos como el Comisario de Gobierno, León Blum, el normalista superior, como el Presidente, Georges Pompidou y por último la Licenciada en Historia y Comisaría de Gobierno, Madame Questiaux.

⁹ PEREZ DE LEON, E. ENRIQUE. Notas de Derecho Constitucional-Administrativo, Editorial Porrúa 1ª Edición México 1987.

¹⁰ GONZALEZ COSIO, ARTURO. Poder Público y Jurisdicción Administrativa. ed. Porrúa. México 1986.

Dicha jurisdicción administrativa ha elaborado una jurisprudencia, en el Derecho Administrativo francés, sistema en comento, que de manera concreta se formula mediante dos ideas fundamentales:

- 1ª La especialización y separación de las funciones de los poderes del Estado.
- 2ª La independencia de cada uno de ellos.

André de Laubadère, señala al respecto: " De tal manera que no existen interferencias que comprometan su libertad de acción, lo cual tiende a fortalecer la acción administrativa privada- sin perjuicio de las Garantías Individuales- dentro de un Estado fuertemente intervencionista desde los tiempos de la III República -- (1875) "11

Fiorini completa la idea diciendo: " El sistema de justicia-administrativa (es) paradójico que muchos admiran, se instituyó realmente para excluir en forma absoluta el justo control jurisdiccional..."12 El diferente encuadramiento de los órganos de la justicia administrativa no es ni mucho menos decisivo en orden a la estructuración de un eficaz sistema de Garantías. Lo realmente decisivo para el autor Licenciado Jesús González Pérez es que "dando por supuesta la independencia de los órganos del Estado, la especialización jurídico-administrativa de los titulares de tales - órganos. Esta es la verdadera lección del Sistema francés: la idoneidad de los jueces administrativos..."13

¹¹ LAUBADERE, ANDRE DE. Tratado de Derecho Administrativo. 6ª Edición, París 1956. citado por González Cosío, Op. Cit.. p 58.

¹² FIORINI. Manual de Derecho Administrativo. Buenos Aires 1968, 4ª Edición. p. 109.

¹³ GONZALEZ PEREZ, JESUS J. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Ed. Porrúa, México 1986. p.63.

Con las ideas expuestas con anterioridad y en particular la referente al Consejo de Estado el cual se creó como un sistema de justicia delegada.

Los juristas Alfonso Cortina Gutiérrez, Alfonso Nava Negrete y Andrés Serra Rojas entre otros, señalan que el primer antecedente, en Francia del Juicio contencioso administrativo de anulación o de legitimación lo encontramos en la ley 7-14 de octubre de --- 1790, que señalaba que " las reclamaciones de incompetencia respecto de los cuerpos administrativos, en ningún caso son del ressort de los tribunales y deben ser llevados ante el Rey, jefe de la administración general."¹⁴

Las decisiones del Rey se preparaban en el Consejo de Estado y se fundaban, primero en la incompetencia del autor del acto reclamado; en segundo término, se aceptó el vicio de la forma como causal de reclamación y, por el año de 1840, el vicio de desvío - de poder " que consiste en el uso de una facultad para fines -- distintos de aquéllos por los que la Ley le ha conferido."¹⁵ En el año de 1906 surgió la cuarta causa de nulidad: la violación de la Ley y de los derechos adquiridos, aún cuando esto último se suprimió y se constituyó por el de un simple "interés" en el negocio.

Como podemos ver, a pesar de que Francia es la autora de la teoría de la división de poderes "...ya hemos visto que ha creado un recurso contra actos de la administración pública ante un órgano no judicial sino administrativo, como lo es el Consejo de Estado por considerar que los actos del Poder Ejecutivo en materia admi-

¹⁴ MARGAIN MANATOU E. De lo contencioso Administrativo de anulación o de legitimidad. 4ª edición. México 1991. p. 3 cita a Cortina Gutiérrez.

¹⁵

IDEM.

nistrativa y tributaria no deben ser revisados más que por un --
órgano del mismo Poder y no por otro distinto, como lo es el Po--
der Judicial."16 Esta postura que en nuestro país sería violato--
ria del artículo 49 Constitucional, era permitida en esos tiem--
pos como una salvaguarda del interés público. En consecuencia la--
legislación francesa considera que el juicio de lo contencioso ad--
ministrativo más importante es el de plena jurisdicción y se ven--
tila ante el tribunal denominado Consejo de Estado, cuyas decisio--
nes no pueden ser revisadas por el órgano judicial en virtud de que
dicho tribunal se encuentra a igual nivel constitucional que la -
Suprema Corte de Justicia."17

El maestro Emilio Margain Manatou nos comenta sobre la ten--
dencia del Tribunal Fiscal que adoptó del Consejo de Estado fran--
cés, es debido al exorbitante número de asuntos pendientes de re--
solver por el citado Consejo en el año de 1953 se crearon tribuna--
les administrativos de primera instancia, y el Consejo de Estado
quedó como tribunal de apelación: " Sólo excepcionalmente conser--
va el Consejo su competencia de juez de única instancia. En 1848
hay que recordar, se le otorgó facultades para instruir la causa
y emitir resoluciones (justicia delegada) puesto que anteriormen--
te a esta fecha, el Consejo cerraba la instrucción y decidía el -
Soberano. (justicia retenida)

De todo lo antes expuesto se infiere que independientemente
del origen del sistema administrativo, esta jurisdicción como tal -
sin dudar de las grandes aportaciones de los revolucionarios fran--

16 MARGAIN MANAUTOU E. Op. Cit., p.2.

17 IB IDEM, p.2.

ceses, es consecuencia de la progresiva independencia, especialización y procesalización de tales órganos de la administración de justicia.

B). SISTEMA ADMINISTRATIVO ESPAÑOL.

Este sistema influyó notablemente en nuestro sistema administrativo actual. España tiene una estructura "judicialista, pero -- que no impidió la institución de tribunales administrativos subordinados al tribunal supremo para el conocimiento de los procesos de juricidad de los actos de la Administración Pública; así el maestro Arturo González Cosío cita en su obra " Poder Público y Jurisdicción Administrativa" a la Ley reguladora de la jurisdicción -- Contencioso Administrativa del 27 de diciembre de 1956, la cual - señala la organización de esos tribunales, substanciación de los procesos, derechos del particular así como garantías frente a la administración y sobre todo, el grado de observancia a que están sometidos el Estado y sus entidades públicas; impidiendo esta ley la arbitrariedad de los servidores públicos en cuestión.

La postura del Licenciado José María Villar y Romero, que - en concepto del autor es un principio básico del Tribunal de lo - Contencioso Administrativo, es que tienen la finalidad de que el - poder no abuse del poder, y que se "justifique" por ser el vigi-- lante del Bien Común y que debido al desarrollo del Derecho en ca da sociedad, deben crearse tribunales de esa naturaleza para asegurar el Estado de Derecho que debe prevalecer en cualquier socie dad actual.

El sistema administrativo español, al igual que la diversidad de sistemas administrativos en el mundo tiende a cometer errores, omisiones y contradicciones para poder evolucionar, por eso, ----

el maestro José Ovalle Favela, nos habla de algunas consideraciones sobre la justicia administrativa española en el derecho comparado y el ordenamiento mexicano, y comenta: " El sistema colonial administrativo y judicialista comenzó su evolución desde el primer cuarto del siglo XVI; al ordenar: " De todas las cosas que -- los virreyes y gobernadores proveerán a título de gobierno está -- ordenado por si alguna parte se sintiera agraviada podía apelar o recurrir a las Audiencias Reales de las Indias."18

El sistema colonial alcanzó su culminación en la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes del -- ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, expedida en Madrid en 1786, con excepción de las materias de la Real Hacienda que tenía a su cargo la Junta Superior, " pasado ancestro del Tribunal Fiscal de la Federación."19

Posteriormente los virreyes fueron autorizados para conocer de apelaciones interpuestas por los gobernados, interpuestas -- contra de las resoluciones que les fueran adversas, luego el sistema se extendió a materias judiciales administrativas.

Durante la dominación española se establecieron un ~~sin~~ número de tribunales especiales en diferentes ramas de la administración de justicia, algunos de ellos con facultades de orden gubernativo incluso, en el área que estaba bajo su inspección. Hacia el fin del siglo XVIII, habían quince ordenes de tribunales que eran competentes para las materias más variadas. Sin embargo la suprema jurisdicción residía en el Rey; entonces como puede verse las Audiencias Reales de Indias eran el órgano más importante del poder judicial, donde se confirmaban, revocaban y moderaban autos y decretos del virrey o inclusive de gobernadores y otros gobernantes --

18 OVALLE FAVELA, JOSE. citado por GONZALEZ COSIO, Op.Cit. 99.

19 IDEM p. 100.

los cuales tenían estrictamente prohibido y por ningún motivo intervenir para impedir o entorpecer el recurso.

Al respecto nos comenta el maestro Jacinto Pallares, en su obra " El Poder Judicial": "...fácilmente se comprenderá cuántas demoras, cuántas competencias, cuántos conflictos jurisdiccionales, cuántas violaciones, cuántas controversias, cuánta lentitud tendría el despacho de los negocios; si no es que la arbitrariedad erigiéndose en la Ley disponía de la vida del hombre sin dargarantía alguna, como sucedía con el Tribunal de la Acordada. Esta confusión de tribunales, esta monstruosidad de justicia se remedió apenas con el establecimiento de intendencias que redujó a uno sólo los diversos fueros de Hacienda y dió más unidad al fuero ordinario..."²⁰

La Constitución de Cádiz creó un Consejo de Estado, a causa de la influencia francesa, pero que no tuvo aplicación inmediata prevaleciendo durante los primeros años del siglo XIX, la idea de que las controversias correspondía resolverlas al poder Judicial, es decir una tendencia claramente judicialista que se implantó al inició del presente siglo, pero que no les ha impedido que surja la institución de Tribunales Administrativos subordinados al Tribunal Supremo, competentes para conocer sobre la juricidad de los actos de la Administración Pública.

C). SISTEMA ADMINISTRATIVO INGLES Y NORTEAMERICANO.

Este sistema perteneciente al " Commounn Law ", surge como sistema en la Gran Bretaña, cuna del capitalismo liberal, en don-

²⁰ PALLARES, JACINTO. "El Poder Judicial". Ed. Porrúa México 1974, p.35.

de el Poder Público es equiparado a los particulares y la inexistencia de la Supremacía del Interés general sobre el de la empresa privada, explican particularmente la inexistencia de un sector público poderoso y la sumisión de la administración, como si fuera un mero particular, a las decisiones de la jurisdicción única (la judicialista), la cual desconoce las sujeciones "en más" y " en menos " de las entidades estatales y les aplica un régimen-- jurídico tendiente a la consolidación de la libre empresa. (aclarando que eso sucedió antes del primer gobierno laborista - 1945-, según su evolución histórica).

En ese orden de ideas, tal sistema considera que la administración debe ser juzgada en las mismas condiciones que los particulares y sometida a los tribunales de derecho común. El sistema-anglo-sajón de exigir responsabilidades jurídicas a la Administración del Estado en su actuación es una de las principales manifestaciones del " rule of law " oponente al "régimen administratif".

Para Garrido Falla el " rule of law " implica:

- 1.- La absoluta supremacía del Derecho común como opuesto a toda existencia de poderes arbitrarios, de prerrogativas e incluso de facultades discrecionales de las autoridades administrativas y del gobierno.
- 2.- La igual sumisión de todos los ciudadanos (incluidos los funcionarios) al Derecho ordinario del país administrado por los Tribunales ordinarios; y
- 3.- La afirmación de que el Derecho Constitucional inglés no es-- la fuente, sino la consecuencia de los derechos del individuo tal como han sido definidos y aplicados por los Tribunales.

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

Pero ello no ha sido obstáculo en la actualidad para la existencia de tribunales administrativos, junto a los tribunales ordinarios judicialistas, incluso se ha creado un Consejo encargado de controlar la constitución y funcionamiento de los Tribunales administrativos.

El sistema jurisdiccional unitario, que en concepto del autor es origen de la corriente judicialista, forjado en Inglaterra por el capitalismo liberal se trasladó posteriormente a los Estados Unidos del Norte y a numerosos países americanos, que en opinión de Sayaaques-Lasó, constituye la periferia denominada de la economía central en el hemisferio occidental.

Las facultades del Poder Judicial en los Estados Unidos están indicadas por el artículo II de la Constitución instaurada a fines del siglo XVIII, y dichas facultades son una Garantía suprema del Capitalismo hegemónico naciente, la cual fué fortalecida en el siglo XIX, con la Jurisprudencia Marbury c/ Madison, con el resultado de haber roto las posibilidades de los poderes legislativos, estatales o federales para toda evolución contraria a los intereses de las clases dominantes desde la fundación de la Unión Angloamericana.

Sin embargo, la propia jurisprudencia en el siglo XIX, ha forjado instrumentos a los que Horts Ehmke denominó en su Tesis:-

" Wirtschaft und Verfassung " , una activa regulación jurisprudencial de la economía.

A esta evolución jurisprudencial tendiente a una más equilibrada consideración de la preponderancia del interés general sobre la iniciativa privada no han dejado de contribuir, tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos, los nuevos tribunales de lo contencioso-administrativo surgidos recientemente (siguiendo los modelos franceses de la familia romano-germánica), cuya experiencia pretende incorporar mediante una " Jurisdicción administrativa " , en el sentido de Laferrière, autoridades tan eminentes como el decano Hamson de la Universidad de Cambridge.

En este sentido existen en los Estados Unidos órganos administrativos (agencias) dotados de funciones jurisdiccionales, como son por ejemplo el Tribunal de Reclamaciones y la Corte de Apelación de Aduanas y Patentes. Pero partiendo de la base que establece la Constitución Federal Angloamericana, de que " Todos los jueces de la Unión deben decidir de la aplicación de las reglas constitucionales a las reglas locales u ordinarias " es decir, que los jueces de cualquier instancia podían conocer y decidir la aplicación de las reglas constitucionales.

Sin embargo, existieron procedimientos para realizar el control constitucional en donde se incluyen los actos de las autoridades administrativas; procedimientos que son los Writz u orders of mandamus, prohibitorio y cerciorary además de otras pretensiones y recursos especiales. Los cuales Oscar Rabasa y Arturo González Cosío señalan que los Writs esquemáticamente pertenecen al juicio declarativo y hacen una definición de ellos.

El Juicio declarativo es considerado como el sistema más generalizado y en la actualidad funciona ampliamente. Es ejercido por cualquier particular en vía de acción, al margen de todo contencioso subjetivo (Tribunal Administrativo) mediante la promoción ante un Juez de una declaratoria de inconstitucionalidad de una Ley.

Los Writs son los que llevan las violaciones constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia angloamericana. A continuación analizaremos los procedimientos generales en su funcionamiento: El Writ of mandamus es la expedición de una orden dirigida en contra de una autoridad renuente para que ejecute un acto que se ha negado realizar. El Writ of prohibito es inverso al anterior ya que es un mandamiento que ordena a una autoridad que deje de hacer algo o el acto que perjudica al particular quejoso.

Por último el Writ of certiorary, es considerado como un recurso que procede contra la violación de las leyes del procedimiento por una autoridad local y al igual que otros Writs que actualmente se encuentran en desuso en los Estados Unidos del Norte y de Gran Bretaña.

Estos sistemas de Justicia Administrativa tuvieron influencia dentro de nuestro propio sistema resaltando, entre ellos, el sistema administrativo francés que fue adoptado por muchos países aunque; no se puede negar la influencia que han tenido los sistemas administrativos de los países sudamericanos, como: Colombia, Chile, Brasil, entre otros, sistemas que no podemos detenernos en su estudio, porque implicaría en cierta forma, confundir al apartar al lector del tema principal.

D). JURISDICCION Y COMPETENCIA.

Es importante señalar que el tema que vamos a exponer en este inciso, es indispensable para poder partir de la base que la jurisdicción, es un servicio público que el Estado debe de tutelar como una de sus obligaciones ineludibles, para la convivencia social y para la estabilidad de un Estado moderno de Derecho,

Por ello empezaremos a definir a la Jurisdicción en su raíz etimológica; Jurisdicción es una palabra que proviene de la locución latina " iurisdictio " que significa " Decir o mostrar el De recho, aplicación de la ley ".

La Jurisdicción es la potestad de conocer y fallar en asuntos civiles, criminales o de otra naturaleza, según las disposiciones legales o el arbitrio concebido. Por otra parte, puede distinguirse la jurisdicción en: perteneciente al orden judicial y al orden administrativo. También en común u ordinaria, y especial o privilegiada y por último, en acumulativa y privativa, según se limite más o menos al conocimiento de un sólo negocio.

La Jurisdicción administrativa es la potestad que radica en la Administración, o en los funcionarios o cuerpos que representan al Poder Ejecutivo, para decidir de las reclamaciones que pro vocan los actos administrativos. La Jurisdicción Administrativa se divide en contenciosa y voluntaria. La primera es el derecho para conocer y sentenciar con las formalidades de un juicio en los asuntos contenciosos administrativos, es decir aquellos en que hay oposición legítima entre el interés público y el privado. La Jurisdicción administrativa voluntaria es la que se ejerce por

reclamación de uno o varios particulares, sin controversia ni figura de juicio, para atacar los actos emanantes del poder discrecional de la Administración, y que hieren, no los derechos, sino los intereses de los reclamantes (conceptos tomados del Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas).

La Jurisdicción puede definirse como la facultad de aplicar la ley en el caso en concreto; emana del Poder del Estado y comprende, entre otras ramas, la judicial y la administrativa.

La jurisdicción constituye un servicio público de vital importancia para la convivencia social, y, según se ha dicho ya, -- consiste en la potestad de que los tribunales se encuentran legalmente investidos para resolver las controversias que les son planteadas y para ejecutar las sentencias que se dicten en los juicios inherentes; supone la existencia de ciertos elementos absolutamente indispensables para lograr sus fines.

Esos elementos son los siguientes:

- a) NOTIO, o sea el derecho a conocer de una cuestión litigiosa determinada;
- b) VOCATIO, es decir, la facultad de obligar a las partes a comparecer a Juicio;
- c) COERTIO, o sea el empleo de la fuerza para el cumplimiento de las medidas ordenadas dentro del proceso a efecto de hacer posible su desenvolvimiento;
- d) JUDICIUM, a saber, la facultad de dictar sentencia definitiva con fuerza de cosa juzgada; y
- e) EXECUTIO, o sea el IMPERIUM para la ejecución de las resolucion

nes judiciales mediante el auxilio de la fuerza pública.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a este último -- elemento, dentro de sus jurisprudencias, le denomina IMPERIUM, como se puede constatar en la Jurisprudencia intitulada " EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION CARECE DE IMPERIO PARA HACER EJECUTAR SUS RESOLUCIONES. " visible en el Tomo LXVI, página 4413, Semanario Judicial de la Federación.

Definida la acción como la facultad de los particulares de requerir la intervención del Estado para la declaración y la realización de la ley a efecto de mantener el Estado de Derecho, se advierte claramente el carácter correlativo de la jurisdicción como obligación ineludible del Estado de conceder esa tutela jurisdiccional en la medida que le sea requerida.

El artículo 17 de nuestra Carta Magna garantiza el libre acceso de todo individuo a la jurisdicción, para reclamar la eficacia del Derecho. A partir de marzo de 1987 sentó las bases para el esclarecimiento de un auténtico sistema de impartición de justicia en nuestro país que da certidumbre a los gobernados en la definición de sus conflictos, amplía y consolida sus garantías de legalidad, de seguridad jurídica, de igualdad formal y real ante la Ley, de respeto a sus derechos, libertades y propiedades, repara cualquier violación a las normas jurídicas y favorece el necesario equilibrio entre los poderes del Estado.

Dicho precepto constitucional mantiene que la justicia por impartir tiene que ser expedita, pronta, gratuita, imparcial y -- completa, y manda que las leyes deben garantizar la independencia

de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Una propuesta real es que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tenga plena ejecución de sus fallos para beneficio de los capitalinos. La justicia constituye el primero de los derechos humanos en lo individual y en lo social. Por ello mismo el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva implica no sólo el de obtener una sentencia que determine si la pretensión deducida está o no fundada, sino que lo en ella resuelto se acate puntualmente.

La prestación del servicio público de justicia a cargo exclusivo del Estado no es efectiva si el mandato de la sentencia deja de cumplirse en forma adecuada y total.

De ahí que en lógica congruencia con uno de los elementos esenciales de la jurisdicción la EXECUTIO, el artículo 17 a que se ha hecho referencia ordene, en lo conducente, que las leyes federales y locales establezcan los medios necesarios para garantizar la plena ejecución de las resoluciones dictadas por los Tribunales.

La ley del mencionado órgano jurisdiccional contiene un capítulo denominado "Del cumplimiento de la sentencia" - XI del TITULO SEGUNDO- a cuyo tenor el demandante puede acudir en queja ante la sala respectiva en caso de incumplimiento de la sentencia, habiéndose agravado severamente, por reformas de 1987, el monto de la multa que el tribunal está en aptitud de imponer a la autoridad demandada en caso de renuencia, sin perjuicio de reiterar tal sanción cuantas veces sea pertinente.

Sin embargo, ninguna disposición del citado cuerpo legal re

conoce al Contencioso Metropolitano otra potestad que la de ordenar a la autoridad demandada dicte el acto correspondiente, para salvaguardar el derecho del particular reclamante, como se infiere de sus artículos 79, fracción III, y 81; atento lo cual cabe sostener que, al no poder dicho tribunal llegar más allá de la indicación imperativa al funcionario enjuiciado para que acate el fallo, no ha sido todavía dotado por el Legislador de los medios necesarios para garantizar la plena ejecución de sus sentencias a pesar de lo que sobre ese extremo concreto exige el artículo 17, párrafo tercero constitucional.

En tales condiciones, resulta evidente que a la jurisdicción conferida por el Estado al Tribunal Administrativo de que se trata le falta la potestad expresa para asegurar la plena ejecución de sus resoluciones, esto es, carece aún del elemento esencial inherente a la Jurisdicción que los procesalistas denominan EXECUTIO y ello representa una peligrosa fisura en el Estado de Derecho que vive la República, por donde podrían colarse el criterio subjetivo más o menos voluntarioso y hasta el capricho despótico de alguna autoridad administrativa demandada renuente a observar un fallo adverso a sus personales opiniones o intereses, con el grave retroceso político, jurídico y social que ello entraña.

Continuando con la definición de jurisdicción, al respecto el Doctor Eduardo B. Carlos de la Escuela argentina de Río de plata, la define: " La potestad pública de conocer y fallar los asuntos conforme a la ley, o sea, la facultad atribuida al Poder Judicial de administrar Justi-

cia".²¹ En la anterior definición es necesario resaltar que la jurisdicción como veremos más adelante, no es competencia exclusiva -- del Poder Judicial, contrariamente a lo que establece el autor citado.

La Jurisdicción la entendemos como una función del Estado para proteger intereses de los particulares protegidos jurídicamente, como un tercero imparcial frente a dos contendientes.

El profesor Jesús González Pérez señala que es " Un requisito procesal, él primero y más importante de los requisitos procesales. Para que un órgano jurisdiccional pueda conocer una pretensión que ante él se deduzca, es necesario que tenga jurisdicción, que por su fundamento jurídico material, esté dentro del ámbito de su esfera de atribuciones ." ²²

Por su parte, el maestro Cipriano Gómez Lara dice al respecto: " La Jurisdicción es una función soberana del Estado" ²³ Las anteriores definiciones nos brindan una idea o mejor dicho, un concepto más exacto de lo que es jurisdicción, como una actividad del Estado, para la aplicación de la Ley en la resolución de controversias o conflictos de derechos entre dos o más sujetos.

Sin embargo, la función jurisdiccional del Estado, al tratar de aplicar un complejo y diversificado tipo de Normas jurídicas, divide su aplicación según la competencia; la competencia es , siguiendo a Jesús González Pérez, " otro requisito procedimental--

²¹ (p.ant.) EDUARDO B. CARLOS. Introducción al Estudio del Derecho Procesal. Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires 1959, p 450.

²² GONZALEZ PEREZ, JESUS. Op. Cit. pp. 67-68.

²³ GOMEZ LARA, CIPRIANO. Teoría General del Proceso. Ed. UNAM. México 1987, 7ª Edición. p. 145.

que limita al ejercicio de la Jurisdicción"²⁴ en cuestiones tales como por materia, el valor del negocio, del territorio y por la organización de cuerpos jurisdiccionales.

La palabra Competencia proviene del término latín *Competere* que significa pertenecer, corresponder, incumbencia a, relativo a la idea de atribución, concepto equiparable a la aptitud o idoneidad.

Como acepción jurídica es una institución que permite la actividad pública de un órgano determinado en un asunto previamente asignado. El Profesor Ernst Forsthoff en su obra *Tratado de Derecho Administrativo* nos dice que: " Toda atribución de competencia representa al mismo tiempo una autorización y una limitación, a una función asignada con anterioridad."²⁵

Podemos ver que la Jurisdicción y la competencia en el proceso son conceptos que algunos autores consideran que van de la mano y no puede entenderse la primera sin la segunda. Sin embargo no debemos olvidar que la actividad jurisdiccional es ejecutada por un órgano del propio Estado con la finalidad de resolver una pretensión jurídica, estatuyendo una verdad permanente para el caso concreto dentro del orden jurídico; esta función jurisdiccional sólo podrá entenderse al contraponerse con las atribuciones legislativa y administrativa (división de poderes).

Entre Legislación y Jurisdicción es clara la diferencia, la primera alude a la elaboración de leyes; la segunda función se re

²⁴ GONZALEZ PEREZ, JESUS. Op. Cit. pp. 67-68.

²⁵ FORSTHOFF, ERNST. Tratado de Derecho Administrativo. Impresión-Española Profesional, Madrid 1958. p. 537.

fiere a la aplicación de éstas. En cambio cuando se trata de deslindar a la función jurisdiccional y la función administrativa, no es fácil. La anterior afirmación obedece a que el Poder administrador, actúa de igual manera siguiendo los dictados de la Norma jurídica, como un particular, empero con su accionar también aplica la ley a los particulares, con el imperium necesario inclusive, para sancionar directamente a los gobernados.

De esta manera cuando hablamos de jurisdicción administrativa nos referimos a la actividad ejercida por la administración pública para aplicar leyes de carácter administrativo a particulares y a diversos organismos de la propia administración pública, lesionados en sus derechos ante la misma administración.

Algunos juristas y doctrinarios han analizado la naturaleza del acto administrativo y del acto jurisdiccional, con el fin de delimitar si la jurisdicción es una actividad exclusiva del Poder Judicial o si por el contrario el acto Jurisdiccional puede ser ejecutado por otra autoridad si así lo faculta la ley.

Opiniones divergentes que podríamos agrupar en tres criterios, que a continuación esquematizamos:

DISTINCION DE ACTOS DE AUTORIDAD.

- | | CLASIFICACION | |
|---|--|--------------------------------------|
| a). Criterio formal | atendiendo de manera estricta al órgano que lo ejerce | Judicial
Ejecutivo
Legislativo |
| b). Criterio en relación a la naturaleza del acto. | De esta manera importa el contenido del acto independientemente del órgano que lo lleve a cabo | |
| c). Criterio de la finalidad que persigue el acto jurídico. | | |

El esquema anterior explica de manera muy concreta las corrientes que tratan de clasificar las funciones del Poder y actos que emanan de ellas, que por la complejidad del aparato gubernamental se confunden, y en consecuencia, como lo señala el Doctor Andrés Serra Rojas, en su obra " Derecho Administrativo, Tomo II: " El Estado, por medio de la Ley, crea recursos jurisdiccionales y acciones de muy diferente naturaleza, ante jueces que pueden depender del propio Poder Judicial o de órganos administrativos independientes..."²⁶

Así el Estado Moderno crea mecanismos para actuar dentro de un marco de legalidad y proteger al mismo tiempo, el interés social y el orden público.

La Jurisdicción administrativa es un medio de la Justicia Administrativa para resolver controversias entre particulares afectadas en sus intereses por actos de carácter administrativo. La competencia administrativa se refiere a qué los órganos de administración pública tienen establecidos jurídicamente, determinados fines; sus actos son encaminados hacia la realización de tales fines y esa aptitud para llevarlos a cabo, con apego a la Ley.

En el siguiente capítulo analizaremos cuidadosamente el concepto de Justicia Administrativa, para entrar de lleno al estudio de nuestro propio sistema de Justicia administrativa, el cual es de carácter mixto.

²⁶ SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo II, México 1988. 14ª Edición, p. 627.

CAPITULO II

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

A). LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Es el conjunto de principios y mecanismos procedimentales -- para proteger a los particulares y les permite defender sus derechos frente a la administración pública.

Al respecto el Doctor Héctor Fix Zamudio dice: " Desde nuestro punto de vista, el vocablo justicia administrativa... entendiéndolo como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados, frente a la actividad administrativa..."²⁷

De una manera más concreta, el Doctor Andrés Serra Rojas nos señala al respecto, en el tema " El Estado ante los Tribunales ", que un principio primordial en nuestro sistema jurídico -- constitucional, es el Principio de Legalidad, es así que "... El Estado debe frente a las inconformidades que se le planteen, justificar legalmente sus actos para precisar que se ha subordinado legalmente al interés general; y... (lo más importante) para que los particulares dispongan de medios de defensa legales que les permitan librarse de los actos indebidos de los funcionarios o empleados, que al actuar a nombre de las entidades públicas, lesionan sus derechos públicos subjetivos..."²⁸

Esos medios de defensa de que habla Serra Rojas, son los re-

²⁷ FIX ZAMUDIO, HECTOR, citado por Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, tomo II, México 1988, 14ª Edición p.627.

²⁸ SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. p. 626.

cursos administrativos, que obligan a la Autoridad responsable al emitir un acto que lesione el derecho de un gobernado, a revisar sus propios actos, reparando en su caso, el agravio causado, de manera más o menos inmediata.

Sin embargo, y no es el objeto de estudio de la presente Tesis, esos recursos citados, no poseen la eficacia jurídica necesaria, puesto que no todas las leyes administrativas los prevén ni existe un procedimiento general, respecto de esos actos, que obligue realmente a la autoridad a revocar un acto lesivo a los intereses del particular, puesto que no se revisten del rigor procesal judicial de la valoración de pruebas, planteamiento jurídico, y la igualdad entre las partes, pues uno de ellos tiene la posición privilegiada de ser quien defiende el interés social y bienes de orden público.

La Administración Pública debe, sin embargo, "sujetarse al orden jurídico constitucional, legal y reglamentario, y además a los medios con los cuales los particulares dañados en su esfera jurídica, por una actividad ilícita o ilegal de la administración sea prontamente reparada o exigir responsabilidades"²⁹ del servidor público en cuestión.

El D.o.c.t.o.r Andrés Serra Rojas en su obra "Derecho Administrativo" comenta que "aludimos a Justicia Administrativa cuando el acto administrativo se somete a un órgano jurisdiccional, cuya competencia está determinada en la legislación administrativa. Se ha considerado como un principio esencial del Derecho Administrativo a someter la decisión de todo litigio que surge frente --

29

SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. p. 655.

a la administración a un tercero independiente..." 30

Subrayamos la última frase porque es importante resaltar -- que no podemos hablar de Justicia administrativa, es más ni siquiera de Justicia si el órgano encargado de dirimir controversias no posee independencia para fallar en libertad dicha controversia, por ende si el órgano encargado de impartir Justicia-- administrativa aún formando parte de la Administración Pública de be tener autonomía para Juzgar imparcialmente como un tercero aje no a la disputa.

Respecto a lo anterior el Maestro Jesús González Pérez nos-- dice en su obra " La Justicia Administrativa " lo siguiente: -- " Cuando es el Estado la parte que deduce o frente a la que se de duce la pretensión, únicamente existirá proceso - y función juris diccional - en la medida en que se dé una independencia real del órgano estatal al que se confía la satisfacción de la pretensión, en la medida en que el sujeto que administra y el sujeto que juzga, aun siendo Estado, aún formando parte de ese ente único que-- es el Estado, son realmente distintos e independientes. Lo que só lo ha sido posible a través de una estructuración orgánica del Es tado en función del ordenamiento jurídico..."³¹

El autor al referirse a la Justicia Administrativa acepta -- que si bien es cierto el origen del sistema contencioso adminis-- trativo fue la manera política de excluir el " justo control juris diccional " de la Administración Pública, también lo es que el

³⁰ SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit., p.p. 655-656.

³¹ GONZALEZ PEREZ, JESUS. Derecho Procesal Administrativo. Ed. Porrúa. Mexico 1970. p. 61.

individuo o particular, puede hallar garantías tan eficaces como en cualquier otro.

Nosotros disentimos en cuanto al maestro Jesús González Pérez en el sentido de que no puede hablarse de las mismas garantías, o siquiera de la misma eficacia que en el sistema judicial, porque en principio, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no puede ejecutar sus propias sentencias y no es ajeno a las divergencias y vaivenes políticos, debido principalmente a que los magistrados son designados por el Ejecutivo Federal a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal. (artículo 3o. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

Una consecuencia de lo anterior es que distintos tratadistas sobre todo judicialistas han propugnado porque desaparezcan los tribunales especializados en Justicia administrativa dependientes de la propia administración y que se encuadren dentro de la jurisdicción ordinaria del Poder Judicial.

Sobre lo anterior el autor, Jesús González Pérez destaca que: " Lo decisivo es, dando por supuesta la independencia de los órganos (que imparten Justicia Administrativa) la especialización jurídico-administrativa de los titulares de tales órganos. Esta es la verdadera lección del Sistema Francés: la idoneidad de los jueces administrativos... Si esto se logra dentro del Poder Judicial, si los tribunales encuadrados en la común organización judicial están servidos por magistrados especializados no tiene sentido encuadrar los órganos del contencioso administrativo (-- dentro de) la compleja organización administrativa..."³²

32

GONZALEZ PEREZ, JESUS. Op. Cit. p. 63.

Ahora bien, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo surge como lo habíamos ya comentado en el primer capítulo de esta -- obra con la finalidad de dar una mayor libertad de acción del Poder Ejecutivo, evitando los obstáculos que solían ponerle el parlamento y los Jueces supremos; esa libertad de acción era necesaria pues estaba en juego el interés social y bienes jurídicos de orden público. Y al respecto el maestro Jesús González nos dice: " El principio juzgar a la administración es también administrar, únicamente exigía que cierto número de asuntos contenciosos administrativos en los que el interés general pudiera verse amenazado por los intereses particulares fuese conocido por una jurisdicción especializada..."³³

De lo anterior se desprende que ese interés social justifica la creación de tribunales especializados en Justicia Administrativa, pero fuera de esa razón y cuando el caso no lo amerite deberá seguirse el ordenamiento común y ubicarse dentro de la Jurisdicción ordinaria.

Algunos tratadistas, a pesar del interés social que motiva -- fundamentalmente a la Administración Pública, señalan que de ninguna manera se justifica una Jurisdicción especializada para resolver las controversias en que aquélla sea parte. El maestro Niceto Alcalá-Zamora y Castillo propone que la " Justicia administrativa debe correr a cargo de tribunales especializados, dentro de la jurisdicción ordinaria..."³⁴

Podemos ver claramente que el autor en cita tiene una tendencia judicialista y sugiere la subordinación del contencioso admi-

³³ GONZALEZ PEREZ, JESUS. Op. Cit., p.65

³⁴ ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, citado por SERRA ROJAS, Op. Cit.p.668

nistrativo al Poder Judicial y sobresale la proposición del mismo autor para que la Administración carezca de los privilegios que - le concede el propio Contencioso Administrativo, término que " ya no responde a la realidad jurídica de la Justicia Administrativa!"

Cuando entremos al estudio de los sistemas de Justicia administrativa analizaremos que lo dicho por el autor en cita, sólo - es cierto cuando se trate de un determinado sistema y que resulta falso cuando se trate de aplicar a otros sistemas de justicia ad-ministrativa, como el nuestro por ejemplo.

Antes de entrar al estudio de los sistemas de Justicia Admi-nistrativa, estudiaremos brevemente dos conceptos o valga la expresión, dos modalidades de aquélla, conceptos que nos servirán de - referencia para puntos posteriores de nuestro trabajo.

a).- Justicia Delegada.

Como hemos visto en el capítulo e incisos anteriores que la- Justicia es impartida por el Estado, el cual satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; es el tercero impar--cial que decide conforme a la ley, esa pretensión. Sin embargo -- cuando nos referimos a la Justicia Administrativa, hallamos que - al conocer de controversias que se originen dentro del Derecho Administrativo, es éste el que fija los límites del ámbito de apli-cación de aquélla, respecto de distintos órganos que pertenecen - organicamente al Poder Ejecutivo y que llevan a cabo funciones - jurisdiccionales.

Ejemplos de lo anterior los encontramos, en nuestro sistema- jurídico en, las juntas de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fis-

cal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Estos tribunales ejercen una Justicia Delegada por el Poder Ejecutivo.

Los tribunales de Justicia Delegada según el Doctor Andrés Serra Rojas: " Poseen autonomía respecto de la Administración y se encuentran facultados para dictar sentencia. Su carácter jurisdiccional e independiente lo caracterizan como un verdadero tribunal..."³⁵

b).- Justicia Retenida.

Los tribunales de Justicia Retenida carecen de autonomía respecto de la administración y están limitados en sus actividades a simplemente proponer proyectos de sentencia, claro, sujetos a aprobación.

Respecto de lo anterior el Maestro Cipriano Gómez Lara en su obra " Teoría General del Proceso " , de manera sencilla hace la siguiente aclaración: " Esta distinción... conserva para nosotros un interés meramente histórico y si acaso sobrevive algún ejemplo de jurisdicción retenida y delegada, es verdaderamente excepcional... los actos estatales y los (actos) ... jurisdiccionales, se realizaban siempre a nombre del soberano..."³⁶

En la antigüedad la función jurisdiccional retenida, estaba reservada de manera exclusiva al Soberano, la desempeñaba en persona y sobre todo, cuando se trataban de asuntos de la mayor importancia para la administración del Reino, en donde el interés político o económico fuese relevante.

35

SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit., p.664

36

GOMEZ LARA, CIPRIANO, Teoría General del Proceso. Ed. UNAM. 7ª Edición, México 1987. p.p. 117-118.

Actualmente en la esfera del Derecho Administrativo, hay un sinnúmero de atribuciones retenidas y delegadas, sin embargo por la misma complejidad del aparato gubernamental es lógico que la Justicia Administrativa que emana de la propia Administración sea delegada, en nuestro país.

Creemos preciso transcribir la siguiente idea del Maestro -- Cipriano Gomez Lara de su obra " Teoría General del Proceso " : Fundamentalmente en los regímenes de tipo presidencialista, en el que encontramos una concentración de poder y una serie de entidades que van desempeñando sus atribuciones en un sentido hasta --- cierto punto de delegación, pero, en todos los ámbitos del ejercicio del Poder Público, desde la Revolución Francesa, la distribución de las funciones soberanas cada vez se ha dejado menos al capricho o a la voluntad de un sujeto y, se prefiere, que dicha distribución sea por la ley, por lo que, la idea de las funciones retenidas y de las funciones delegadas... es cada vez más ajena a la estructura y a las ideas fundamentales de la organización de un estado en el derecho moderno..."³⁷

Existen dentro del sistema administrativo en México, recursos o procedimientos paraprocesales que se desenvuelven ante el jefe o el director de alguna oficina administrativa, y aunque algunos autores los consideran a esos recursos o procedimientos dentro de la Justicia Administrativa retenida; sin embargo en concepto del autor esos recursos o procedimientos no forman parte de la justicia administrativa, pues es indispensable que para aplicar el Derecho haya un tercero imparcial que decida la controversia, y no que la propia Administración sea juez y parte.

³⁷GOMEZ LARA, CIPRIANO. Op. Cit. p. 118.

Conforme a lo anteriormente señalado, la Administración entendiéndose de la resolución de los recursos administrativos no hace más que reevaluar criterios de interpretación de los reglamentos administrativos.

Sin embargo, lo que niega a esa resolución precisamente, el carácter de actividad jurisdiccional es el hecho de que quien la emite no es un tercero imparcial.

En efecto, si la jurisdicción, como hemos visto, tiene la finalidad de aplicar el derecho, la sentencia representa la culminación de la aplicación de ese conjunto de Normas Jurídicas, es como lo señala el Profesor Eduardo García Maynes en su obra " Introducción al Estudio del Derecho " al asentar lo siguiente: "son Normas individualizadas: Las resoluciones judiciales y administrativas... " Ahora bien, si las sentencias son Normas Jurídicas individualizadas, comparten las características de la bilateralidad, exterioridad, heteronomía y sobre todo de coercibilidad, entendiéndose por ella, como lo señala el maestro García Maynes: " ... Por coercibilidad entendemos la posibilidad de que la norma (sentencia) sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado. Ahora bien: esta posibilidad es independiente de la existencia de la sanción "

Esa coercibilidad se traduce en la eficacia que deberá poseer la sentencia para cumplirse una vez que sea dictada y sea declarada la cosa juzgada , en los términos en que fué pronunciada.

En los siguientes incisos analizaremos las características de nuestro sistema de Justicia Administrativa, para concluir analizando con profundidad las características de las sentencias.

B). EL SISTEMA MIXTO.

Antes de entrar de lleno al estudio del tema, es necesario que demos una breve mirada a los demás sistemas de manera comparativa, precisamente para comprender mejor el sistema seguido por nuestro país en la resolución de controversias en derecho administrativo.

SISTEMAS DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

SISTEMA ADMINISTRATIVISTA

El exámen de las controversias entre los particulares y administración es exclusivo de un órgano de la misma administración, -- ya sea dependiente o autónomo.

SISTEMA JUDICIALISTA.

El encargado de resolver controversias entre particulares y administración, son tribunales especializados que dependen del Poder Judicial.

SISTEMA INDEPENDIENTE.

El órgano que imparte justicia administrativa es un Poder independiente del Judicial y del Ejecutivo.

SISTEMA MIXTO.

Son competentes para conocer de litigios administrativos, órganos de jurisdicción administrativa y tribunales de jurisdicción ordinaria, de manera indistinta o según el caso, sucesivamente.

Nuestro país sigue el último sistema, al proceder el conocimiento de controversias de carácter administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y tratándose del Juicio de Garantías, contra actos de autoridad, en es

te caso, conocen Jueces de Distrito en materia administrativa,--- por violaciones directas a las garantías individuales y ante Tribunales Colegiados de Circuito tratándose de sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El sistema constitucional está organizado de tal manera que cuando un acto es lesivo a un particular por actos de la administración pública, puede desembocar al conocimiento de los Tribunales Judiciales Federales, por supuesto, a instancia del interesado,

De esta manera, el particular puede acceder directamente al Juicio de Amparo, sin necesidad de agotar los recursos administrativos, para tratar de recuperar o restablecer su derecho dañado; siendo lo anterior una excepción al principio de definitividad en el Juicio de Amparo, y la justificación es que el gobernado no tiene obligación de agotar los recursos administrativos si hay violación directa a sus garantías individuales, con cualquier acto de autoridad.

El D o c t o r Andrés Serra Rojas respecto a la Jurisdicción, y del contencioso-administrativo amplía la idea y dice. " La Jurisdicción como función del Estado alude a la extensión y límites del poder de juzgar (atribución para aplicar el derecho). La jurisdicción de los tribunales administrativos o el control jurisdiccional de la administración son los encargados de resolver las controversias o reclamaciones entre la administración y los particulares, con motivo de la aplicación de una ley administrativa y se denomina contencioso-administrativo o función de control de legalidad de la actividad de la Administración Pública como suje-

Es pertinente dejar asentado que la Administración Pública, como lo señala el Doctor Andrés Serra Rojas, tiene establecidos ciertos fines, y sus actos son encaminados a la realización de aquellos, pero eso sí, llevándolos a cabo con un estricto apego a la Ley, y mientras no sean violatorios de los derechos y garantías individuales.

El contencioso administrativo es un sistema que adopta formas mixtas, toma elementos de los sistemas antes señalados. Además de la Jurisdicción contencioso administrativa, existen otras jurisdicciones administrativas.

JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

PUNTO DE
VISTA FORMAL.

{ Conjunto de órganos que poseen competencia para resolver controversias de Justicia administrativa.

PUNTO DE
VISTA MATERIAL

{ Cuando se origina un litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la Administración que realiza el acto lesivo.

Como un comentario aparte diremos que algunos autores fuera de Andrés Serra Rojas consideran que el contencioso administrativo abarca también las controversias puramente administrativas, es decir entre órganos de la Administración Pública; tales autores son Arturo González Cosío y Niceto Alcalá-Zamora y Castillo.

Nosotros no consideramos que el contencioso administrativo abarque todas las controversias que en derecho administrativo puedan existir, pues su competencia se refiere cuando están involu-

lucrados los intereses de particulares. Las controversias que se originen en el seno de la Administración deberán resolverse según las leyes orgánicas y reglamentos internos que sean aplicables.

Sin embargo, no podemos negar, pese a lo anterior que el Tribunal Fiscal de la Federación, es competente también para resolver sobre situaciones puramente administrativas como faltas de -- Servidores Públicos.

Continuando con el tema de la Jurisdicción contencioso-administrativa diremos que en sentido material nos referimos al procedimiento, sin tomar en cuenta los órganos encargados de llevar a cabo tal función. Analizando el punto de vista formal, el contencioso administrativo señala las autoridades competentes para-- resolver controversias en general de carácter administrativo.

El maestro Jesús González Pérez en su obra " el Derecho Procesal Administrativo" hace la siguiente consideración: " En un -- sistema mixto de Justicia Administrativa... El exámen y satisfacción de las pretensiones fundadas en derecho administrativo se -- confía a órganos encuadrados en la común organización judicial, -- consagrándose así en Normas de rango constitucional, aún cuando no falten ordenamientos que consagren un sistema administrativo y hasta que defiendan un sistema de tribunal independiente del Poder Judicial y del Ejecutivo, que en algún momento ha tenido acogida en algún ordenamiento jurídico..."³⁹

El maestro González Pérez indica que si bien hay una jurisdicción ordinaria, es decir impartida por el Poder Judicial, también lo es que el propio organismo de carácter administrativo ---

crea su propio control jurisdiccional, ambos con la finalidad de eliminar arbitrariedades por actos de autoridad.

Es importante aclarar que nuestro interés para estudiar detenidamente el sistema mixto de Jurisdicción administrativa, obedece a que es el sistema que sigue nuestro país, además así, podremos estructurar el análisis posterior de las sentencias dictadas en la aplicación de Justicia Administrativa.

El maestro Jesús González Pérez en la obra que anteriormente hemos citado nos dice: " En México rige el principio de pluralidad de jurisdicciones en función del derecho que sirve de fundamento a la pretensión. Cuando se estructura una jurisdicción administrativa, bien en el ámbito fiscal o en el contencioso administrativo en los términos más amplios, se limita su ámbito a la pretensión fundada en derecho administrativo frente a actuaciones de órganos públicos, por lo que las pretensiones fundadas en normas de distinta naturaleza deberán deducirse en el proceso civil o especial que corresponda..."⁴⁰

Lo anterior se refiere a la competencia para dilucidar controversias de índole administrativa, la cual será determinada por la propia ley o reglamento que regule a ese órgano o Tribunal.

Continuando con el autor y obra antes citados nos define qué es el Sistema Mixto: " En todos los países, en todos los sistemas se da una dualidad de actuación, existen asuntos en que es parte la Administración que están sometidos a normas especiales y que se dirimen por tribunales que no son los comunes; mientras que --

⁴⁰

GONZALEZ PEREZ, JESUS. Op. Cit. p. 66-67.

otros asuntos están sujetos al derecho común y se deciden por la jurisdicción ordinaria. Podrá variar el ámbito de unos u otros, - pero lo que es incuestionable es la existencia de ambos tipos de actuación ..."⁴¹

Una idea que se contrapone a lo anterior es la que enarbola Arturo González Cosío en su obra " Poder Público y Jurisdicción - Administrativa " y que consiste en lo siguiente: " En este sentido puede hablarse, con la terminología de la doctrina alemana, de la existencia en los Estados Unidos Mexicanos de una " Garantía - Institucional constitucionalizada " de la Jurisdicción Contencioso administrativa autónoma, sin que esta garantía implique pronun- ciamiento sobre una eventual dualidad de jurisdicciones, puesto - que ésta exigiría del Poder Constituyente Permanente la creación- de una Corte Administrativa Suprema Federal, la cual tendría que- coordinar sus fallos jerárquicos con los paralelos del Poder Judi- cial... En el estadio actual de la progresiva consolidación de la justicia administrativa mexicana no-judicialista, cabe sólo desta- car que los tribunales administrativos son competencia privativa- del legislador federal, que la Suprema Corte de Justicia de la Na- ción se reserva la última palabra pues procede revisión ante ella contra las decisiones de los tribunales administrativos, y ... es- te recurso de revisión ... impide hablar de una dualidad de ju- risdicciones ..."⁴²

⁴¹ GONZALEZ PEREZ, JESUS. Op. Cit. pp. 66-67.

⁴² GONZALEZ COSIO, ARTURO. " Poder Público y Jurisdicción Adminis- trativa. Ed. Porrúa, Edición 9ª Mexico 1993.

Arturo González Cosío nos dice que no puede haber una jurisdicción administrativa mixta y que en realidad hay una sola jurisdicción, porque la última en decidir, quien dice la última palabra es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando conoce de esa controversia en derecho administrativo en Amparo en revisión, al desahogarse ante Juez de Distrito, en primer lugar.

En otro orden de ideas, cuando el autor se refiere a que en nuestro sistema de Justicia administrativa no existe dualidad de jurisdicción, porque si así fuese debería existir otro poder o un tribunal superior, entonces reafirma la idea que antes habíamos manejado en el sentido que para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo sea realmente eficaz deberá crearse una instancia al mismo rango que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que el resto de los Poderes; desde luego si se desea, seguir una corriente administrativista.

Coincidimos con el autor en cita, en el aspecto de considerar que en México no existe dualidad de jurisdicciones en cuanto a la Justicia administrativa, porque el nuestro es un sistema que conjuga Garantías individuales, resguardadas por el Juicio de Amparo y además contamos con defensas administrativas que tienen la finalidad principal de mantener y vigilar el Principio de Legalidad. En nuestro concepto esto afirma el sistema mixto de nuestra Justicia administrativa, es decir, por un lado el Juicio de Garantías y por otro, el procedimiento contencioso administrativo, al que puede acceder directamente el particular.

Más aún algo que reafirma nuestra idea es que el particu--

lar que se ve lesionado en sus derechos por un acto de autoridad-administrativa, si ese acto de autoridad viola, además, Garantías Individuales, podrá a su elección ocurrir al Tribunal competente de índole administrativo o ante Juzgados de Distrito en materia-administrativa.

A mayor abundamiento, y que reafirma lo anterior, es que el Poder Ejecutivo, a través de la administración pública, posee en Juicio una posición de privilegio respecto del particular tratándose, sobretodo, del procedimiento contencioso-administrativo, en cambio, en el procedimiento ordinario está sujeto como el particular a las Normas del Derecho Común.

Tampoco debemos negar que la Administración Pública no abandona del todo su posición de privilegio, en atención al interés público que la impulsa, pero es obvio, que el criterio para juzgar y resolver alguna controversia es distinto.

Pero para nosotros no es tan importante dilucidar si nuestro sistema es mixto o no, sino que analizamos en realidad su eficacia. Y al tenor de lo que exponemos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que no tiene aplicación el Principio de Definitividad en el Amparo cuando la Ley señala dos vías. Ejemplo de ello es la Tesis "PLURALIDAD DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Tesis 508, página 885, Segunda Sala.

En México no se otorga con carácter general la jurisdicción para resolver las pretensiones fundadas en Derecho Administrativo y en los demás casos habrá de impugnarse los actos de autoridad-administrativa, ante la Jurisdicción ordinaria en el Juicio de Amparo.

C). CONCURRENCIA DE PODERES.

En nuestro país el sistema político es un conglomerado de funciones pertenecientes a los tres poderes, Legislativo, Judicial y Ejecutivo. esas funciones están encaminadas a la realización del cometido que la Ley les ordena, y al respecto es pertinente citar lo que dice el maestro Cipriano Gómez Lara : " El Poder Ejecutivo moderno, sobre todo, en los regímenes de tipo presidencialista, como el nuestro, está exageradamente desorbitado, e invade con mucha frecuencia funciones de tipo legislativo y también funciones de tipo jurisdiccional. Es verdad que también el Poder Legislativo y el Poder Judicial actúan en esferas que no son las que tradicionalmente le corresponden, pero en medida menor que como lo hace el Poder Ejecutivo, porque éste tiene el control político y económico..."⁴³

Si bien reconocemos que el Presidente de la República tiene una fuerza política muy grande y que eso precisamente origina y provoca un desequilibrio respecto de los otros dos poderes, también no podemos dejar de reconocer que es el más dinámico de los tres Poderes.

Es importante aclarar que también no es tan determinante la exacta delimitación de funciones para cumplir el Principio de División de Poderes, pues el objetivo de este principio era evitar que el Poder Soberano de una Nación descansara en un sólo individuo, que no fueran ejercidos por una sólo persona, por otro lado-

⁴³

CIPRIANO GOMEZ LARA. Op. Cit. p.148.

los propios fines encomendados por la Ley a cada uno de los Poderes, esos fines los impulsan a llevar a cabo esas actividades.

Nosotros creemos que esa " invasión de esferas " es necesaria, cuando se encuentra contemplada dentro de la propia Ley, si es en beneficio de los gobernados y si además se encuentra debidamente limitada.

Un ejemplo de lo anterior es el artículo 131 de la Constitución Federal, que en su segundo párrafo se otorgan al Ejecutivo - Federal facultades para legislar en materia de impuestos y aranceles, con supervisión del Congreso de la Unión al cual deberá rendir informe de la facultad concedida.

El primer elemento que es fundamental para la generalidad de las constituciones políticas modernas es el de Soberanía; el segundo elemento, sin duda es la División de Poderes, en contraposición del centralismo del soberano o rey.

Esto lo reconoció el Legislador Constituyente siguiendo la Teoría de Montesquieu y que sin embargo este elemento no está peleado con el apoyo y mutua cooperación entre esos poderes, originando la vigilancia y control entre aquéllos.

En nuestro país, que es un Estado de Derecho, la situación de la división de poderes da lugar a una importante consecuencia: Un control Constitucional a todo el sistema jurídico, es decir, una defensa del sistema mediante órganos jurisdiccionales y políticos.

En cuestión de Jurisdicción administrativa para resolver -- controversias de lo contencioso administrativo, se presenta esa -

conurrencia de poderes, concretamente el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo.

Sin embargo los tribunales administrativos, tienen cierto grado de especialización que favorecen la impartición de Justicia pero así lo más importante es la suplencia de la queja a beneficio del particular afectado, o inclusive, tratándose del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual -- cuenta con una área de defensoría de oficio, que brinda ayuda a -- quien lo solicita.

Es interesante transcribir las consideraciones que hace el Profesor Felipe Tena Ramírez en su obra " Derecho Constitucional-Mexicano " al respecto de la Teoría de la división de poderes y -- de la situación de hecho de la concurrencia de poderes: " Montesquieu incurrió en el error de sustentar una separación rígida de los tres Poderes, puramente mecánica y no orgánica...cualquiera que haya sido el pensamiento de Montesquieu (absoluta Independencia de poderes), es lo cierto que a partir de Kant, Rousseau se -- advierte la tendencia entre los pensadores a atenuar la separa--- ción de los Poderes. Kant sostiene que los tres poderes están --- coordinados entre si...cada uno de ellos es el complemento necesari de los otros dos,... se unen el uno al otro para dar a cada -- quien lo que es debido...; Más radical Rousseau afirma la sumi--- ción del Ejecutivo al Legislativo, pues el primero no es más que un cuerpo intermediario, colocado entre el soberano y los súbditos; Duguit asienta:"⁴⁴ Teóricamente, esta separación absoluta no se concibe, pues cada acto de gobierno representa el concurso de

44 TENA RAMIREZ, FELIPE. " Derecho Constitucional Mexicano" Ed. Porrúa, 22ª Edición, México 1991, p.p 216- 217

de poderes..."

A continuación veremos con mayor amplitud doctrinaria los - concepto de división de poderes, combinación de facultades, con-- cluyendo al final del inciso siguiente su relevancia para la Jus-- ticia Administrativa.

D). ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL, PRINCIPIO DE LA SEPARACION DE PODERES.

El artículo 49 constitucional a la letra dice:

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un Individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

El artículo anterior establece dentro de nuestra Constitu-- ción el Principio de la División de Poderes, principio estableci-- do por Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu, el cual inicial-- mente se inspiró en las ideas de Locke y los avances en materia-- de Derechos del Ciudadano del pueblo inglés.

El fundamento ideológico del Principio de la Separación de-- Poderes que proponía Montesquieu consistía en que para que no -- pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma - de las cosas, el poder detenga al Poder. Esta limitación al poder crea la libertad y seguridad individual.

Así el Principio de la División de Poderes es la principal limitación interna del Poder Público, complementada por la limita-- ción externa que representan las Garantías Individuales, erigién--

dose un verdadero Estado de Derecho que protege a sus miembros.

Los postulados manejados por Montesquieu que apoyaron la idea de la separación de poderes, son los siguientes: " Todo estaría perdido si el mismo hombre... ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes y las diferencias entre los particulares.. ..."45

Una de las consecuencias más importantes del Principio de la División de Poderes es que sujeta a los poderes al imperio de la Ley y que no pueden hacer más que lo que la ley les permita y por ende da origen al Principio de Legalidad y Seguridad Jurídica.

Nos permitimos citar el rubro de una Tesis Jurisprudencial - que deja en claro el criterio de nuestra Suprema Corte al respecto:

AUTORIDADES.LAS AUTORIDADES SOLO PUEDEN HACER LO QUE LA LEY LES PERMITE.

Tomo XII. Cía. de Luz y Fuerza de Puebla, S.A. p.928.

Tomo XIII. Velazco W. María Félix. p.44

Tomo XIII. Caraveo Guadalupe. p514.

Tomo XIV. Parra Lorenzo y Coagraviados. p.555.

Tomo XV. Cárdenas Francisco V. p 247.

Dentro del desarrollo de nuestra historia Constitucional en lo que se refiere al Principio de Separación de Poderes sustentado en el artículo 49 en su parte primera tenemos que establecieron en los artículos 23 del Reglamento Provisional político del Imperio Mexicano de enero de 1823 y 9º del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de Enero de 1824, esta última en los siguientes términos : " El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás -

45

MONTESEQUIEU, " El Espíritu de las Leyes " citado por Mario - de la Cueva, Op. Cit. 95-99.

podrán reunirse dos o más de éstos en una sola corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo."

En los términos anteriormente citados, en todos los posteriores documentos Constitucionales se adoptó el principio de División de Poderes con excepción de la modalidad del supremo poder--conservador establecida en la segunda Ley Constitucional de 1836.

La Ley en último lugar citada, que proponía el Supremo Poder--Conservador, compuesto por cinco individuos y al que trató de hacer más poderoso y colocarlo por encima de los otros tres poderes pues era así omnipresente en todas las decisiones respecto al veto o suspensión de las propuestas dictadas por los otros Poderes.

Es preciso señalar que la Constitución Federal de 1824 fué --la que mejor se apegó, en cuanto al sistema de la División de Poderes y de manera particular con relación a la estructuración del régimen presidencial.

El fortalecimiento del Poder Ejecutivo Federal se afianzó--a partir de la Constitución de 1917, Ahora bien también se reforzó el Poder Judicial a través de los Tribunales Federales al su--primirse la Secretaría de Justicia creada por Porfirio Díaz y el nombramiento de sus miembros a través del Congreso de la Unión.

La preponderancia del Poder Ejecutivo ha provocado la contí--nua delegación de facultades extraordinarias para legislar en cla--ra violación del principio de separación de poderes, cuando la --situación no lo amerita. Los únicos casos de excepción se encuentran contemplados dentro del propio artículo 49 Constitucional y son las situaciones contempladas por los artículos 29 y 131 de --

nuestro Pacto Federal.

Al hacer una recapitulación de las ideas que se han manejado en el transcurso del presente inciso y en relación a la Justicia Administrativa, podemos asentar lo siguiente:

En primer lugar debemos tener presente que los Poderes tienen atribuciones otorgadas por la Constitución y demás leyes que los regulan. Esas atribuciones del Estado, en su actividad, por sus características pueden ser clasificadas desde dos puntos de vista:

Formal.- Cuando hay una coincidencia entre órgano de poder y función que realicen, por ejemplo: Poder Ejecutivo, función administrativa, Poder Legislativo- función legislativa y el Poder Judicial- función jurisdiccional.

Material.- Cuando un acto administrativo reúne características de tipo legislativo, ejecutivo o judicial que pudieran ser realizados por un órgano determinado. Un ejemplo de ello es que el Poder Ejecutivo realiza eventualmente--- funciones legislativas.

Ahora bien esa actividad del Estado genera funciones que se clasifican en dos categorías:

a). Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, que no se ocupa del órgano al cual están atribuidas; así las funciones del Estado son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la Teoría Jurídica les ha --- asignado.

b). Desde el punto de vista del órgano que las realiza, tomando en consideración un criterio formal u orgánico- que no se interesa de la naturaleza intrínseca de la -- función.

Como podemos observar, el principio rígido de la Separación de Poderes está fuera de práctica, porque se da una múltiple combinación de funciones y de coordinación mutua.

CAPITULO III

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

En el siguiente inciso daremos una síntesis de la historia del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, resaltando la importancia de las sentencias y sus efectos.

A). JUSTICIA DELEGADA DE PLENA JURISDICCION.

Se llaman de Justicia Delegada a los tribunales u órganos que imparten justicia y que se encuentran dentro de la estructura de la Administración Pública, según lo dispone el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción XXIX-H. que a la letra dice:

ARTICULO 73 .- El Congreso tiene facultad:

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

Son tribunales administrativos que orgánicamente pertenecen al Poder Ejecutivo, pero este último no interviene de manera alguna para que los tribunales administrativos dicten sus fallos, dándoles carácter de autónomos para resolver las controversias que se le planteen, a su libre albedrío, ajustándose a lo establecido por las leyes y procedimientos de la materia (administrativa o fiscal).

Esta delegación y plena autonomía de la cual están dotados los tribunales de lo contencioso administrativo, se encuentra establecido en la fracción XXIX-H del artículo 73 de nuestro Pacto Federal que anteriormente transcribimos.

La adición de esta fracción fué publicada el día 10 de Agosto de 1987 del Diario Oficial de la Federación, en donde se confiere al Congreso de la Unión la facultad para crear órganos de Jurisdicción administrativa en el ámbito Federal y en el Distrito Federal.

Esta facultad no es nueva ya que veinte años antes en 1967, el texto constitucional planteó la posibilidad de la existencia de este tipo de tribunales; tan es así que incluso antes de la última fecha, en nuestro país ya contábamos con un tribunal administrativo (1936) del cual hablaremos en el siguiente inciso, haciendo un estudio comparativo con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que fué creado con la promulgación de la Ley del 28 de Enero de 1971.

La fracción que se adicionó y ahora en comento se encontraba ubicada en el capítulo dedicado al Poder Judicial Federal en el artículo 104 fracción I de la Constitución Federal, y de alguna manera implícita en el párrafo segundo como atribución del Poder Ejecutivo.

Conforme a la definición doctrinaria, poseen autonomía para dictar sus resoluciones, porque aunque pertenecen al Poder Ejecutivo orgánicamente, tienen independencia para aplicar las normas administrativas con imperio , el cual es uno de los atributos de la Jurisdicción.

Ahora bien tenemos que el maestro Emilio Margain Manatou, - en su obra " De lo Contencioso Administrativo nos señala que, en nuestro país, " el Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción... se ventila ante los tribunales judiciales federales y el contencioso de anulación o de ilegitimidad en materia federal o local (se ventila) ante el Tribunal Fiscal de la Federación o - ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo..."⁴⁶

Tomando en consideración que al crearse por primera vez un órgano de Jurisdicción administrativa de Justicia delegada, el Legislador pensaba que ese órgano no podría tener la fuerza suficiente para imponer la ejecución de sus propias sentencias y se adoptó la postura a que hace referencia el maestro Emilio Margain Manatou, en la obra anteriormente citada, dejando a los tribunales Federales y a la Suprema Corte de Justicia los problemas de la ejecución de las sentencias; basándose en la vieja tradición, para el cumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte de Amparo., " razones por las cuales el maestro Emilio Margain Manatou considera que la plena jurisdicción contencioso administrativa, - se ventila ante los tribunales Judiciales Federales.

Sin embargo, existe una corriente contraria que plantea -- que el Tribunal Fiscal de la Federación es considerado como un -- tribunal de plena jurisdicción, y entre ellos tenemos a: Alfonso Cortina-Gutierrez, Alfonso Nava Negrete y Andrés Serra Rojas, entre otros.

⁴⁶ MARGAIN MANATOU, EMILIO. " De lo Contencioso Administrativo". Ed. Porrúa Mexico 1987. p. 298

La justificación de esta última corriente en términos generales, se apoya en las facultades que se le atribuyeron al tribunal en la fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación vigente y en los artículos 57 y 58 de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en los artículos 203 y 204 del Código Fiscal de 1938, así como el Código que lo sustituyó, del 30 de diciembre de 1966; no obstante que en la Exposición de Motivos de la Ley Fiscal del 31 de agosto de 1936 y en la Exposición de Motivos del Código Fiscal de 1982, se estableció que el tribunal carece de imperio para hacer cumplir sus resoluciones. En consecuencia nuestro máximo tribunal, al considerar que " el imperio es un atributo de la Jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación, no tiene plena jurisdicción."⁴⁷

A mayor abundamiento, la corriente se apoya en la reforma del Código Fiscal de Federación de fecha 15 de enero de 1988, que otorgó competencia al Tribunal Fiscal para conocer de incumplimiento de sentencias, pero únicamente contra la indebida repetición de un acto anulado, así como el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, cuando se incurra en exceso o defecto, no procediendo contra actos negativos de la autoridad.⁴⁸

No obstante (la vía del recurso de queja) implica una carga excesiva para el gobernado, ya que se le obliga a iniciar una nueva instancia para hacer valer derechos que ya le fueron recono

⁴⁷ TOMO LXVI, p 4413. Semanario Judicial de la Federación. " EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION CARECE DE IMPERIO PARA HACER EJECUTAR SUS DECISIONES ".

⁴⁸ Fracción I del artículo 239 ter. del Código Fiscal de la Federación.

cidos por haber obtenido una sentencia favorable en el Juicio, trayendo como consecuencia que los gobernados al ver que la Autoridad administrativa viola las determinaciones del Tribunal, aceptan dichas violaciones antes de enfrascarse en un nuevo Juicio, ante un tribunal distinto (Tribunales Federales) para obtener su cumplimiento.

Este es el argumento que nos da el profesor Emilio Margain, en su multicitada obra " De lo Contencioso Administrativo " al manifestar que el Tribunal Fiscal no es de plena jurisdicción y concluye diciendo " El hecho que el Tribunal Fiscal recoja algunas características de plena jurisdicción, no le quita su naturaleza de anulación, sino que ello le permite una mejor impartición de Justicia Administrativa, y nada más."⁴⁹

Por lo que pudiendo ser eficaces las resoluciones que para efectos de la restitución de derechos afectados, de las controversias ventiladas ante el Tribunal Fiscal, puesto que no está impedido para fijar el sentido y términos que deberán cumplir cabalmente las autoridades demandadas, y sin embargo, en la práctica, se limita a dictar sentencias declarativas.

Debe concluirse que el Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano al cual es recomendable dotar de plena jurisdicción de tal manera que sus sentencias fueran constitutivas de derechos y dejen de ser declarativas, por ser considerado por el autor como un tribunal administrativo de Justicia Delegada con característi-

49

EMILIO MARGAIN MANATOU. Op. Cit., p.297.

cas de plena jurisdicción, como lo veremos en los antecedentes jurídicos y en el desenvolvimiento de ese tribunal en el siguiente subinciso.

a).- Tribunal Fiscal de la Federación.

Los antecedentes del contencioso administrativo en México - los encontramos a mediados del siglo pasado en una Ley que se intituló Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del - 25 de mayo de 1853, mejor conocida como Ley de Lares, por su autor Teodosio Lares.

Esta Ley influyó en el Derecho mexicano, para la existencia de tribunales administrativos similares al Consejo de Estado contemplado por la legislación francesa. La Ley en comento provocó - " escandalo " en los medios jurídicos por haber sido impugnada ante los tribunales judiciales federales y en donde, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Licenciado - Ignacio Vallarta consideró inconstitucional la Ley de Lares, porque en su concepto era violatoria del Principio de Separación de Poderes, que recogía nuestra Constitución " Porque la existencia de un tribunal administrativo delegado del Ejecutivo Federal implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona, por conferirle atribuciones al Ejecutivo que correspondían al Judicial en materia administrativa ".

La comentada Ley tiene las características siguientes:

Prohíbe la intervención de los tribunales judiciales en las controversias de derecho administrativo (artículo 1º).

El sistema de justicia administrativa era de justicia rete-

nida ya que las autoridades administrativas conocerán, autorizarán y resolverán las cuestiones administrativas en los términos-- que prevenga el reglamento de esa Ley (artículos 3º, 4º, 7º, 8º y 12º).

La tercera característica es que confería a la Administra-- ción un poder excesivo y la hacía una institución intocable, se-- gún lo dispuesto por los artículos 1º, 9º y 13º de la Ley en co-- mento.

La cuarta característica es que al Consejo de Estado se le -- concede el carácter de tribunal administrativo, para conocer con-- troversias relativas a Obras Públicas, controversias de la admi-- nistración, rentas nacionales, policía, agricultura y comercio -- (artículo 2º).

Para concluir esa ley adopta una postura antijudicial, ya -- que confería a la Administración el poder de una institución, de-- pendiente de la misma administración especializada para resolver-- las contorversias que se suscitaren entre la administración y los administrados.

" El 11 de diciembre de 1871 se decretó la reimplatación de la ley de 1837 y su reglamento, los cuales introdujeron una modi-- ficación en el cobro de las contribuciones, ya que los agentes -- ejecutivos vieron compensada su responsabilidad con el ejercicio-- de la responsabilidad económico-coactiva para llevar a cabo la -- percepción de contribuciones, con inhibición de las autoridades -- judiciales, a menos que se tratara de cuestiones contenciosas -- puesto que la facultad, para conocer las mismas, se encontraban -- limitados por la competencia de los órganos judiciales, en asun--

tos contenciosos, " pero entre tanto se había expedido y dejado - sin aplicación la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Adminis-- trativo y su reglamento, llamada Ley de Lares del 25 de Mayo de -- 1853."50

Otro antecedente lo encontramos en la Ley del 1º de Noviem- bre de 1865, bajo el Imperio de Maximiliano, que contemplaba al - Consejo de Estado, atribuyéndole la facultad de que formará el -- Contencioso Administrativo.

También se estableció en la Ley de Ingresos sobre sueldos, - salarios, emolumentos y utilidades de las sociedades y empresas - de fecha 21 de febrero de 1924, la Junta Revisora de I.S.R., crea da por la Ley de Impuestos establecidos en la citada ley, la cual sustituyó a la ley del I.S.R del 18 de Marzo de 1925.

La Junta Revisora conocía de las reclamaciones que se formu larán por los particulares contra las resoluciones de las juntas- calificadoras, al calificar las manifestaciones de los causantes, aclaran que las Oficinas recaudadoras podían formular reclamacio- nes ante las juntas revisoras, sin que esto implicara una autono- mía o independencia, puesto que la junta revisora, pertenecía a - la misma administración.

Otro antecedente importante del contencioso administrativo, lo es la Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero - de 1927, que estableció en su capítulo V, un Juicio de Oposición- que se substanciaba ante los Juzgados de Distrito de la jurisdic- ción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otor- gamiento de la garantía del crédito fiscal y gastos de ejecución;

50

BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. Op. Cit., p. 214.

sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro realizado por la autoridad administrativa (artículos 60 y 61).

Una vez fenecido el término de los treinta días sin que se hubiese formulado demanda de oposición, se tenía por consentida la resolución administrativa (artículo 63).

" No obstante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dió respaldo a ese juicio, al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso ordinario de - defensa - según el autor Antonio Carrillo Flores, en su obra " El Tribunal Fiscal de la Federación. Un testimonio " - muy pronto se observó que no era el camino adecuado para resolver las controversias entre la administración pública y el contribuyente, porque - era un juicio largo y deficiente."⁵¹

Es erróneo lo manifestado por el autor que se comenta, al - manifestar que nuestro máximo tribunal respaldó el juicio de oposición, toda vez que la causal de improcedencia, a la cual hace - referencia (que consagra el Principio de Definitividad) se refiere a un recurso ordinario de defensa que es distinto a un juicio, por lo que es equívoca la Ley en comento al llamarle juicio de oposición " por el simple hecho de tramitarse ante un juzgado de distrito ", ya que desprendiéndose de la misma Ley, no se trata de un juicio sino de un recurso, porque no cumple las características de un procedimiento de carácter judicial; pues si así -- fuera, el artículo 63 nos hablaría de la contestación de la demanda, del período de ofrecimiento de pruebas, alegatos y de recur--

51

CARRILLO FLORES, A. " El Tribunal Fiscal de la Federación. Un - Testimonio. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México 1966 p. 9.

sos dentro del juicio de oposición.

A mayor abundamiento, el juicio de oposición debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo, concluyendo que en el juicio de oposición, no se resolvían las controversias que se suscitaban; por lo que el gobierno o la Oficina Receptora tenía que acudir al juicio de amparo, por ser el verdadero tutelar de los derechos subjetivos o constitucionales violados.

El General Lazaro Cárdenas del Río como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo de la Unión por Decreto del 30 de Diciembre de 1935, para la organización de los servicios públicos hacendarios, promulgó el día 26 de Agosto de 1936, la ley de Justicia Fiscal, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación, el lunes 31 de Agosto de 1936 y según el artículo 1º transitorio, entró en vigor el día 1º de Enero de 1937.

La Ley de Justicia Fiscal de 1936 crea y regula el funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, que dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero con independencia de cualquier autoridad administrativa, inclusive de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De este modo, queda establecida así la independencia orgánica del Tribunal.

La Exposición de Motivos de esta ley marca las ideas directrices, características y el fin por el cual fué creado el Tribunal Fiscal de la Federación, a saber:

" Con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fis--

cal, que se realiza en ejercicio de las facultades que para la organización de los servicios hacendarios fueron concedidas al Ejecutivo por el Congreso General en Decreto del 30 de diciembre de 1935, es conveniente dar a conocer las ideas directrices de dicha Ley, que representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de autoridad - tanto por lo que hace a sus facultades, como a la forma de proceder y a su situación orgánica - que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares..."⁵²

Con claridad distinguimos que el propósito del Tribunal Fiscal de la Federación, es crear un control jurisdiccional administrativo sobre la actividad del Estado como fisco y no como particular, es decir, el control sobre la Administración, anteponiendo la defensa y resguardo del interés público, lo cual justifica en realidad su especialización.

En el párrafo décimo tercero de la Exposición de Motivos se dice:

" El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fa--

52

Párrafo 1º de la Exposición de Motivos de la Ley en comento.

llará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal-administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo - piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa. "

Este es el fundamento del autor para considerar al tribunal fiscal, como un tribunal administrativo de justicia delegada.

La eficacia del control del Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra reflejada y radica en la naturaleza de las sentencias que dicta tal tribunal; al respecto la Exposición de Motivos de la Ley en comento, dice: " El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación, será el acto y a lo sumo el órgano el sometido a la jurisdicción, del Tribunal"⁵³...

Es importante resaltar que en este párrafo como lo manifestó el autor de la ley en comento, se estableció el punto de vista " según la doctrina" respecto del procedimiento del tribunal como contencioso de anulación. Lo anterior se refuerza con la conclusión del párrafo décimo octavo de la Exposición comentada, que dice :

⁵³ párrafo décimo tercero de la Exposición de Motivos de la ley - Justicia Fiscal.

" ... El tribunal no tendrá otra función, que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. La Administración Pública conserva sus facultades..."

Como comentamos en líneas anteriores, " según la doctrina" el tribunal, tenía un procedimiento " contencioso de anulación" - siendo que para algunos tratadistas como Alfonso Cortina Gutiérrez, lo consideran al Juicio Fiscal como un contencioso pleno al respecto el profesor Cortina Gutiérrez opinó que : " El Juicio ante el tribunal fiscal es de anulación en algunos casos, pero -- también de plena jurisdicción en otros casos."⁵⁴

De acuerdo a lo expuesto, respecto a la exposición de motivos, el tribunal dictará sus resoluciones de carácter declarativo y en apoyo de esto existe Jurisprudencia de la Suprema Corte - de Justicia de la Nación que a la letra dice:

TRIBUNAL FISCAL. EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS. Las sentencias - del Tribunal Fiscal, son en términos generales, de carácter declarativo; en consecuencia, no motivan por sí mismas en forma directa, la ejecución forzosa. Justamente por ello el código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las sentencias -- que pronuncia; y atendiendo a que dicho órgano carece legalmente de medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquél tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la cosa juzgada, y si, por tanto crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, - la cual es correlativa del derecho de un particular, no -- puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de Garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por-

54 E. MARGAINT MANATOU, CITA A CORTINA GUTIERREZ. PAG.-6.

autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia esten, de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende, que el incumplimiento de las sentencias que pronuncie el Tribunal Fiscal da lugar a la interposición del Juicio de Amparo por violación de los artículos 14 y 16 constitucionales.

Tesis Jurisprudencial 328, materia administrativa-fiscal, - Apéndice 1985, Volúmen III, Sexta época, tercera parte, página 556
Vol. XXXVI A.R. 1697/60 Rodolfo R. Flores 5 votos.

Conforme a lo anterior, el Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano autónomo de la Administración Pública, pero sus resoluciones serán de carácter declarativo sin tener los medios para hacer cumplir sus sentencias.

Pues bien, este tribunal surgió como habíamos señalado, de una manera peculiar, primero fué estatuido por una ley reglamentaria y posteriormente fué reconocido constitucionalmente, al ser modificado el artículo 104 fracción I de nuestra Carta Magna el día 16 de diciembre de 1946.

Respecto a lo anterior el profesor Humberto Briseño Sierra, en su obra "Derecho Procesal Fiscal" nos dice: "La misma creación del tribunal fiscal habría sido inconstitucional, sino es que anticonstitucional, porque si el artículo 104 fracción I daba un camino diverso al control de amparo (incluyendo la materia civil en caso de aplicación de leyes federales)... no era suficiente una ley reglamentaria como la de Justicia Fiscal, porque lo contencioso administrativo no entraba dentro de la concepción del constituyente de lo que era materia civil..."⁵⁵

55

BRISEÑO SIERRA HUMBERTO "derecho Procesal Fiscal". Editorial Miguel A. Porrúa, 2º ed. México 1990. p. 224.

Por otra parte: diremos que, los tribunales de hacienda militares, fueron diferenciados de los tribunales comunes (Principio de separación de los tribunales administrativos y judiciales consagrado en el artículo 13 de la Constitución), aún más el concepto de justicia administrativa ya se había conocido y distinguido de la jurisdicción ordinaria en antecedentes como la ley de Lares que propugnaba por una justicia administrativa reñida.

Además el artículo y la fracción en comento fué reformada -- con el fin de evitar confusiones y sobre ello nos dice el profesor Humberto Briseño Sierra en su obra citada:

" Con fecha 16 de diciembre de 1946, se adicionó el precepto con un segundo párrafo que dice: en los Juicios en que la Federación sea parte, la ley podrá establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o -- contra las de tribunales administrativos, creados por ley federal siempre, que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía -- para dictar sus fallos..."⁵⁶

El Profesor Manuel Lucero Espinosa en su interesante obra -- " Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación " nos explica lo siguiente:

" El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación -- dió lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fué resuelto por la Suprema Corte al considerar que la -- Garantía de Jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 Consti -- tucional, no implica que el Juicio se tenga que seguir ante un ó

56

BRISEÑO SIERRA HUBERTO, O. cit.. p. 225.

gano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativo a través del amparo, la Constitución no sería violada".⁵⁷

El Tribunal Fiscal según la Ley que lo creó, se compondría de quince magistrados funcionando en pleno, y distribuidos en cinco salas contando con tres magistrados cada una. Habría un presidente que duraría en su cargo un año, y podría ser reelecto; lo anterior de acuerdo al artículo 2º de la ley que se analiza.

Los magistrados del tribunal fiscal serían nombrados, por el presidente de la República, a proposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con ratificación del Senado. Durarían en su encargo seis años, y no serán removidos sino en los casos en que pueden serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, remoción que sería acordada por el Presidente y sometida a la ratificación del senado, según lo establecido en el artículo 8º de la Ley que se comenta.

Situación que en el Decreto que dirigió el Congreso de la Unión al Presidente Constitucional, José López Portillo, publicado en el Diario Oficial del dos de febrero de 1978; en donde el artículo tercero del Decreto que promulga la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que se comenta, establece: "El Presidente de la República con aprobación del Senado nombrará a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación..."

Lo establecido en el citado artículo representa en concepto del autor de esta tesis, "un logro en la independencia del tribunal fiscal"; en virtud de que se ha comentado que fué la propia §

⁵⁷ LUCERO ESPINOSA, M. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo del tT.F.F., Ed. Porrúa México 1990, p.22.

cretaría de Hacienda y Crédito Público quien elaboró el proyecto de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Además la Ley de Justicia Fiscal indica que serían públicas las sesiones, las decisiones sobre los asuntos sometidos al conocimiento del Pleno o de las salas, serían resueltos de acuerdo con la mayoría.

Como tribunal independiente, el Tribunal Fiscal de la Federación formulará su propia Jurisprudencia siendo obligatoria para el mismo.

La competencia del tribunal en comento, conforme al artículo 14 de la Ley que se comenta fué para conocer los Juicios que se iniciarán " I.- Contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que sin ulterior recurso administrativo determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;

II.- Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal;

III.- Contra acuerdos que impongan sanciones por infracciones a las leyes fiscales;

IV.- Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictada en materia fiscal que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo,

V.- Contra el ejercicio de la facultad económico-coactiva por quienes habiendo sido afectados por ello, afirmen:

- 1.- Que el crédito que les exige se ha extinguido legalmente; o
- 2.- que el monto del crédito es inferior al exigido; o
- 3.- Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes-- embargados o acreedores preferentes al fisco, para ser pagados -- del producto de los mismos. El tercero deberá antes de iniciar el Juicio, formular su instancia ante la oficina ejecutora.
- 4.- Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley. En este último caso, la oposición no podía hacerse valer sino contra la resolución que aprueba el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

VI. Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar - la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibidos; y

VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una - decisión administrativa, favorable a un particular.

En estos casos, cuando con la nulidad deba tomar nacimiento un - crédito fiscal, admitida la demanda, la Secretaría podrá ordenar- que se practique un embargo precautorio, salvo que el interesado- otorgue garantía en los términos de los artículos 42 y 45."

Una consideración que hace el artículo 16, del silencio de- la autoridad fiscal considerándola como resolución negativa quan- do no dé respuesta a la instancia de un particular en el término- que la ley le fije, o a falta del término estipulado, en 90 días.

Respecto de su competencia es importante señalar que el Tribunal Fiscal a lo largo del tiempo ha conseguido mayor amplitud - en su competencia en otras materias contencioso- administrativas

como contratos de obras públicas, y resolución de imposición de sanciones a servidores públicos.

" Ha sido, pues, necesario el transcurso de más de un siglo, para llegar a la etapa de la reconsolidación de la competencia de lo contencioso administrativo, en los tribunales administrativos- autónomos, esto se debió a que la doctrina sufrió un estancamiento debido a la absorbente expansión del control constitucional, que es otro tema que no es conveniente discutir en este trabajo pero sí, considerarlo como un factor que determinó las limitaciones de jurisdicción de los tribunales administrativos para la ejecución de sus sentencias "

Los magistrados de las salas se turnarían semanalmente el ejercicio de facultades para dar entrada a las demandas y rechazarlas si no se ajustan a la ley, proveerían la suspensión del procedimiento administrativo y sobreseerían en los Juicios, en los casos de desistimiento del actor o revocación administrativa de la resolución impugnada, siempre que, en este último supuesto, la resolución no haya dado nacimiento de derechos a favor de alguna de las partes.

El procedimiento quedó regulado en el capítulo IV dividida en siete secciones en los siguientes términos:

I. Disposiciones preliminares (del artículo 22 al 25)

II. De las notificaciones y de los términos (del artículo-
26 al artículo 32)

III. De la demanda (artículo 33 al 36)

IV. De la Contestación (artículos del 37 al 41)

V. De la suspensión del procedimiento administrativo (ar-
tículos del 42 al 45)

VI. De la acumulación (artículos del 46 al 49)

VII. De la audiencia y del fallo (artículos del 50 al --
58)

En cuanto a la finalidad del Juicio contencioso adminis-
trativo, (según la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia -
fiscal) fue instaurada para la protección de los derechos subje-
tivos públicos, en consecuencia de su finalidad, para la proceden-
cia del juicio era necesario la afectación del interés jurídico -
del demandante (particular o la autoridad).

Al respecto el profesor Manuel Lucero Espinosa en su obra
ya citada, nos comenta que: " el procedimiento de anulación se de-
sarrolla en Juicio simple sin que sea indispensable la participa-
ción de la parte demandada pues su intervención sólo se reduce a
rendir un informe que le requiere el tribunal".⁵⁸

" La Administración en el contencioso de anulación no es--
parte. Su intervención consiste más en informar que en defender.
Hay en este juicio un interés mayor en rever el acto y conformar-
lo a la legalidad que en dar razón a la Administración Pública o-
al recurrente. El Tribunal suple las deficiencias que hubiesen en
el recurso." ⁵⁹

⁵⁸ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit., p. 25.

⁵⁹ BIELSA, RAFAEL. " Sobre lo contencioso administrativo " ed. Po-
rrúa, México 1969. p 212.

En cambio, el procedimiento en lo contencioso de plena jurisdicción es de tipo judicial con la participación e intervención de una parte actora y de una demandada (en donde las partes pueden hacer valer sus acciones, derechos, excepciones " causales de nulidad y sobreseimiento" y defensas) un proceso con todas las etapas procedimentales: instrucción (en donde las partes ejercen sus acciones y defensas con aportación de sus pruebas que consideren pertinentes) y sentencia; este procedimiento según el maestro Manuel Lucero Espinosa en su obra comentada, "tiene el carácter de subjetivo o de plena jurisdicción, pues el procedimiento está estructurado con los principios de un verdadero juicio procesal. "60

En el procedimiento al dictarse el auto que daba entrada a la demanda se citaría para la audiencia del Juicio, dentro de un plazo que no excediera de un mes. En esta audiencia se haría lo siguiente: se leería la demanda, la contestación y el escrito del tercero perjudicado, (en su caso); se resolverían las cuestiones incidentales recibiendo pruebas y alegatos; y todas las cuestiones que surgían en ella se resolvían de plano.

Se permitían toda clase de pruebas, excepto la confesión de las autoridades, no considerándose comprendidas en ésta la petición de informes, a las autoridades fiscales respecto de hechos que consten en sus expedientes o en documentos agregados a ellos.

Dicha recepción de pruebas sera de acuerdo a las reglas establecidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles de ---

⁶⁰ LUCERO ESPINOSA, MANUEL. Op. Cit. p.25.

aplicación supletoria a la ley.

La valoración de las pruebas se hacia de acuerdo con las -- disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, con -- las modificaciones siguientes: En los dictámenes periciales in -- clusive el de los avalúos , sería calificado por las salas, según las circunstancias; cuando por el enlace de las pruebas rendidas -- y de las presunciones formadas, el tribunal adquiriera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podra no suje -- tarse a los preceptos del código, pero debera entonces de fundar -- cuidadosamente esta parte de su sentencia. El tribunal podia invo -- car los hechos notorios, aunque respecto de ellos no se rindiera -- prueba alguna; y se presumiran válidos los actos y las resolucio -- nes de la autoridad administrativa no impugnados de manera expre -- sa en la demanda, o aquellos respecto de los cuales, aunque impug -- nados, no se allegaron elementos de prueba bastantes para accredi -- tar su legalidad. Debiendo de estudiarse de manera completa y en conjunto en la resolución en cuanto al fondo del negocio.

Las causales de anulación de una resolución o procedimiento administrativo eran: "a).- Incompetencia del funcionario o emplea -- do que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimien -- to impugnado; b).- Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento im -- pugnado; c).- Violación de la ley aplicada o que debió aplicarse al emitir la decisión; y d).- Desvío de poder, tratándose de san -- ciones impuestas por infracción a las leyes fiscales." 61

Los fallos del tribunal fiscal de la federación tendrían --

61 Artículo 56 de la Ley de Justicia Fiscal.

fuerza de cosa juzgada. Se fundarían en la ley y examinarían todos y cada uno de los puntos controvertidos. En sus puntos resolutivos se expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca.⁶²

Es preciso analizar el tipo de sentencias dictadas por ese tribunal bajo el régimen de la Ley de Justicia Fiscal. La cual es tablecía lo siguiente:

" ARTICULO 58.- Cuando la sentencia declare la nulidad y -- salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14, indicará de manera concreta en qué sentido deben dictar su nueva resolución la autoridad fiscal..."

Al respecto, la Primera Sala administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió:

" Su facultad es señalar, de manera concreta el sentido en que la autoridad debe dictar nueva decisión conforme a las condiciones jurídica y de circunstancias de hecho que concurren en el caso particular de que se trate, no se extiende al punto de que, sustituyéndose a la autoridad administrativa con la invasión propia de ésta, fije desde luego el monto de la sanción, que sólo a aquella le corresponde apreciar. " Dice la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que creó el Tribunal Fiscal de la Federación: El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la Administración Pública conserva sus facultades propias..."⁶³

A pesar del criterio expuesto, la cita que de la Exposi-

⁶² artículo 57 de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

⁶³ Revisión Fiscal 44/61 G. Tenorio V. Informe rendido a la SCJ de la Nación al terminar el año 1961, p. 140.

ción de Motivos se hizo, en la tesis anterior forma parte del párrafo décimo tercero de la Exposición de Motivos, transcrito en la hoja 72 de este trabajo; y respecto de esta cita el autor Emilio Margain Manatou, nos da su punto de vista manifestando que: " fue incompleta y arbitraria, pues se omitió lo que la misma exposición de motivos asienta sobre el artículo 58 de la citada Ley de Justicia Fiscal antecedente del actual artículo 237 del Código Fiscal,"⁶⁴ el sentido de que:

" El tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas pero, con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de Amparo, que también los fallos de nulidad y que frecuentemente se prolongan a través de una o varias quejas, en las que de forma escalonada el Tribunal Judicial va controlando la ejecución de su sentencia, en la ley que establece que el fallo del tribunal fiscal que declare una nulidad, indicará de manera completa en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal."⁶⁵

Siguiendo con el comentario de la Exposición de Motivos en la página cuatro del Diario Oficial del 31 de agosto de 1936, -- llamándonos la atención que siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la autora de la Ley de Justicia Fiscal, declara -- que: " El tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos " y -- que " la negativa de los agentes del fisco a obedecer las disposi

64

2º párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley de justicia fiscal visible en el D.O.F. del 31 de agosto de 1936.

65 MARGAIN MANATOU. EMILIO. Op. Cit. p.287.

ciones del tribunal deberá combatirse ... mediante el Amparo" -- siendo la Secretaría de Hacienda la que alegase que el Juicio de Amparo no se ideó como medio para cumplimentar las sentencias del tribunal fiscal, pretendiendo con ello dejar indefensos a los particulares frente a la negativa de los funcionarios para cumplir con lo resuelto en las propias sentencias.⁶⁶

Por último la Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, y el primero de Enero del año siguiente entró en vigencia el Código Fiscal de la Federación (publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 del mismo mes y año) que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y además incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico coactivo, e infracciones y sanciones.

Pero las reformas al Código Fiscal de 1938 que se comentaron fueron publicadas el viernes 31 de diciembre de 1965, resultan de gran importancia estas reformas en la ampliación de la competencia del tribunal fiscal, siendo estas las que a la letra dicen:

ARTICULO 160.- Las salas del tribunal fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien;

I. Contra las resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Hacienda y crédito Público y de sus dependencias; de la Tesorería del Distrito Federal; del Instituto Mexicano del Seguro Social y de cualquier otro organismo fiscal autónomo, que sin ulterior recurso administrativo determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;

- II.- Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos;
- III.- Contra los acuerdos administrativos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, multas por infracción a la legislación federal o del Distrito Federal.
- Para los efectos de esta fracción no se considerará como recurso administrativo la instancia de condonación que el particular promueva;
- IV.- -----
- V.- que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley. En este último, la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que apruebe el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación o de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables;
- VIII.- Contra las resoluciones definitivas que sin ulterior recurso administrativo, nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército y de la Armada Nacional y de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de pensiones Militares o al Erario Federal así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.
- Cuando el interesado afirme para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio de los reconocidos por la Secretaría respectiva; que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fué reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de la de Marina según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado, o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponde, o a las bases para su depuración;
- IX.- Contra las resoluciones administrativas de carácter definitivo dictadas en materia de pensiones civiles, con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- X.- Contra las resoluciones o actos de las autoridades administrativas en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias

del Poder Ejecutivo Federal.

II.- Por las instituciones de fianzas contra los requerimientos de pago para hacer efectivas las que otorguen en favor de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, de los Estados, de los municipios o del Instituto Mexicano del Seguro Social.

XIII.- Cuando una ley especial otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación.

Debido a las transformaciones que ha sufrido el tribunal en su competencia y más concretamente a partir de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 160, ya no se puede invocar los fundamentos de que el tribunal es simplemente de anulación con la característica de la existencia de un derecho subjetivo, en el supuesto del contencioso de Plena Jurisdicción (reduciendo a los tribunales civiles a tribunales de jurisdicción restringida en los casos en que no pueden ejecutar sus resoluciones, como sucede con las Salas de apelación, los árbitros y en todos aquellos casos de sentencia meramente declarativas, además de la creencia absurda que sólo correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el conocimiento de los juicios en que la Federación fuere parte).

" La Constitución fué reformada para permitir la existencia de tribunales administrativos, la existencia de lo que confusamente se llamaban derechos subjetivos y que en realidad son derechos individuales provenientes de contratos con la administración, es indiscutible en materia de obras públicas, y el enjuiciamiento de la Federación está ya previsto..."⁶⁷ Es lo que nos dice el maestro Humberto Briseño Sierra en su multicitada obra Derecho Procesal -

67

BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. Op.Cit. 237.

Fiscal.

En la Constitución de 1917 se estableció únicamente la competencia jurisdiccional judicialista para la impugnación de los actos de la administración pública, por ende, no se institucionalizó la jurisdicción administrativa autónoma, cuando se creó la Ley de Justicia Fiscal del 26 de Agosto de 1936 y el Tribunal Fiscal de la Federación, y debido a la necesidad de la justicia administrativa- fiscal delegada, provocó que el tribunal en cita no fuera legitimado constitucionalmente hasta el año de 1946, cuando se reformó el artículo 104, fracción I, que inicialmente facultaba únicamente al Poder Judicial para su conocimiento. Así la reforma fué en el sentido de que compete conocer a la Suprema Corte de Justicia de los Juicios que se inicien en contra de las resoluciones de los tribunales administrativos, creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Ya en 1967, nuevamente se reformó el artículo 104, fracción I, de la Constitución, mejorando la redacción y legitimando una situación de hecho.

Al respecto y para concluir el presente subinciso citaremos una idea del Licenciado Arturo González Cosío, de su obra " Poder Público y Jurisdicción Administrativa " sobre el Tribunal Fiscal de la Federación:

" La excelencia de la experiencia mexicana de una jurisdicción contencioso administrativa autónoma que nos ha dejado el Tribunal Fiscal de la Federación ha sido ratificada por la creación-

en 1971 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuya jurisprudencia en el sexenio (1970- 1976) refleja de la inquietud política y económica social que anima a todos los sectores del Poder Público, en busca de un más equilibrado cumplimiento de los derechos y obligaciones de la Administración prestacional preceptuada por los textos vigentes de la Constitución Federal..."⁶⁸

b).- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fué creado por Ley que es expedida el 26 de febrero de 1971, la cual fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Marzo de 1971.

El antecedente directo de este tribunal lo fue el Tribunal Fiscal de la Federación, primer intento serio de crear una jurisdicción administrativa que conociera de controversias entre la administración pública y los particulares.

En efecto, como lo hemos visto en el anterior subinciso, el tribunal fiscal en nuestro país logró enraizarse en el sistema jurídico y establecerse como toda una institución jurisdiccional, sentando precedente para que, a partir de su experiencia, surgiera un tribunal más fortalecido, accesible, y eficaz, con el impulso de obtener "los mejores medios para lograr los fines de la Justicia".

Analizaremos en principio la Exposición de Motivos del Proyecto de ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

⁶⁸ GONZALEZ COSIO, ARTURO. Op. Cit. p.93.

Distrito Federal, publicado en el Diario de los Debates, de la---
Cámara del Senado, Número 2º del 19 de Enero de 1971, que va de -
la foja 3 a la 13.

La iniciativa en cuestión fue enviada a la Cámara del Sena-
do por el Licenciado Mario Moya Palencia, siendo secretario de Go
bernación y Luis Echeverría Alvarez, Presidente de la República.

La Ley que se comenta, según su artículo primero transitorio
entraría en vigor ciento veinte días después de su publicación en
el Diario Oficial, es decir el 17 de Julio de 1971, fecha en que-
entró en funciones.

El segundo párrafo de la Exposición de Motivos de la inicia-
tiva, dice que fué creado el Tribunal de lo Contencioso Adminis-
trativo, con la finalidad de " establecer la justicia administra-
tiva en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz... de acuerdo
con lo previsto en la fracción I del artículo 104 de la Constitu-
ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará do-
tado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los jui-
cios que los particulares promuevan contra los actos . . . y re-
soluciones de las autoridades administrativas del Departamento --
del Distrito Federal ".

El autor de la iniciativa propugnó porque la impartición de
Justicia ante ese tribunal fuera pronta, expedita, pública, como
lo ordena el artículo 17 Constitucional, segundo párrafo y además
" siempre será carente de formalidades y para que el propósito no
se desvirtúe, el tribunal, en bien del quejoso, suplirá la defi-
ciencia de la demanda, lo que especialmente se propone en benefi-
cio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuen

te la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia. "69

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito - Federal tendría competencia para conocer de juicios que se inicia rán a causa de:

" La incompetencia de la autoridad; el incumplimiento u omi sión de las formalidades del procedimiento; la violación de la -- Ley o el no haberse aplicado la debida; la arbitrariedad, despro- porción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra cau- sa similar tratándose de actos discrecionales y el retraso en la- contestación a una pretensión particular..."70

En la Exposición de Motivos se señala la optatividad del - Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y los - recursos administrativos que se establecen por las propias leyes- y reglamentos administrativos. (artículo 8º de la Exposición de Motivos)

En cuanto a la suspensión del acto impugnado se dispone en el párrafo décimo primero de la Exposición de Motivos en comento, lo siguiente:

"De nada serviría el Juicio ante el Tribunal ni la resolu- ción favorable al demandante, si durante la tramitación de --- aquél se consumarán irreparablemente los actos o determinaciones- impugnados, por lo cual se prevé la suspensión de éstos, de tal - forma que en ningún caso se exijan requisitos mayores que los -- previstos por la Ley de Amparo y aún se dispensarán los de carác- ter económico a las personas que notoriamente no puedan satisfa-

69 Párrafo 2º, última parte de la Exposición de Motivos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.

70 párrafo 4º, IDEM.

-cerlos por insolvencia. Sólo podrá negar la suspensión, cuando-- de modo evidente se perjudique con ella el interés general..."

Más aún " La suspensión se resolverá por la propia autori-- dad demandada, con objeto de obviar trámites y de hacer más expe dito y rápido su otorgamiento..." (párrafo 12º)

Al respecto podemos decir que la autoridad administrativa, jamás tuvo oportunidad de llevar a cabo por ser reformada en ese-- sentido la iniciativa en comento.

Una innovación digna de nombrar dentro de la Exposición de Motivos es la que sugería la necesidad de elaborar formatos de de manda, para ayudar a los particulares, e inclusive, ordenaba que: " El propio tribunal tendrá personal suficiente para llenar di-- chas formas con los datos que proporcionen los interesados, y es te servicio será gratuito." (párrafo 15º)

Es importante resaltar que en cuanto a la Exposición -- de Motivos del Proyecto de la ley que se comenta en el rubro de-- Sentencias , señala que :

"Las sentencias, que no tendrán formalidad alguna, nulifica-- rán los actos y, en su caso, ordenarán la reposición del proce-- dimiento, indicarán los términos en que deberá modificarse el ag to o procedimiento impugnado, o decretarán la condena que proce-- da."71

Por último, en la Exposición de Motivos de la iniciativa de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito-- Federal, se implanta la suplencia de la Queja.

Estas "ventajas" concedidas al particular, dentro del proce⁷¹ párrafo 20º de la Exp. de Mot.

dimiento, tienen el objeto y la justificación siguiente:

"La razón que justifica todas esas medidas es que el tribunal tendrá que conocer, principalmente, de actos o determinaciones -- que en su mayoría afectan a personas pertenecientes a los sectores menos favorecidos de la población, y por ello es preciso que se les facilite el medio de hacer valer sus inconformidades y sus -- quejas; que se les atienda con amplio espíritu de equidad y con -- el verdadero propósito de poner la justicia al alcance del pueblo, sin formulismos que lo estorben ni tecnicismo que lo dificulten."⁷²

El proyecto de la ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo primero (1º), establecía:

"El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Tiene a su cargo dirimir todas las controversias que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Tendrá la organización y atribuciones que esta ley establece."

Este precepto como podemos observar, consagra la autonomía e independencia del tribunal para dictar sus fallos de cualquier autoridad administrativa (esto quiere decir que el espíritu del autor de esta ley, no enunció en forma limitativa la autonomía -- del Tribunal, porque podrá depender de otra autoridad que no sea -- administrativa) y por otra parte limita su competencia, excep-- tuando los asuntos de la competencia del Tribunal Fiscal de la -- Federación, aclarando que el Tribunal de lo Contencioso Administra⁷²párrafo 16, de la Exp. de Mot. p. 4 Diario de Debates.

tivo, en su creación fue más ambicioso que el Tribunal Fiscal, sin embargo el precepto también limita su competencia en un ámbito local al especificar el tipo de controversias que debe resolver y - que son las que se susciten ante las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares.

En un principio, su estructura orgánica estaría distribuida en salas que sesionarían en Pleno. Los Magistrados serían nombrados cada tres años por el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente, en su caso; quienes podrán ser designados nuevamente (artículo 3º).

La Ley se divide en dos Títulos, el primero se refiere a la organización y competencia del tribunal, del que ya hemos comentado algo en líneas anteriores, y el segundo título al Procedimiento.

El tribunal será un órgano colegiado que funcionará en Pleno o en salas; se previó la existencia de salas auxiliares, constituidas por magistrados supernumerarios que se irían creando conforme a las necesidades del mayor número de trabajo (artículos 2 3 y 4).

En la parte orgánica se fijan los requisitos para ser magistrado del tribunal, requiriendo: ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos; no tener menos de 25 años el día de su designación ni ser mayor de 65 años; ser abogado con título debidamente registrado en la Secretaría de Edu-

cación Pública; acreditar cuando menos tres años de práctica profesional en materia administrativa; ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional, que le imponga más de un año de prisión.

Las normas relativas a la designación del Presidente del -- Tribunal y de sus salas; la manera de suplir o de sustituir al -- Presidente del Tribunal así como a los Magistrados, en sus faltas temporales, y de cubrir los puestos vacantes en las faltas definitivas; la concesión de licencias; la designación de secreta-- rios, actuarios y empleados, entre los que se cuenta un secreta-- rio general de compilación y difusión; los impedimentos para de-- sempeñar otros cargos o empleos con los que hay incompatibilidad; el procedimiento para resolver los conflictos que surjan por ra-- zón de jurisdicción o competencia; el funcionamiento del Pleno del tribunal y sus atribuciones, así como las atribuciones de su presidente y las de las salas. (artículos que van del 5º al 18º de la iniciativa de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.).

El artículo 25 del proyecto de ley en estudio, fijaba la -- competencia de las salas, respecto de las siguientes atribuciones que a continuación se enlistan:

"ARTICULO 25.- Son atribuciones de las salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal:

I.- Conocer, en los términos de ley, de los juicios que se promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal, con excepción de las materias señaladas para la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en las que el presunto agraviado alegue como causa de ilegalidad:

- a).- Incompetencia de la autoridad;
- b).- Incumplimiento u omisión de las formalidades del--
procedimiento;
- c).- Violación de la Ley, o no haberse aplicado la debi
da;
- d).- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injustici
a manifiesta o cualquier otra causa similar, trata
ndose de actos discrecionales; y
- e).- Retraso en la contestación a una pretensión del --
particular.

II. Vigilar o fiscalizar la ejecución de las sentencias -
que dictaren.

En el Título segundo " Del procedimiento de lo Contencioso-
Administrativo se subdivide en los siguientes capítulos:

- I. Disposiciones Generales (artículos que van del 28 al-
34 del proyecto de ley que se analiza)
- II. De las partes (artículo del 35 al 38)
- III. De las Notificaciones (artículos del 40 al 48)
- IV. De los impedimentos (artículos 49 al 52)
- V. De la improcedencia y del sobreseimiento (del artículo
53 al 54)
- VI. De la suspensión (artículo 55 al 59)
- VII. De la pruebas (del 60 al 66)
- VIII. De la Demanda y de la Audiencia (artículo 67 al artí
culo 80)
- IX. De la sentencia (artículos del 81 al 83)
- X. Del recurso de reclamación.
- XI. De la Jurisprudencia.

En nuestro tema de estudio, nos concretaremos a analizar -

los artículos del Capítulo IX " De la Sentencia ".

El artículo 81 del Proyecto de la ley en comento, dice que las sentencias carecerán de formalidades pero deberán respetar - ciertos requisitos, que a continuación se señalan:

- " I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, y la apreciación de las pruebas aportadas para tenerlos o no por demostrados;
- II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para producir la resolución definitiva; y
- III. Los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cu ya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la mo dificación del acto impugnado, y, en su caso, la - condena que se decrete..."

En la fracción III última del artículo en comento, podemos ver que se le concedía al Tribunal de lo Contencioso Administrativo la posibilidad de dictar sentencias no sólo de simple anulación del acto impugnado, sino que también sus sentencias podían ser de condena, es decir obligar a la autoridad a hacer. no hacer o incluso de tolerar los derechos del particular.

A mayor abundamiento, el último párrafo del artículo 82 del proyecto en estudio señala: " En su caso, la sentencia fijará el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa para substituir a la anulada. "

Las sentencias del tribunal que declaren la nulidad del acto o procedimiento impugnado, dejarán sin efecto a aquéllos, restableciendo las cosas al estado que anteriormente guardaban, aún en caso de haberse ejecutado el acto o procedimiento.

El proyecto que acabamos de comentar fué adicionado y modificado durante la existencia de ese tribunal, con el fin de darle practicidad procesal; sin embargo, esas reformas, adiciones o modificaciones fueron encauzadas por el Legislador para frenar y -- controlar las facultades de plena jurisdicción, concedidas en su origen a ese tribunal, transformándolo de uno con facultades plenas, a limitarlo a uno de simple anulación.

Continuando con la integración y competencia del Tribunal -- de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, actual, está -- compuesto de una Sala Superior integrada por cinco magistrados -- (lo que no sucedió en un principio ya que el tribunal que se comenta, en sus orígenes funcionaba en Pleno, ya que no existía Sala Superior, la cual fué creada por el artículo 1º del Decreto -- del 26 de abril de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 16 de junio del mismo año) y por tres salas -- de tres magistrados cada una, que podrán aumentarse en dos salas -- más, formadas por tres magistrados supernumerarios, cuando el servicio lo requiera a Juicio de la Sala Superior (el espíritu del Legislador contemplaba la creación de dos salas más, integradas -- por tres magistrados supernumerarios cada una de las salas adicionales, considerando que en algún momento podría tener un exceso --

de asuntos, sin embargo, debido a las reformas y transformaciones que sufrió este tribunal, trajo como consecuencia la disminución de asuntos que se ventilan ante el mismo, por lo que durante la existencia del tribunal, nunca se han nombrado magistrados supernumerarios.).

En cuanto a los requisitos para ser magistrados ya se han enunciado en el comentario del proyecto de Ley del Tribunal de lo Contencioso, aclarando que por medio del artículo único del Decreto del 17 de Junio de 1992, publicado en el Diario Oficial el 18 del mismo mes y año, fué reformado el inciso b) del artículo - que se refiere a los requisitos para ser magistrados, antes quinto, actual cuarto, en lo que se refiere a la edad, estableciéndose la edad mínima de treinta y cinco años cumplidos, para ser magistrado de la Sala Superior.

El tribunal tendrá un presidente que será a su vez, presidente de la Sala superior, quien lo designará anualmente, y las Salas en su primera sesión anual elegirán a sus respectivos presidentes. Además actualmente los magistrados deberán de rendir su protesta ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Este logro, alcanzado por el tribunal al permitir la intervención de un órgano de representación popular implica, en cierta forma, una alternativa por medio de la cual el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal puede ser supervisado por ese órgano que no depende del Ejecutivo Federal ni mucho menos, - de la intervención del Jefe del Departamento del Distrito Federal siendo esta propuesta, un reflejo de la autonomía del Tribunal.

Además el tribunal tendrá un secretario general de acuerdos que será también secretario de acuerdos de la Sala Superior, un secretario general de compilación y difusión, los secretarios necesarios para el despacho de los negocios del tribunal y defensores jurídicos gratuitos, quienes serán empleados de confianza, así como los actuarios y empleados que determine el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal. (artículo 12, de la Ley del Tribunal)

En este sentido se pugna porque, el personal del tribunal no esté supeditado a la determinación del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, sino, más bien de acuerdo a las necesidades objetivas del mismo tribunal; que deberán plantearse en la propuesta de presupuesto que elabore el tribunal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; esto es, con el propósito de excluir al Jefe del Departamento del Distrito Federal en la intervención económica del presupuesto del tribunal, para que el tribunal pueda ejercer su función jurisdiccional, plenamente, con el carácter de tercero extraño a las partes, por no depender o tener alguna relación económica, o algún interés con las partes.

El artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal vigente, se refiere a la competencia de las Salas para conocer:

"I. De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

II. De los Juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;

III.- De los Juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

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

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

VI.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; y

VII.- Las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente.

VIII. De los demás que señale esta ley. "

Respecto al contenido del artículo transcrito, podemos observar que en comparación al proyecto inicial de la Ley del Contencioso Administrativo, en su artículo 25, ya estudiado se le suprimió la atribución en cuanto a la competencia para vigilar y fiscalizar la ejecución de las sentencias que dictaren las propias Salas. (fracción II).

Siendo esta fracción original, la que estableció el elemento de la plena jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es decir, las salas tenían la atribución o el imperio para vigilar o fiscalizar el cumplimiento cabal de las sentencias que dictara el tribunal. Fracción que en consideración del autor debe nuevamente implantarse dentro de la competencia de las salas (artículo 21 actual de la ley en comento).

Aunado a lo anterior, la competencia del tribunal debe ampliarse para conocer en los casos establecidos por la fracción III del artículo 21 citado, la hipótesis que nos propone el licenciado Yulic Barrientos Solís, en su ponencia "Propuestas de reformas y adiciones a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo", dentro del ciclo de conferencias denominado "Reforma Política del Distrito Federal" en la sesión 10 del 18 de noviembre de 1992.

Esta adición consiste en : "En materia fiscal, si las autoridades correspondientes no resuelven las peticiones o instancias que formulen los particulares dentro del término de cuatro meses, el silencio de las autoridades se considerará como una resolución NEGATIVA FICTA, y el particular podrá demandar su nulidad en cualquier tiempo o esperar a que le llegue la resolución por escrito".

No podemos pasar por alto el procedimiento que establece la la Ley que se comenta, en virtud, de que nuestro tema principal - son los efectos de las sentencias de los tribunales de plena jurisdicción de lo contencioso administrativo; sentencias que para muchos tratadistas y procesalistas, es el proceso. Entendiéndose como " La resolución jurisdiccional de un litigio."⁷³

En consecuencia, se puede concluir que todo proceso implica un procedimiento, pero también no podemos negar el sentido contrario, ya que no todo procedimiento implica un proceso.

El procedimiento es el conjunto de actos jurídicos que se ordenan a una finalidad determinada y "puede o no ser jurisdiccional; en todo procedimiento, incluido el fiscal, debe haber tres -⁷⁴ momentos: Expositivo.- Es el momento de iniciación en el que se informa a la parte o partes involucradas sobre la materia (acto reclamado) del propio procedimiento, o bien, en el que se plantea la pretensión, y en su caso, se fija la litis cuando se trata de una controversia.

En el caso particular, el procedimiento del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su parte expositiva está regulada por los artículos del 50 al 56.

El probatorio.- es el momento en que se deben aportar los elementos de convicción y, en su caso, los alegatos. Esta fase se encuentra regulada en los artículos 63 al 70 de la Ley en comento.

⁷³ RODRIGUEZ LOBATO, RAUL. "Derecho Fiscal" 2ª Edición. Ed.Harla. México 1986. p. 195.

⁷⁴ IDEM. P.195.

Además la fase probatoria en el caso que se comenta también se encuentra prevista en los artículos 73 al 77, que corresponde al capítulo IX denominado " De la Audiencia ". Y que concluye estableciendo en el artículo 77, lo siguiente: "Una vez oídos los -- alegatos de ambas partes el magistrado, a quien se hubiere turna do el asunto propondrá, los puntos resolutivos y la sala resolverá el Juicio en la misma Audiencia. Sólo cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias, podrá reservarse el fallo de-- definitivo para un término no mayor de 10 días. En todos los casos el mismo Magistrado deberá redactar y engrosar la sentencia."

Continuando con la última fase del procedimiento llamada De cisoria .- que es el momento en que se pone fin al procedimiento-- al resolver el asunto correspondiente. Esta fase la contemplan -- los artículos 78 al 82 de la Ley del Tribunal y que es el tema me dular en nuestro trabajo de Tesis, del cual hablaremos en los si guientes incisos. Sin embargo, de manera ilustrativa a continua-- ción se expone un cuadro sinóptico del procedimiento regulado -- por la multicitada ley.

**PROCEDIMIENTO
ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**

ACTO DE AUTORIDAD	Notificación al particular	Cumplimiento (acto consentido)	Extinción de los efectos.	PRESIDENTE DE LA SALA * revisa irregu- laridades de - la demanda y - la admitirá o en su caso, - hará valer la prevención. * (art.53)	
ACUERDO DE ADMISION DE DEMANDA	Notificación a la Autoridad (o particular)	<p>Impugnación (art. 43) 15 días hábiles inter- poner el juicio de -- Nulidad.</p> <p>NO CONTESTA</p> <p>NO CONTESTA A TIEMPO</p> <p>SE ALLANA</p> <p>CONTESTA A TIEMPO DEFENDIENDOSE</p>	<p>DEMANDA (art. 50) En 24 horas se - turnará a la Sa- la correspondien- te por el Secre- tario Gral. de - Acuerdos (art. 52)</p> <p>Confesión salvo prueba en contrario.</p> <p>Precluye su derecho a la contestación.</p> <p>Acepta la pretensión del actor.</p>	<p>* Audiencia de ley</p> <p>* Desahogo de pruebas (inspección ocular, testimonio pericial)</p> <p>* Admisión y desahogo de pruebas supervinientes.</p> <p>* Alegatos.</p> <p>* En la misma Audiencia el Magistrado Instruc- tor propondrá los pun- tos resolutivos y la Sala resolverá el Juicio.</p>	<p>SENTENCIA (art.79)</p> <p>Se cierra - la Instruc- ción.10 días para dictar- sentencia -- (Art. 77)</p>

B). RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Durante nuestro trabajo hemos establecido que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en nuestro país, de manera específica, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ambos con residencia en el Distrito Federal, emiten resoluciones que tienen las características de anulación, en algunos casos, y de plena jurisdicción, en otros casos; sin embargo, para la mejor comprensión de este inciso empezaremos a delimitar que en la función jurisdiccional que el Estado realiza para la impartición de Justicia Administrativa existen en los procedimientos de los tribunales administrativos, actos resolutivos que no tienen influencia directa sobre el litigio. A estas resoluciones se les nombra, unas veces, autos, otras, decretos y también, resoluciones interlocutorias, pero atendiendo a su importancia para el litigio, son meras resoluciones de trámite, que unas veces se limitan a la regularidad del proceso, otras a la solución de incidentes y también suelen dirigirse a la solución de accidentes de serie (causales de improcedencia y sobreseimiento que se actualicen en el Juicio). Pero estas resoluciones no podrán resolver la pretensión del litigio.

De ahí que el Licenciado Humberto Briseño Sierra, en su obra ya citada, considere a la pretensión como condición y motivación para la emisión de la sentencia la cual justifica el acto de pronunciar una determinación imperativa sobre intereses de partes en una relación jurídica, sin embargo, la pretensión no causa el-

sentido material de la sentencia. Porque la pretensión no conduce forzosamente a la determinación que produce el Juez; puede entonces decirse que la pretensión causa al fallo, sin prejuzgar su -- contenido, pues su contenido y no su carácter imperativo, es lo - que permite hablar de la clase de sentencias, para concluir es importante insistir que el efecto ejecutivo, no se liga siempre ni forzosamente, con la sentencia. Porque la posibilidad de alcanzar la intervención coactiva de los órganos del Estado está condicionada por la clase de sentencias que se emitan y por la naturaleza de la relación que se disputa.

Ahora bien, desde cualquier punto de vista que se tome es conveniente dejar precisado, que la sentencia que resuelve el litigio es distinto del mandato que ordena su ejecución. Partiendo de esa idea y de todo lo expuesto en este trabajo, respecto a la sentencia, es importante definir el significado de la misma.

El maestro español Jesús González Pérez en su obra " Derecho Procesal Administrativo Mexicano " nos dice:"La sentencia es el acto de terminación normal de un proceso. Es una resolución - del órgano jurisdiccional que se diferencia de las demás en su -- finalidad. En ella se deciden las cuestiones planteadas en el -- proceso, se emite juicio sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico, y, en consecuencia,-- se actúa o se niega a actuar la pretensión formulada en el proceso".⁷⁵

Para el maestro Humberto Briseño Sierra la sentencia " es -

⁷⁵ GONZALEZ PEREZ, JESUS. Op. Cit. p. 281-282.

el acto del juzgador que tiene la mayor trascendencia dentro de la actividad jurisdiccional, porque no solamente va dirigido hacia el exterior del proceso, sino porque recoge de este, los actos de eficacia y de eficiencia para dejar resuelto el litigio".

De su valor intrínseco de las sentencias, parte el motivo de elaborar el presente trabajo de investigación. Sin embargo, mencionaremos de manera breve la clasificación de la sentencia, que nos da el multicitado autor González Pérez respecto de la sentencia, iniciando por el criterio más extendido, tanto en el proceso civil como el administrativo, atendiendo a las sentencias por su finalidad se clasifican en:

1.- Sentencias Declarativas; Es declarativa siempre que no comporte la alteración de las relaciones jurídicas materiales. La sentencia declarativa, se limita a comprobar la realidad jurídica sin modificarla, siendo estas las: desestimatorias de la pretensión; y, las estimatorias de pretensiones declarativas. Pretensiones declarativas son aquellas en que se pretende la declaración de nulidad de un acto nulo de pleno derecho, aunque no las de anulación de un acto anulable, ya que la sentencia estimatoria de estas comporta una alteración de las relaciones jurídicas.

2.-Sentencias Constitutivas.- La sentencia es constitutiva siempre que produzca en las relaciones jurídico materiales una consecuencia que antes no existía, creándolas, modificándolas o extinguiéndolas. Como el proceso administrativo presupone un acto o disposición frente a los que la pretensión se deduce, la sentencia estimatoria comportará, por lo pronto un efecto: La declara -

ción de nulidad o anulación del acto o disposición. Si en los supuestos de nulidad la sentencia estimatoria parece debe considerarse declarativa, como se ha señalado, en los supuestos de anulación la sentencia estimatoria es constitutiva. Y, siendo éste el supuesto normal en las infracciones del ordenamiento jurídico-administrativo, se ha llegado a considerar el carácter constitutivo esencial a las sentencias administrativas. La sentencia estimatoria de una pretensión frente a un acto administrativo será, normalmente, constitutiva: anulará el acto y modificará las relaciones jurídicas por él afectadas. Por último en esta clasificación;

3.- Las Sentencias de condena.- Son las sentencias estimatorias de una pretensión de condena. La sentencia de condena impone una prestación. El supuesto típico es el de las sentencias estimatorias de una pretensión de indemnización de daños y perjuicios, en este tipo de sentencias no solo se determina la responsabilidad de un órgano del Estado, imponiéndole a través del mandato correspondiente (conminatorio de ejecución forzosa) la obligación de cumplirla (sentencia constitutiva); sentencias que, en principio no se admiten en el proceso administrativo mexicano, lo que constituye uno de los defectos que señaló Gabino Fraga en reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y sobre el régimen de la legalidad en México.

Por el contenido de las sentencias:

Son sentencias las que deciden acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico-material, en los ordenamientos jurídicos, se suele denominar tam---

bién sentencias a resoluciones que no entran en el exámen de la -
cuestión de fondo. Partiendo de esta acepción amplia, las senten-
cias pueden ser:

1.-Sentenciás que no entran en el fondo.- se limitan a declara-
rar la inadmisibilidad de la pretensión, por no darse algún requi-
sito procesal. El ordenamiento procesal respectivo puede prever -
la posibilidad de que con anterioridad a la sentencia, se plantee
la inadmisibilidad, en trámites perfectamente delimitados - como
el inicial de admisión - o en cualquier momento del procedimien-
to, como en los casos de improcedencia, que no será necesaria la-
audiencia, según la generalidad de las leyes procesales adminis--
trativas mexicanas. Pero si no se plantean con este carácter pre-
vio y se llega al final del procedimiento, la sentencia deberá
abstenerse de pronunciarse sobre el fondo y limitarse a declarar
la inadmisibilidad de la pretensión. Realmente no son sentencias.
De aquí que si al llegar a la audiencia, se aprecia una causa de
improcedencia o sobreseimiento, no se dicte sentencia sobre el --
fondo.

2.- Sentencias que deciden la cuestión de fondo:- Son aque-
llas que en sentido estricto las leyes procesales:administrativas
mexicanas, llaman definitivas. Si se dan todos los requisitos pro-
cesales, el órgano jurisdiccional dictará sentencia, verificando-
la conformidad o disconformidad de la pretensión, con el ordena--
miento jurídico. Según el resultado de la confrontación la senten-
cia será:

a).- Desestimatoria.- Si el acto objeto de impugnación es -

conforme al ordenamiento jurídico y, por tanto, la pretensión no es fundada, el tribunal la desestimaré y denegará su actuación,-- reconociendo la legalidad y validez del acto.

b).- Estimatorias.- Si el acto objeto de impugnación, no es conforme al ordenamiento jurídico y, por tanto, la pretensión es fundada, el tribunal la estimará y actuará la pretensión. A su vez, la sentencia estimatoria puede ser: total, si accede totalmente a la pretensión; y parcial, si accede parcialmente.

Por último, las sentencias se pueden clasificar por los -- efectos procesales; las sentencias pueden ser: firmes.- si no son susceptibles de recurso alguno ordinario o extraordinario. No firmes.- Cuando la sentencia no es firme, siempre que sea admisible frente a ella algún recurso ordinario o extraordinario.

Su importancia se refleja en el deber del Estado de administrar Justicia, por eso podría decirse que si una sentencia no es cumplida cabalmente, el Estado no cumple con el deber de administrar justicia. Las sentencias administrativas, en resumen, son uno de los actos procesales (el más importante en el procedimiento) con sus requisitos, con su proceso de formación y eficacia.

En cuanto a las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, ya hemos mencionado en los incisos anteriores, y conforme a lo establecido por la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, y de la Exposición de Motivos, así como de la trayectoria que ha tenido el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las sentencias son declarativas, en la mayoría de los casos (80 % aproximadamente) se dictan sentencias de nulidad.

a).- Resoluciones de Anulación.

Como vimos anteriormente, este tipo de resoluciones se dicen respecto de actos de autoridad que están afectados o viciados de nulidad relativa; es decir, el acto al ser emitido permite que sus efectos se produzcan, mientras no se declare tal nulidad, quedando destruidos por los efectos retroactivos de la sentencia que la decreta.

Las características de este tipo de resoluciones, son las que a continuación se enlistan:

-Se pretende restituir, rescindir o revocar un acto de la autoridad que sea perjudicial al gobernado, al no actualizarse la hipótesis que motive ese acto, o porque la ley en la que se fundó no se cumplió exactamente, es decir hubo defecto o exceso en la ejecución del acto reclamado.

-Las resoluciones de anulación no consisten en sentencias meramente declarativas sino que además, podrían involucrar sentencias condenatorias o constitutivas.

Al respecto el profesor Humberto Briseño Sierra, en su obra Derecho Procesal Fiscal, nos dice: "...Pero es importante precisar que la naturaleza sentenciadora (no la jurisdiccional) del tribunal, no es simple reconocimiento o mero desconocimiento de la validez jurídica de un acto impugnado. Se ha visto que en la propia Francia, las teorías de las nulidades continuaron el doble camino sustancial y procesal, y que en cada uno se llegó al resultado de implicar en la anulación actos constitutivos al lado de declarativos, según se pretendiera la restitución o sólo la rescisión

sión, o revocación ..."⁷⁶

Conviene resaltar que, muchos juristas, e incluso profesionistas que integran al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (magistrados y secretarios de acuerdos) y litigantes, lo consideran como un tribunal de simple anulación, debido a que el Juicio de Nulidad, que se tramita ante él, contempla específicamente, los casos en que procede la nulidad, y que - la trascendencia o el resultado de acudir ante la maquinaria jurisdiccional en materia administrativa en busca de la justicia, - se encuentra con una sentencia declarativa, carente de eficacia, - ya que el tribunal carece de medios para hacer cumplir la ejecución de sus sentencias y se ven obligados a acudir a otra instancia o juicio con el fin de conseguir, finalmente su pretensión.

Esta situación no es debido a los efectos de la sentencia, - es decir, a la naturaleza procesal de la resolución, sino, a la plena jurisdicción.

b).- Ejecución de la Sentencia.

En el inciso anterior hablamos del aspecto procesal de la - sentencia, pero su valor intrínseco de la sentencia, en ... concepto del autor, no radica .. en la pretensión ni en la clase de sentencia por su contenido ni por sus efectos sino que, tomando el - concepto de sentencia, en estricto sentido, es el acto jurisdiccional que resuelve un litigio con eficacia, y para ello se requiere en el caso específico de nuestros tribunales administrativos: tengan plena jurisdicción.

⁷⁶ BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. Op. Cit. p.268.

Según la doctrina, la clasificación de los efectos de las -- sentencias como efectos del proceso, los define Guasp, en jurídicos y económicos, y los primeros en jurídico-materiales, - directos y reflejos - y jurídico-procesales - declarativos y ejecutivos - .

El jurista español Jesús González Pérez, en su obra *Derecho Procesal Administrativo*, dice: "que para que produzca todos -- esos efectos, no basta que exista sentencia, sino que es necesario como regla general, que la sentencia sea firme, aún cuando se admita en ciertos supuestos, que una sentencia que no sea firme - produzca al menos, algunos efectos."⁷⁷

Por lo tanto una sentencia, puede tener la condición de firme por tres circunstancias:

- a). Porque por su naturaleza, no quepa contra ella recurso alguno ordinario o extraordinario. Es decir cuando el ordenamiento jurídico no prevé posibilidad alguna de impugnación. La sentencia, - desde el momento de su concepción, no es susceptible de impugnación mediante recurso alguno ordinario o extraordinario, en consecuencia sus pronunciamientos, no pueden ser revisados por vía de - recurso alguno.
- b). Porque la parte legitimada no haya interpuesto los recursos, - que la ley prevé; dentro de los plazos procesales, esto es, - aquella sentencia que no era originalmente firme, devenga en firme, por el mero transcurso de los plazos. Y por último;
- c). Por la terminación del proceso del recurso que se haga valer en contra de la sentencia, adquiriendo su firmeza por la inadmisión

⁷⁷ GONZALEZ PEREZ, JESUS. Op. Cit. p. 294.

bilidad, desistimiento u otro modo anormal de terminaci3n del proceso.

En la regla general de la firmeza de la sentencia, tiene -- sus excepciones; hay sentencias que no son firmes y producen efectos y sentencias que no producen efectos.

El C. magistrado Jos3 Gustavo Acero Rodr3guez en la obra titulada " El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federaci3n ", nos habla de los efectos de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federaci3n, por ser miembro del citado tribunal.

El magistrado cita en primer lugar al ilustre jurista Humberto Briseño Sierra, al considerar que la " Sentencia es el acto del juzgador que tiene la mayor trascendencia dentro de la actividad jurisdiccional, porque no solamente va dirigido hacia el exterior del proceso, sino porque adem3s, recoge de 3ste los actos de eficacia y de eficiencia para dejar resuelto el litigio "

De su valor intr3nseco de las sentencias, parte el motivo - de elaborar el presente trabajo de investigaci3n.

La historia de los efectos de la sentencia, la encontramos en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en sus art3culos 57 y 58 -- que se refieren al sentido de las sentencias; el C3digo Fiscal de la Federaci3n del 30 de diciembre de 1938 (art3culos 203 y 204) asi como el C3digo que lo sustituy3 del 30 de diciembre de 1966.

El C3digo Fiscal de la Federaci3n de 1981, que entr3 en vigor el 1º de Enero de 1983, con excepci3n del T3tulo VI denominado " Del procedimiento de lo Contencioso Administrativo" inici3 su vigencia el 1º de abril de 1983.

Otro antecedente lo tenemos en el Código Fiscal de la Federación de 1982, en la Exposición de Motivos; los antecedentes que actualmente tenemos en los efectos de las sentencias, pueden ser de tres tipos diferentes, según lo dispone el artículo 239 del propio código. Esos tipos diferentes son los siguientes:

1.- Reconociendo la validez de la resolución impugnada: --- aquí se deja expedito el derecho de la autoridad para llevar a cabo su propia determinación para ejecutar o mandar ejecutar su resolución, dentro del procedimiento que se hubiera suspendido por la tramitación del Juicio.

2.- Declarando la nulidad de dicha resolución de manera lisa y llana (se trata de las sentencias meramente declarativas)- en la que se limita a determinar que la resolución combatida, ha violado la Ley y que, por lo tanto, es nula.

3.- Declarando la nulidad de ella para determinados efectos debiéndose precisar claramente la forma y términos en que la autoridad demandada cumplirá con el fallo, exceptuando el caso del --- ejercicio de facultades discrecionales (sentencia condenatoria) en donde el Juzgador ordena la reposición del acto o procedimiento anulado, proporcionando las directrices, conforme a las cuales la autoridad deberá hacerlo.

En la práctica, se han observado una serie de problemas derivados del señalamiento o no señalamiento de efectos jurídicos - en las sentencias que emite el Tribunal Administrativo Federal; pero lo más importante, es que las sentencias en cada Juicio, el - fallo debe ser congruente entre las consideraciones en que se funda y las peculiaridades del caso, que se resuelve, para así deter

minar con precisión los alcances de la nulidad declarada.

En concreto, resulta esencial definir con toda nitidez en la sentencia, el tipo de causa de anulación que se configura, incluso razonar el porqué; con mayor razón lo es el fijar con claridad los alcances de la declaratoria de nulidad que se dicte, de tal forma que si ésta es para efectos, señalar acuciosamente la manera y términos en que la autoridad deba cumplirla, ya que además de ajustarse con ello el órgano jurisdiccional a las exigencias previstas en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, se pugna por una integral y más eficaz impartición de justicia administrativa.

Además, la interpretación armónica y relacionada de lo dispuesto por el artículo 239 y lo establecido por los artículos 237 y 238 del mismo ordenamiento en vigor, se infiere que a las salas del Tribunal administrativo le han sido conferidas, amplias facultades para resolver la cuestión efectivamente planteada en cada Juicio, motivo por el cual, es necesario precisar, los efectos de la sentencia que se dicte para ello, ya que de esta manera se concretiza uno de los ideales de la justicia administrativa, esto es de que se logre una administración justa y eficaz que regule el comportamiento de la actividad estatal en sus relaciones con los gobernados, cuidando en todo momento el principio de la supremacía de la ley, para que sean las constantes del derecho, las que concilien los intereses y derechos legítimos del particular con la colectividad.⁷⁸

78 Memoria de la I Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. 27 de agosto de 1992.

Por otra parte, el magistrado Ricardo Castillejos Ramos nos comenta que respecto a los efectos de las sentencias, descritas -- por el artículo 239, fracción III que; " Es importante apuntar -- que la ley establece con esta disposición, facultades que se atribuyen a un contencioso de plena jurisdicción al disponer: " de--- biendo de precisar con claridad la forma y términos en que la --- autoridad debe cumplirla ". Esto implica la posibilidad jurídica. de que el tribunal sea el que modifique el acto, dando instruccio- nes a la autoridad o el mismo tribunal modifique, reforme o revo- que, parcial o totalmente, el acto o procedimiento administrativo impugnado respetando el Principio de la Supremacía de la Ley.

Ahora bien, cuando las autoridades no cumplen adecuada y sug tancialmente las indicaciones que se vierten en una sentencia pa- ra efectos, dejando al particular en la posibilidad de interponer el recurso de queja que establece la ley de la materia para lo--- grar su cumplimiento.

Recurso que constituye una carga excesiva para el gobernado- ya que se le obliga a iniciar una nueva instancia para hacer va-- ller derechos que ya fueron reconocidos en sentencia firme, por lo que se concluye que es recomendable también dotar al tribunal de plena jurisdicción, de tal manera que sus sentencias fueran cons- titutivas de derechos y dejar de ser declarativas..."⁷⁹

Respecto al último argumento esgrimido por el Magistrado - Castillejos Ramos, nos permitiremos hacer una observación. Si --- bien reconocemos que la sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación, pudiera dejar de cumplirse por la autoridad im-

79

Memoria de la I. Reunión Nacional de Magistrados

pugnada, también lo es que ese hecho no corresponde o mejor dicho no es resultado del contenido de la sentencia, sino más bien es - una consecuencia de la falta de eficacia de esa sentencia, pues - el tribunal no posee medios para ejecutarla.

El magistrado Castellanos Ramos continúa diciendo: "El incumplimiento de la sentencia constituye una denegación de justicia, - ya que de nada serviría que existiese una resolución favorable al contribuyente, si la autoridad administrativa responsable, pretendiendo cumplir un fallo, lo tergiverse en forma perjudicial a los intereses reconocidos como legítimos por el juzgador."

En otro orden de ideas, nos referiremos a las sentencias -- en cuanto a sus efectos, que dicta el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal; esos efectos están contemplados dentro de lo dispuesto por los artículos 81 y 82 de la Ley -- del Tribunal que se comenta.

El artículo 81 nos dice lo siguiente:

"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."

De la lectura del artículo anterior podemos destacar las siguientes hipótesis:

a). Las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado, cuando se actualice la causa de nulidad, y cuando la autoridad o parte--

demandada se añane a la pretensión.

b). Las autoridades responsables están obligadas a restituir u otorgar derechos al gobernado, es decir, aquellos derechos que fueron lesionados por el acto de autoridad o de gobierno.

De este modo y como ya lo ha asentado el autor del presente trabajo de investigación, las sentencias del tribunal pueden ser declarativas, constitutivas o de condena; pero también es cierto que sus efectos solo podrán verificarse cuando se ejecute dicha sentencia. A manera de ejemplo de este tipo de sentencias, es cuando se condena a la autoridad responsable a la devolución de un cobro o pago indebido, excesivo, desproporcionado, injusto, arbitrario o desigual; de una carga tributaria.

c) Por último la autoridad responsable deberá de cumplir con las directrices y en los términos que establezca la sentencia.

Respecto de esta parte infine del artículo 81, el autor de este trabajo considera, que no basta con establecer en la parte final del artículo en comento de manera enunciativa, que "deba de cumplirse en los términos que establezca la sentencia," debiendo ser un requisito de contenido esencial, como los establecidos en el artículo 79 de la Ley en comento, la redacción original del proyecto de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que establecía: "... En su caso, la sentencia fijará el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para substituir a la anulada."

Ahora bien, una vez establecidos los efectos de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es de vital im

portancia establecer plenamente la ejecución de sus resoluciones--
o en su defecto , el cumplimiento de sus efectos, y al respecto nue
stros tribunales federales sostiene el siguiente criterio:

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. INCUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS. DEBE AGOTARSE LA QUEJA PREVISTA EN SU LEY ANTES DEL JUICIO DE AMPARO.- En el artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se establece expresamente el medio de defensa legal denominado queja, el cual debe interponerse ante la Sala respectiva, en el caso específico de incumplimiento de la sentencia, regulándose en el mismo el procedimiento o trámite a seguir a fin de obtener por parte de las autoridades correspondientes el cumplimiento de la sentencia en cuestión, sin que se trate de simples medidas de tipo administrativo, para sancionar económicamente a las autoridades reuentes, o para denunciar su desacato ante su superior jerárquico, ya que la finalidad única de la queja que se interponga, es lograr el cumplimiento de la sentencia respectiva, para lo cual la sala correspondiente está facultada para aplicar sucesivamente los diversos medios de apremio que se establecen en el mencionado artículo 82 de la Ley invocada. Ahora bien, el hecho de que las sentencias que dicta el referido tribunal carezcan de ejecución forzosa, no le quita el carácter de medio de defensa legal a la queja prevista en el citado precepto, dado que a través de su interposición es factible jurídica y materialmente obtener el cumplimiento de aquellas, posibilidad que hace que en la especie se surta el supuesto previsto en la fracción XV, del artículo 73, de la Ley de Amparo, en virtud de existir un medio de defensa legal no agotado por la parte quejosa, hoy recurrente.

Sexto Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer Circuito,, Amparo en Revisión 106/88. ELISA GONZALEZ GOYARSU. 11 de Febrero de 1988. Unanidad de votos. Ponente Luis Tirado Ledesma Secretario Jorge Higuera Corona.

Como podemos ver nuestros Tribunales administrativos, prevén en su procedimiento, para el caso de incumplimiento de sentencia el recurso de Queja, siendo éste, como lo señalamos en incisos anteriores, una carga excesiva para el gobernado porque no nada más se le obliga a iniciar una instancia para hacer valer los derechos que ya le fueron reconocidos en sentencia firme, sino que además de acuerdo con la tesis jurisprudencial citada, ese recurso, es considerado como un

un medio de defensa legal el cual debe agotarse, previamente al Juicio Constitucional ante los Tribunales Federales, en caso del incumplimiento de la sentencia, sin embargo la misma Jurisprudencia reconoce que no por el hecho de que el Tribunal carezca de ejecución forzada, le quite el carácter de recurso legal, dado que a través de su interposición es posible jurídica y materialmente obtener el cumplimiento de las sentencias, posibilidad, que no puede considerarse medio de defensa legal, ya que carece de la seguridad y eficacia que debe poseer, para ser considerado como tal.

En consecuencia, si ese medio de defensa legal del que nos habla el tribunal, es una simple posibilidad, sin que sea seguro el resultado y sin que exista una convicción en su eficacia, en concepto del autor, no tiene caso interponer un recurso cuando sean inciertos sus resultados, generando una pérdida de tiempo al gobernado y un retraso a la tarea de impartición de justicia.

Hemos hablado en líneas anteriores de la ejecución forzada de las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin embargo, es importante señalar que lejos de los tintes dramáticos y sombríos de los que se le hacen a la ejecución de las sentencias, no podemos negar que durante la existencia del referido tribunal, la ejecución de sus resoluciones se llevan a cabo por el cumplimiento voluntario de las autoridades demandadas, pues son raros los casos de contumacia o reticencia de las autoridades demandadas, en lo concerniente a su cumplimiento de las sentencias condenatorias: Por otra parte el cumplimiento vo

luntario de esas resoluciones, por parte de la autoridad demandada, no garantizan que sean cumplidas en los términos que establezca la sentencia, porque la práctica nos ha demostrado que la autoridad puede incurrir nuevamente en exceso de poder o defecto en el cumplimiento de aquéllas. Por lo que se requiere de medios de defensa legal eficaces (Y no posibilidades), que ejerza plena jurisdicción el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, facultándolo para que ejecute sus resoluciones respetando el principio de la supremacía de la Ley y la división de poderes: o en su defecto cuente con un procedimiento para remitir al órgano judicial en el ámbito penal, con el fin de que se ordene su ejecución forzada.

Así y todo, para hacer realidad la garantía que consagra el tantas veces citado artículo 17 párrafo tercero, del pacto federal, y con el propósito de eliminar cualquier resabio de autoritarismo, en quienes encarnan la Administración activa del Departamento del Distrito Federal, sugiero que el Legislador en lugar del actual recurso de Queja, otorgue sin mayor dilación al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esta ciudad, facultades similares a las que tienen, por lo que toca al cabal cumplimiento de sus fallos, los órganos del Poder Judicial de la Federación en el Juicio de Amparo, pues sentencia que no se cumple, es justicia que no se imparte y naturalmente deja a las personas en libertad de ejercer violencia para reclamar su derecho por propia mano.

Del mismo modo, propongo agregar al artículo 215 del Código Penal del Distrito Federal, que contempla las diversas hipótesis del delito de Abuso de Autoridad, una fracción que disponga :

" Cuando por cualquier medio impida o retarde como autoridad demandada la plena ejecución de una sentencia administrativa, bien sea que se deba acatarla directamente o que, por razón de -- sus funciones o con motivo de ellas, hubiere de coadyuvar en su -- exacto cumplimiento. "

Ahora bien, esta reforma implicaría el respeto irrestric-- to de las autoridades administrativas demandadas a las senten--- cias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito - Federal.

C). LA EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES JUDICIALES.

En razón de las propuestas que se hacen en el inciso b) que se acaba de analizar, es importante que se tenga conocimiento de -- las facultades que tienen los órganos del Poder Judicial de la Federación en el Juicio de Amparo, con el objeto de motivar la propuesta de otorgarle facultades similares al Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal, para ejecutar sus sentencias.

La Ley de Amparo en su Libro Primero, Título Primero, Capítulo XII, en sus artículos 104 al 113, establece las facultades -- que tienen los órganos del Poder Judicial de la Federación para -- ejecutar sus sentencias.

El procedimiento, que en términos generales se describe en los artículos antes mencionados, para hacer ejecutables las sen-- tencias, establece las facultades siguientes:

Una vez que cause ejecutoria la sentencia en que se haya --

concedido el amparo solicitado, o que se reciba el testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del Juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito ante quien se interpuso recurso de revisión, contra la resolución del amparo directo; comunicará por oficio a las responsables para su cumplimiento, previniéndolas para que dentro del término de 24 horas, siguientes a la notificación, informen sobre su cumplimiento, cuando la naturaleza del acto lo permita, o que se encuentra en vías de ejecución.

Si de lo contrario, no se informa sobre el cumplimiento o que está en vías de cumplirse, el Juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del Juicio, requerirá de oficio o a instancia de las partes, al Superior inmediato de la autoridad responsable, para que obligue a ésta a cumplir sin demora, la sentencia y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento, se le hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato jerárquico no atienda el requerimiento, en caso de que la autoridad no cumpla con las ejecutorias, ambas incurren en responsabilidad.

Quando no se obedeciere la ejecutoria a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido el Juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia para los efectos de ser inmediatamente separada de su cargo, y consignada la autoridad renuente, al Juez de Distrito que corresponda; debiéndose dejar copias certifi

casas de las mismas y de las constancias necesarias para vigilar su exacto y debido cumplimiento en términos del artículo 111 de la Ley de Amparo.

Esta parte del procedimiento es similar a la que establece el artículo 82 párrafos segundo y tercero de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin embargo existen diferencias entre ambos, como ejemplos tenemos:

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se limita, una vez que requirió a la autoridad demandada el cumplimiento de la sentencia; en caso de renuencia, a solicitarle al Jefe del Departamento del Distrito Federal, como superior jerárquico que comine al funcionario responsable, para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, sin perjuicio de que claro, se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

Y cuando el Jefe del Departamento del Distrito Federal no dé cumplimiento a las resoluciones del Tribunal, éste hará del conocimiento del Presidente de la República, de la negativa.

Como se nota, en el contenido del artículo 82 que se comenta, no establece la facultad de poder solicitar la inmediata separación de su cargo de la autoridad renuente (efectos establecidos en el artículo 107 fracción XVI de la Constitución) a la Suprema Corte de Justicia.

Además no contiene la hipótesis respecto a la interposición del recurso de inconformidad en contra de la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, puesto que , esta resolución, queda -

únicamente al libre albedrío de la Sala del Tribunal.

Otra diferencia es, que no cuenta con una ejecución sustituta, ya que podría darse el caso, de que el acto de autoridad cause daños y perjuicios graves (por ejemplo, cuando se trate de la clausura de un establecimiento de artículos o productos perecederos) y el actor pueda, por vía incidental, solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria, mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido.

Por otra parte, el artículo 107 de la Ley de Amparo establece: " ...se observará también (el procedimiento en estudio) - cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria de que se trate por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra, que intervenga en la ejecución. Esta hipótesis no está prevista por el artículo 82 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La repetición del acto reclamado podrá ser denunciada por la parte interesada, ante la autoridad que conoció del amparo, ésta dará vista a las partes por el término de cinco días, para que exponga lo que a su derecho convenga, y dictará la resolución correspondiente en el término de 15 días. Si la resolución considera que existe repetición del acto reclamado, remitirá inmediatamente el expediente a la Suprema Corte de Justicia, quien determinará en los casos de inejecución de sentencia o repetición del acto reclamado, si procede que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo, y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente. La-

Suprema Corte resolverá allegándose de los elementos que estime convenientes.

Cuando alguna de las partes no estuviese de acuerdo con la resolución que niega la repetición del acto reclamado, podrá inconformarse en el término de cinco días, a partir del día siguiente de la notificación correspondiente, asimismo, pedirá a la autoridad que remita el expediente original para los efectos marcados en el párrafo anterior. Transcurrido el término sin la petición, se tendrá por consentida la resolución.

Los jueces de Distrito a los que se hicieren consignaciones se limitarán a sancionar los hechos por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto reclamado, y si apareciere otro delito diverso, se procederá como lo previene el código penal aplicable en materia federal, en los términos señalados para el delito de abuso de autoridad.

El procedimiento citado anteriormente, debe entenderse sin perjuicio de que el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, hagan cumplir la ejecutoria de que se trata, dictando las órdenes necesarias; si éstas no fueren obedecidas, comisionará al Secretario o actuario de su dependencia para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria cuando la naturaleza del acto lo permita y, en su caso el mismo Juez de Distrito o el Magistrado designado por el Tribunal Colegiado de Circuito, se constituirán en el lugar en que deba dársele cumplimiento, para ejecutarla por sí mismo. Para los efectos de esta disposición, el Juez de Distrito o el Magistrado -

de Circuito respectivo podrán salir del lugar de su residencia -- sin recabar autorización de la Suprema Corte, bastando que le dé aviso de su salida y objeto de ella, así como su regreso. Si después de agotarse todos estos medios no se obtuviere el cumplimiento de la sentencia, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o el Tribunal Colegiado de Circuito - solicitará, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública, para hacer cumplir la ejecutoria. Exceptuándose de lo dispuesto anteriormente, en los casos en que sólo las autoridades - responsables puedan dar cumplimiento a la ejecutoria de que se - trate y aquellos en que la ejecución consista en dictar nueva resolución en el expediente o asunto que haya motivado el acto reclamado, mediante el procedimiento que establezca la Ley.

En el caso del amparo directo, la sala que haya concedido - el amparo no obtiene de la autoridad responsable el cumplimiento de la ejecución respectiva dictará las ordenes que sean procedentes al Juez de Distrito que corresponda.

Como podrá constatarse al analizar en forma precisa, el procedimiento y las facultades que tienen los órganos del Poder Judicial Federal para ejecutar sus sentencias, cuentan con medios de defensa legal y atribuciones que lo constituyen como un verdadero tutor de los derechos de los gobernados y una garantía eficaz que resguarda el Estado de Derecho.

Por ende, al considerar que la Justicia constituye el primer de los derechos humanos, en lo individual y en lo social y por ello mismo, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, impli-

ca, no sólo . obtener una sentencia que determine si la pretensión deducida, está o no fundada, sino que, lo en ella resuelto se acate puntualmente. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal debe tener un procedimiento y/o facultades para ejecutar sus sentencias, porque como ya lo hemos invocado, - " sentencia que no se cumple, es justicia que no se imparte".

D). LA PLENA JURISDICCION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El maestro Arturo González Cosío, en su obra "Poder Público y Jurisdicción Administrativa ", respecto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal nos comenta: " La -- creciente confianza inspirada por estos tribunales contencioso-administrativos de tipo no judicialista se refleja en los poderes -- atribuídos al Tribunal: no estamos solo ante una jurisdicción de anulación , como es el caso del Tribunal Fiscal, sino ante una de plena jurisdicción, en el sentido acuñado por el Derecho Administrativo Francés. En efecto el Tribunal puede no sólo anular el acto sino condenar a la autoridad impugnada, pudiendo obligarla a -- la realización de otro acto, modificando el acto impugnado o adici--
cionándolo, es decir, que el Juez tiene en este caso el dominio --
pleno del acto impugnado."⁸⁰

Lo anteriormente, expuesto por el autor que se comenta, deja en claro que en su origen el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fue un tribunal de plena jurisdicción, y como lo asentamos en la primera parte de este capítu--

⁸⁰ GONZALEZ COSIO. ARTURO. Op. Cit. p. 96.

lo, más ambicioso en cuanto a su competencia jurisdiccional.

El autor que se cita en líneas anteriores, es partidario de considerar que "se está ante un proceso y no ante un recurso, no-- estamos ante una segunda instancia de revisión de resoluciones ad ministrativas, sino ante una jurisdicción que funciona mediante - el pleno de 10 magistrados y tres salas, sin que exista entre és- tas discriminación de asuntos por materia, sino una mera división del trabajo por turno."⁸¹

La amplitud y discrecionalidad de los poderes de este tribu- nal, se refleja entre otros aspectos en:

La potestad de suspender el acto impugnado, en el mismo au- to que admita la demanda, haciéndolo saber sin demora a la autori- dad demandada. para su cumplimiento; La no suspensión si perjudi- care a un interés social o se contravinieren disposiciones de or- den público; La suplencia de la queja ...; otra amplitud del po- der de ese tribunal se reflejó en la fracción II del artículo 25- de la iniciativa de Ley del Tribunal de lo Contencioso Adminis-- trativo multicitado; ya que el precepto invocado establecía las - atribuciones de las salas del tribunal, y la fracción II de ese - artículo establecía " ... II.- Vigilar o fiscalizar la ejecución de las sentencias que dictaren. " ; asimismo el artículo 83 de la iniciativa de la Ley que se comenta, refleja otra de las amplitu- des del poder de ese tribunal al establecer, un segundo párrafo - que a la letra decía: " En su caso, la sentencia fijará el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa para substituir a la anulada."

81

GONZALEZ COSIO, ARTURO. Op. Cit. p. 98.

El jurista Jesús González Pérez, nos comenta respecto al --
" Contencioso de plena jurisdicción " en cuanto a la ampliación -
jurisprudencialmente de la competencia que ha sufrido el Tribunal
Fiscal de la Federación, con el transcurso del tiempo, fenómeno -
que en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito-
Federal ha sido a la inversa: " De unas potestades iniciales ple-
nas, una reforma legislativa posterior - en 1972 - lo limitó a --
los de simple anulación. Sobre la trascendencia de esta modifica-
ción, Nava Negrete (en " Grandeza y decadencia del Tribunal de -
lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", en Revista -
del Tribunal Fiscal del Estado de México, primer número. extraordi-
nario, 1978, pp. 280 y ss.): " Desde el texto de la exposición de
motivos de la iniciativa, se advierte con claridad la transforma-
ción de la naturaleza del tribunal, que quisieron hacer las auto-
ridades del Departamento de Distrito Federal y que hizo propia el
presidente de la República al enviar al congreso la iniciativa --
misma. De la simple lectura del párrafo marcado con el número sie-
te en la exposición de la iniciativa, se revela el paso del tribu-
nal de plena jurisdicción a tribunal de simple anulación: "La ley
del tribunal de lo contencioso administrativo otorgó a éste facul-
tades que desbordan el principio de anulación del acto impugnado,
que rige en procedimientos similares. En el procedimiento judicial
federal, el efecto de las sentencias se contrae a la restitución-
de las cosas por las autoridades responsables, al estado que guar-
daban antes de la violación. Estos sistemas han dado en la prácti-
ca 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 misma las violaciones en que hubiere incurrido, sino el ejercicio de sus atribuciones, dentro de la órbita de competencia que le corresponde, de la cual no debe ser desplazada, especialmente porque la función gubernamental debe ejercerse, no sólo 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 reformas a los artículos 77 y 79, sin limitar la competencia que actualmente tiene el tribunal ". Como se ve, había que dar término al tribunal que estaba sustituyendo a las autoridades administrativas, haciendo uso de atribuciones que iban más allá de un tribunal de anulación. Fue el golpe más fuerte que se dio al tribunal, para resquebrajar su fuerza, y que reveló por otra parte, la debilidad de las mismas autoridades administrativas. El retroceso se logró modificando el texto de la fracción III del artículo 77 de la Ley Orgánica del Tribunal. Obvio resulta decir, que también los habitantes del Distrito Federal compartieron el golpe, pues de tan malhadada reforma sus intereses resultaban menos protegidos. Declarar la nulidad de una negativa a otorgar un permiso de construcción no es lo mismo que, además de tal efecto, se condene a la autoridad para que en un lapso determinado lo otorgue."⁸²

⁸² ALFONSO NAVA NEGRETE, citado por J. GONZALEZ PEREZ Op. cit. pág. 351.

Podemos decir que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal duró como tribunal de plena jurisdicción en la vida jurídica de nuestro país, desde su creación (entró en funciones el 17 de julio de 1971) hasta antes del decreto del 2 de enero de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de Enero de 1973; Decreto que modifica las competencias de las Salas, restringiendo al Tribunal en sus facultades jurisdiccionales, ya que suprime la fracción II del artículo 25-- del proyecto de ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Así como éste, han sido reformados y creados nuevos artículos, que le han dado otra fisonomía al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por eso haremos un breve recorrido a la actual ley deteniéndonos en aquellos artículos dignos de mención para nuestro tema de Tesis.

El artículo 1º de la ley establece que: " El tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, - con la organización y competencia que esta ley establece."

En el presente trabajo de investigación ya hemos dicho que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal autónomo, sin embargo no porque esté dotado de plena-autonomía para dictar sus fallos pueda considerarse como un tribunal de plena jurisdicción, ya que éste último además de tener su autonomía, debe tener en el más amplio sentido de la palabra "ju

jurisdicción, ya que un tribunal que no ejerce la función jurisdiccional en forma plena, no puede considerarse como una alternativa en el quehacer del Estado para impartir una justicia, pronta, expedita y eficaz; en consecuencia, es criticable la función del Tribunal en comento, al no poder ejecutar sus sentencias con eficacia y con imperio, como una alternativa de la Justicia Administrativa real.

Uno de los factores que influye para que este tribunal se limite a dictar sus fallos en forma declarativa, es el artículo 3º que establece: "El Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, nombrará a los magistrados que integren la Sala Superior y las Salas del Tribunal, así como a los supernumerarios necesarios.

Los magistrados durarán seis años, en el ejercicio de su en cargo... ..y al término de su nombramiento podrán ser reelectos o promovidos, y si lo fueren sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Son aplicables a los nombramientos de los magistrados del tribunal... ..las disposiciones establecidas al respecto para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en la Ley Orgánica correspondiente."

Los fundamentos que en concepto del suscrito son un obstáculo para la impartición de justicia administrativa de plena jurisdicción es: en primer término, en cuanto a su integración y organización; ya que el Jefe del Departamento del Distrito Federal in

terviene en forma inmediata en el nombramiento de los magistrados que integran el tribunal, siendo él, quien propone su nombramiento al Presidente de la República, tomando en consideración que el Jefe del Departamento del Distrito Federal de acuerdo con lo establecido en el artículo 32, fracción II, es parte con el carácter de demandado, en el procedimiento que se ventila ante ese tribunal; aunado a lo anterior el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en forma indirecta tiene intervención en la organización y un ejemplo de ello es lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley respecto al otorgamiento de licencias por más de tres meses, que deberán ser solicitadas al Presidente de la República, a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Además, y en particular, influye en el presupuesto económico del tribunal que está determinado por el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, y, aunque no lo expresa el artículo 12 de la Ley del tribunal, de una u otra manera, el Jefe del Departamento, tiene como atribuciones aprobar los anteproyectos de los presupuestos de egresos e ingresos del Departamento del Distrito Federal y del sector correspondiente (artículo 5º fracción XVIII, del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal) por lo que, se concluye, que es él, quien decide o controla el presupuesto del tribunal.

Lo expuesto anteriormente, era la situación que prevalecía antes del Decreto que el H. Congreso de la Unión envió al Presidente de la República del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial, el 26 de julio de 1994, ya -

que actualmente el citado estatuto, establece en su artículo 9º - lo siguiente: " La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que contará, con plena autonomía para dictar sus fallos a -- efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del distrito Federal y los particulares. Los magistrados que lo integren serán nombrados por el Jefe del Distrito Federal con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal".

Este precepto en cita, viene a transformar el panorama antes descrito, ya que en su artículo décimo quinto transitorio, de roga la disposición establecida en el artículo 3º de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, eliminando la facultad que el presidente de la República tenía para nombrar a los magistrados del tribunal; cediéndole dicha atribución al Jefe del Distrito Federal.

Esta reforma, al Estatuto de Gobierno antes señalado, lejos de darle una autonomía plena al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, le da mayor ingerencia al Jefe del Distrito Federal en la integración del tribunal; ocasionando con ello que el tribunal sea dependiente y parcial a los intereses del gobierno del Distrito Federal, cuidando sus relaciones políticas para salvaguardar el nombramiento o reelección de los magistrados que lo integran.

Como lo hemos expuesto anteriormente, el tribunal se limita a dictar resoluciones simplemente de anulación, (declarativas), - sin ninguna justificación jurídica, ya que el artículo 81 de la -

Ley del tribunal, contempla, además de la declaración de nulidad- los efectos de condena, a los que puede obligarse a la autori- dad responsable para otorgar o restituir al actor en el goce de - los derechos que indebidamente hubieran sido afectados o descono- cidos, al dejar sin efecto el acto impugnado; podría decirse, que más bien la justificación de abstenerse de dictar sus sentencias, en los términos del artículo antes citado, obedece a una situa- -- ción política y no jurídica.

Es criticable el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal actual, respecto a la función jurisdiccional, que le designa al - Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en razón de que dicho estatuto le otorga mayores facultades al Jefe del Distrito Fede - ral, colocándolo en una situación privilegiada en el procedimien- to contencioso administrativo, y a manera de ejemplo, el Estatuto de Gobierno en el artículo 67 fracción XVIII, nos habla de una de las facultades y obligaciones del Jefe del Distrito Federal con - sistente en :

"Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea de Re presentantes del Distrito Federal los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones;"

Esta fracción citada, nos revela, - que al no estar contempla do el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Fede ral como autoridad con funciones jurisdiccionales semejantes a - las que ejerce el Tribunal Superior de Justicia, la poca preocupa ción e interés del Jefe del Distrito Federal respecto de las fun- ciones del tribunal, ya que facilita al Tribunal Superior de Jus- ticia del distrito Federal, - en donde se ventilan controversias

entre particulares-los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones; restándole importancia a las controversias que se suscitan entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares, ya que es obvio que los legisladores actuales consideraron que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por ser creado a proposición del Departamento del Distrito Federal, no requiere del auxilio del Jefe del Distrito Federal, para el ejercicio expedito de su función jurisdiccional, porque la ropa sucia se lava en casa ó porque no requiere del auxilio del Jefe del Distrito Federal por contar con los medios legales necesarios para poder obligar incluso al mismo Jefe, al cumplimiento de sus resoluciones.

Esta última hipótesis podemos descartarla de la realidad jurídica de dicho tribunal, puesto que está plenamente acreditado en este trabajo de investigación la carencia de esos medios necesarios para hacer cumplir sus sentencias. Hipótesis que constituyó parte del objeto de estudio del tema en cuestión.

Por último, influye también la limitación que ha tenido la competencia del tribunal, por lo que hace a las relaciones del jefe del Distrito Federal ya que las fracciones I, de los artículos 21 y 71 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo establece que solamente conocerán de los actos administrativos -- exclusivamente de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

En segundo término la falta de atribuciones de los magistrados de la salas del tribunal para vigilar o fiscalizar la ejecución de las sentencias que dictaren, como inicialmente lo estable

cía la fracción II, del artículo 25 de la iniciativa de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, esta atribución fue restringida debido a que el tribunal estaba sustituyéndose a las autoridades administrativas, al hacer uso de sus atribuciones que iban más allá de un tribunal de anulación.

Por lo que se puede concluir, que estos son los factores limitantes para que las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo puedan surtir sus efectos de plena jurisdicción - siendo estos los siguientes:

- 1.- El efecto de la plena jurisdicción en las sentencias, trasciende, no sólo a anular el acto impugnado, sino también a condenar a la autoridad demandada, pudiendo obligarla a la realización de otro acto, modificando el acto impugnado o adicionándolo, en consecuencia el tribunal de plena jurisdicción debe tener el pleno dominio del acto impugnado.
- 2.- El efecto de las sentencias de plena jurisdicción, que conlleva a la restitución de las cosas por la autoridad responsable, al estado que guardaban antes de la violación. Este efecto es el que se obtiene en el procedimiento judicial federal, aplicándose correctamente la función jurisdiccional sin que este efecto invada la esfera de competencia de las autoridades demandadas.

Sin embargo el tribunal, al dictar sus resoluciones se concreta a hacerlo en forma declarativa y, en la mayoría de los casos, sino es que en todos, se abstiene de fijar en las sentencias el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa para sustituir a la anulada.

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

PRIMERA.- La gran aportación al tema que nos ocupa, son las constituciones ideológicas que surgieron de los pensadores políticos para frenar el poder monárquico y defender la libertad individual destacando entre ellas la "teoría de la separación de poderes" de Montesquieu, dogma, que sirvió de base para la construcción de -- una fiscalización de la autoridad administrativa, que tiene lugar al comienzo de la edad contemporánea el contencioso administrativo.

SEGUNDA.- La idea primordial del "principio de la división de poderes" radica en el reparto del poder entre diferentes órganos, - no tanto para aislarlos recíprocamente, sino para permitir un control de los unos sobre los otros; no sólo para impedir la concentración de un poder que sería excesivo, en las manos de un sólo - órgano (concentración que sería peligrosa para la democracia), si no para garantizar la regularidad del funcionamiento de diferentes órganos, respetando la supremacía de la ley.

TERCERA.- Debido a que los revolucionarios franceses temían que - los órganos judiciales recuperaran frente a la nueva administración la tradición de ingerencia y de oposición de los parlamentos atribuyeron a un órgano del poder ejecutivo la función de juzgar los conflictos entre el interés público- que la administración tiene a su cargo- y los intereses individuales; prohibiendo al poder judicial de conocer litigios en los cuales la administración es - parte.

CUARTA.-El sistema francés se centra sobre una interpretación especial del principio de la división de poderes concebido como fundamento de la dualidad de jurisdicciones; que se integra por, la

civil encabezada por la Corte de Casación, y la administrativa - formada por el Consejo de Estado que emana del poder ejecutivo - que actualmente esta contemplada por los tribunales administrativos desde 1953. Esta postura sería violatoria del artículo 49 constitucional, era permitido en esos tiempos para salvaguardar el interés público.

QUINTA.- La legislación francesa, le concede mayor importancia al juicio de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción esta bleciendo una dualidad de jurisdicción entre el poder ejecutivo y el poder judicial. A diferencia de la mayoría de los países que acogieron la jurisdicción contencioso administrativa.

SEXTA.- La jurisdicción administrativa francesa, sin dudar de las grandes aportaciones de los revolucionarios franceses, es consecuencia de la progresiva independencia, especialización y procesalización de los órganos de la administración de justicia.

SEPTIMA.- En el sistema español prevaleció durante los primeros años del siglo XIX, la idea de que las controversias administrativas, correspondía resolverlas al poder judicial, pero dicha tendencia no les ha impedido que surja la institución de tribunales administrativos (de influencia francesa) subordinados al Tribunal Supremo cuya competencia era conocer de la juricidad de los actos de la administración pública.

OCTAVA.- El sistema anglosajón se caracteriza por las premisas del "rule of law" siendo la característica más común, es exigir responsabilidades jurídicas a la administración del Estado como si fuera un mero particular, desconociendo los privilegios de las entidades estatales, tendiendo siempre a la consolidación de la libre empresa, o sea dando preponderancia al Derecho Común.

NOVENA.— En el sistema administrativo Norteamericano, imperó apartir de la Constitución de 1857 hasta 1938, la concepción rígida - del principio de la división de poderes, cada poder es competente para realizar su propia y específica función. Por ello los tribunales ordinarios de cualquier instancia se encargan del control - jurisdiccional.

DECIMA.— Todos los jueces de la Unión deciden sobre la aplicación de las reglas constitucionales a las reglas locales u ordinarias; por ello es importante señalar a los writs que son los mandamientos que llevan las violaciones constitucionales ante la Suprema - Corte de Justicia Angloamericana y del contenido de los mismo se desprende que los jueces de la Unión tienen las atribuciones de - ordenar a la autoridad renuente que ejecute un acto o que deje de hacer algo o el acto que perjudica al particular quejoso.

DECIMA PRIMERA.— Este sistema no pudo escaparse de la influencia del sistema administrativo frances, ya que apesar de prevalecer - el sistema judicialista en Estados Unidos de Norteamerica y Gran Bretaña, no han dejado de contribuir los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, como lo son el Tribunal de Reclamaciones y la Corte de Apelación de Aduanas y Patentes.

DECIMA SEGUNDA.— La jurisdicción constituye un servicio público - de vital importancia para la convivencia social; consiste en la - potestad de que los tribunales se encuentran legalmente investi - dos para resolver las controversias que le son planteadas y para ejecutar las sentencias que se dicten en los juicios inherentes; suponen la existencia de ciertos elementos absolutamente indis - pensables para lograr sus fines.

DECIMO TERCERA.- El artículo 17 constitucional garantiza el libre acceso a todo individuo a la jurisdicción, para reclamar la eficacia del Derecho, establece las bases para un auténtico sistema de impartición de justicia en nuestro país que da la certidumbre a los gobernados en la definición de sus conflictos, amplía y consolida sus garantías de legalidad, de seguridad jurídica, de igualdad formal y real ante la Ley, de respeto a sus derechos, libertades y propiedades, repara cualquier violación a las normas jurídicas y favorece el necesario equilibrio entre los poderes del Estado.

DECIMO CUARTA.- Este precepto establece que la justicia por impartir tiene que ser expedita, pronta, gratuita, imparcial y completa, y establece que las leyes deben garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

DECIMO QUINTA.- La prestación de servicio público de justicia a cargo del Estado, es decir la jurisdicción, no es efectiva si el mandato de la sentencia deja de cumplirse en forma adecuada y total.

DECIMO SEXTA.- La jurisdicción la entendemos como una función del Estado para proteger los intereses de los particulares protegidos jurídicamente, como un tercero imparcial e independiente frente a dos contendientes su finalidad es resolver una pretensión jurídica, estatuyendo una verdad permanente para el caso en concreto dentro del orden jurídico.

DECIMO SEPTIMA.- No podemos hablar de justicia administrativa, si el órgano estatal encargado de dirimir controversias, al que se le confía la satisfacción de la pretensión, si no existe una independencia real entre el sujeto que administra y el sujeto que juz

ga, aún siendo Estado, aún formando parte de ese ente único. Lo que solamente se ha conseguido a través de una estructuración orgánica del Estado en función del ordenamiento jurídico.

DECIMO OCTAVA.— El origen de la justicia administrativa fue la manera política de excluir el "justo control jurisdiccional" de la Administración Pública, que tradicionalmente tenía el poder judicial.

DECIMO NOVENA.— La creación de Tribunales especializados en Justicia Administrativa obedece a que en ciertos, asuntos contenciosos administrativos se puede ver amenazado el interés social y bienes jurídicos de orden público. Pero fuera de esa razón, cuando el caso no lo amerite deben de someterse al ordenamiento de la Jurisdicción Ordinaria.

VIGESIMA.— La Justicia Administrativa es parte de la potestad del Estado y de la obligación ineludible que tiene para conceder la tutela jurisdiccional en la medida en que le sea requerida.

VIGESIMA PRIMERA.— Se da la Justicia Delegada en los Tribunales Administrativos que poseen autonomía, respecto de la administración y se encuentran facultados para dictar sentencia. Su carácter jurisdiccional, pleno e independiente lo caracterizan como un verdadero Tribunal que cumple ampliamente la función de impartición de Justicia.

VIGESIMO SEGUNDA.— El tipo de Sistema de Justicia Administrativa que se aplica en nuestro país, es un sistema mixto, pues las controversias de carácter administrativo se pueden ventilar ante los Tribunales Administrativos o ante los órganos del Poder Judicial Federal. Sin que esto implique una dualidad de jurisdicción en --

razón de que en nuestro sistema de justicia quien tiene la última palabra en las controversias administrativas es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VIGESIMA TERCERA.- La concurrencia de poderes es necesaria en razón de que las funciones del Estado para realizar sus fines, que constituyen la forma de ejercicio de sus atribuciones no se diversifican entre sí, por el hecho de que cada una de ellas tengan -- contenido diferente, ya que todas pueden servir para realizar una misma atribución: (es lo que el Estado debe hacer).

VIGESIMO CUARTA.- El Principio de Separación de Poderes, está proyectado en nuestra Constitución, en el artículo 49 constitucional para someter a los Poderes al imperio de la Ley, ya que no pueden hacer más de lo que la ley les permite. consagrando el principio de legalidad, el cual es tutelado por los tribunales como lo son el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

VIGESIMO QUINTA.- En nuestro país los órganos que imparten justicia administrativa son de carácter delegada y tienen características de plena jurisdicción, sin desconocer su naturaleza de simple anulación; y los Tribunales de la Federación que son de plena - jurisdicción.

VIGESIMO SEXTA.- El legislador al plantear la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, pensaba que ese órgano no podría tener fuerza suficiente para imponer la ejecución de sus propias sentencias dejando a los Tribunales Federales y a la Suprema Corte de Justicia los problemas de ejecución de las sentencias, esta postura fué adoptada por cuestiones políticas y no jurídicas justificandose con la postura de una tradición.

VIGESIMO SEPTIMA.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano que en su origen es de anulación y que en su desenvolvimiento ha obtenido mayores atribuciones y facultades que lo caracterizan como un tribunal contencioso administrativo además de conocer ampliamente la materia fiscal; sin embargo, es recomendable dotarlo de plena jurisdicción de manera tal que sus sentencias sean constitutivas de derechos y declarativas.

VIGESIMO OCTAVA.- El procedimiento que se lleva a cabo es de tipo judicial sin estar dotado de atribuciones para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus sentencias.

VIGESIMO NOVENA.- Las sentencias de los tribunales de lo contencioso administrativo en el Distrito Federal (Tribunal Fiscal de la Federación y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), son de anulación y no son de plena jurisdicción a pesar que su legislación les han conferido amplias facultades para resolver la cuestión efectivamente planteada en cada juicio. por ello, es necesario que los tribunales en cuestión precisen los efectos de las sentencias que se dicten, ya que de esta manera se logra una administración de justicia eficaz.

TRIGESIMA.- Lo que determina si una sentencia es eficaz no es su característica de anulación o de plena jurisdicción, si no que es la función jurisdiccional que realiza el órgano que la emite con todos sus elementos, por ello es necesario que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sea dotado de plena jurisdicción para que pueda ejecutar sus sentencias en beneficio de los capitalinos.

TRIGESIMA PRIMERA.- Se propone que el procedimiento de ejecución de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo -

del Distrito Federal, sea semejante al procedimiento de ejecución de los Tribunales Judiciales Federales, esto no implica que se le dote mayores atribuciones al tribunal administrativo en cuestión, ya que este procedimiento únicamente es para el caso de incumplimiento de las sentencias. Esta propuesta encuentra su fundamento en el párrafo tercero del artículo 17 constitucional.

TRIGESIMA SEGUNDA.—El hecho de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del distrito Federal no posea facultades para hacer cumplir sus sentencias, es violatorio del principio de legalidad y seguridad jurídica; así como de efectividad de las sentencias — consagrado en el artículo 17 párrafo tercero de la Constitucional

TRIGESIMA TERCERA.—La plena jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal existió en sus inicios, pero, se le limitó a un tribunal de simple anulación con las reformas a su ley en el año de 1973. Este hecho obedece a condiciones políticas más que jurídicas tales como: La ingerencia del jefe — del Distrito Federal, en la integración y presupuesto económico — del tribunal; la carencia de atribuciones para vigilar y fiscalizar el cumplimiento de sus sentencias; o bien la abstención de la Salas para dictar sus sentencias, exponiendo el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad demandada, para sustituir a la anulada; y por último, la carencia de un procedimiento de ejecución de sentencia que sustituya al recurso de queja, para obtener los mejores medios para lograr los fines de la justicia.

TRIGESIMA CUARTA.— Se propone agregar al artículo 215 del Código Penal del Distrito Federal, una fracción que disponga: (el primer párrafo de la hoja 124 de este trabajo) para que las autoridades administrativas respeten irrestrictamente las sentencias del tribunal.

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

1. ACOSTA ROMERO, MANUEL.
" Segundo curso de Derecho Administrativa "
Ed. Porrúa.
México, 1989 y 1992.
p. 685.
2. A. ARNAZ, RAFAEL.
" De la competencia administrativa "
Ed. Montecarlo.
Buenos Aires, 1968.
3. BURGOA, IGNACIO.
" El Juicio de Amparo "
Ed. Porrúa Hnos.
México, 1993.
4. BIELSA, RAFAEL
" Sobre lo contencioso Administrativo. "
Ed. Porrúa.
México, 1969.
5. BRISEÑO SIERRA HUMBERTO.
"Derecho Procesal Fiscal "
Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
2ª. Edición, México
1990.
6. CARRILLO FLORES, ANTONIO.
" El Tribunal Fiscal de la Federación. Un testimonio "
México, 1966.
Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Julio- Agosto.
7. CANASI JOSE .
"Derecho Administrativo".
Tomo I Y II.
Madrid 1977.
8. Constitución Comentada.
3ª Edición 1992.
Serie: Estudios Legislativos.
Editorial UNAM. DDF y PGLDF.
9. DE LA CUEVA MARIO.
"La Idea del Estado."
Editorial UNAM.
México 1986.
10. EDUARDO B. CARLOS.
"Introducción al Estudio del Derecho Procesal"
Ediciones Jurídicas Europa y America.
Buenos Aires 1959.

11. FIORINI.
"Manual de Derecho Administrativo".
Cuarta Edición,
Buenos Aires 1968.
12. FIX ZAMUDIO HECTOR.
"Derecho Administrativo"
Tomo II.
14ª Edición
Porrúa 1988.
13. FLORES ZAVALA ERNESTO.
"Derecho Administrativo".
Editorial Porrúa.
México 1989.
14. FORSTHOFF ERNEST.
"Tratado de Derecho Administrativo".
Impresión Española Profesional.
Madrid 1967.
15. FRAGA GABINO.
"Derecho Administrativo"
Editorial Porrúa.
México 1990.
16. GARCIA MAYNES EDUARDO.
"Introducción al Estudio del Derecho".
Editorial Porrúa.
México 1986.
17. GOMEZ LARA CIPRIANO.
"Teoría General del Proceso."
Editorial UNAM.
México 1987.
18. GONZALEZ COSIO ARTURO.
"El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa."
Editorial Porrúa.
México 1989.
19. GONZALEZ PEREZ JESUS.
"Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano."
Editorial Temis
Primera Edición.
Bogotá Colombia 1985.
20. GONZALEZ PEREZ JESUS.
"Derecho Procesal Administrativo Mexicano".
Impresión Española Profesional.
Madrid 1993.

21. HEDUAN-VIRUES DOLORES.
"Hacia un Tribunal de Justicia Administrativa".
Editorial Fondo de Cultura Económica- UNAM.
México 1967.
22. H.N.R. WADE.
"Derecho Administrativo".
Instituto de Estudios Políticos.
Madrid 1978.
23. LUCERO ESPINOSA MANUEL.
"Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante
el Tribunal Fiscal de la Federación".
2ª EDICION.
Editorial Porrúa.
24. MARGAIN MANAUTOU, EMILIO.
"Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano".
Editorial Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
1980. México.
25. MARGAIN MANAUTOU, EMILIO.
"De lo Contencioso Administrativo de anulación o de
ilegitimidad".
Editorial Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
México 1991.
26. PALLARES EDUARDO.
"Diccionario de Derecho Procesal Civil".
Editorial Porrúa.
México, 1978.
27. PALLARES, JACINTO.
"El Poder Judicial".
Editorial Porrúa.
México, 1974.
28. PEREZ DE LEON, E. ENRIQUE.
"Notas de Derecho Administrativo".
Editorial Porrúa.
1ª Edición.
México 1987.
29. RODRIGUEZ LOBATO, RAUL.
"Derecho Fiscal".
2ª Edición.
Editorial Harla.
México, 1986.
30. SERRA ROJAS, ANDRES.
"Derecho Administrativo".
Tomo II, 1ª Edición.
Editorial Porrúa.
México, 1988.

31. SIERRA JARAMILLO, FRANCISCO.
"Derecho Contencioso Administrativo".
2ª Edición.
Editorial Temis Librería.
Bogotá, Colombia.
1980.
32. TENA RAMIREZ, FELIPE.
"Derecho Constitucional Mexicano".
22ª Edición.
Editorial Porrúa.
México, 1991.

LEGISLACION Y OTRAS PUBLICACIONES .

Código Federal de Procedimientos Civiles 1994.

Código Fiscal de la Federación 1994.

Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1994.

Decreto que Adiciona y Reforma la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. publicada en el Diario Oficial del 4 de enero 1973.

Decreto que Reforma y Adiciona la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, del diario Oficial del 3 de enero de 1979.

Ley de Amparo 1994.

Ley de Justicia Fiscal, Exposición de Motivos. publicada en el Diario Oficial del 31 de enero de 1936.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal 1994.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal 1994.

Memoria de la I Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. 27 de agosto de 1992.

Ponencia del Licenciado YULIC BARRIENTOS SOLIS, dentro del ciclo de Conferencias Titulado Reforma Política del Distrito Federal, Comisión 4. Procuración y Administración de Justicia, con el tema " Propuestas y adiciones a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", de fecha 10 de Noviembre de 1992. y otras Ponencias.

Decreto del Estatuto de Gobierno publicado en el Diario Oficial del 26 de juli de 1994.