

349
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**JUSTIFICACION DE LA EXISTENCIA DE LOS
TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO
MEXICANO**

**CASO CONCRETO: EL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL
DISTRITO FEDERAL**

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ROXANA NORA GONZALEZ CARRASCO



ASESORA DE TESIS

LIC. MA. DE LOURDES GARCIA RUIZ

MEXICO, D. F.

1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

Nora y Vicente, quienes con su cariño, ejemplo y paciencia, han sabido alentarme en mi formación profesional, por todo ésto mi amor y agradecimiento.

A MIS HERMANOS:

Con todo mi amor, ya que siempre me han impulsado y motivado en la conclusión del presente trabajo.

A MIS ABUELITOS:

Tita, con profundo amor, Vicente, Margarita y Dady+ siempre estarán en mi corazón.

A MIS TIOS Y PRINOS:

Por su apoyo incondicional
gracias.

**A LA LIC. MARIA DE LOURDES
GARCIA RUIS:**

Con respeto, admiración y cariño en
agradecimiento a sus enseñanzas,
estímulo y apoyo que hicieron
posible la realización de la
presente tesis. Mil gracias.

A MIS AMIGOS:

Con los cuales tuve
la fortuna de compartir
momentos de alegría y
tristeza, gracias por su
sincera amistad.

**A LA LIC. MARIA DE LA LUZ
GONZALEZ Y GONZALEZ:**

Con agradecimiento por orientarme
y haberme permitido inscribir el
presente trabajo en el Seminario
a su digno cargo.

**JUSTIFICACION DE LA EXISTENCIA DE LOS TRIBUNALES DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO MEXICANO
CASO CONCRETO: EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL**

I N D I C E

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCION..... | I |
| CAPITULO PRIMERO | |
| 1. Conceptos Operativos..... | 1 |
| 1.1. Estado..... | 3 |
| 1.2. Elementos del Estado | 5 |
| 1.3. Estado de Derecho..... | 8 |
| 1.4. Concepto de lo Contencioso Administrativo..... | 11 |
| 1.5. Sistemas Contenciosos-Administrativo..... | 15 |
| 1.6. Ubicación de la Acción Contencioso-Administrativa en el Estado Mexicano..... | 18 |
| CAPITULO SEGUNDO | |
| 2. Antecedentes Históricos de lo Contencioso Administrativo en México..... | 22 |
| 2.1. Epoca Precolombina..... | 22 |
| 2.2. Epoca Colonial..... | 23 |
| 2.3. Constitución de Cádiz de 1812..... | 25 |
| 2.4. Constitución de Apatzingán de 1814..... | 28 |
| 2.5. Acta Constitutiva de la Federación de 1824..... | 28 |
| 2.6. Bases Constitucionales del 15 de Diciembre de 1835 | 31 |
| 2.7. Constitución de las Siete Leyes de 1836..... | 32 |

| | | |
|-------|---|----|
| 2.8. | Ley Lares de 1853..... | 35 |
| 2.9. | Constitución de 1857..... | 40 |
| 2.10. | Ley de Justicia Fiscal de 1936..... | 44 |
| 2.11. | Creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal..... | 49 |

CAPITULO TERCERO

| | | |
|------|--|----|
| 3. | La Estructura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal..... | 51 |
| 3.1. | La Sala Superior..... | 52 |
| 3.2. | El Presidente del Tribunal..... | 60 |
| 3.3. | Las Salas Ordinarias..... | 63 |
| 3.4. | La Secretaría General de Acuerdos..... | 65 |
| 3.5. | La Secretaría General de Compilación y Difusión | 66 |
| 3.6. | Los Secretarios de Acuerdos..... | 67 |
| 3.7. | Los Actuarios..... | 68 |
| 3.8. | La Coordinación de Asesoría y Defensoría Jurídicas..... | 69 |

CAPITULO CUARTO

| | | |
|--------|--|----|
| 4. | Justificación de la Existencia de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo en el Estado Mexicano..... | 73 |
| 4.1. | Requisitos Necesarios para el Ejercicio de la Acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal..... | 76 |
| 4.1.1. | Definitividad..... | 77 |
| 4.1.2. | Ejercicio Opcional de la acción o del Recurso Administrativo..... | 82 |
| 4.1.3. | Interés Legítimo..... | 84 |

| | |
|---|------------|
| 4.1.4. Oportunidad para el Ejercicio de la acción.... | 85 |
| 4.2. Sujetos de la Relación Procesal..... | 87 |
| 4.2.1. El actor..... | 88 |
| 4.2.2. El Demandado..... | 92 |
| 4.2.3. Tercero Perjudicado..... | 94 |
| 4.3. Integración de la Litis..... | 96 |
| 4.3.1. La Demanda..... | 97 |
| 4.3.2. La Contestación de la Demanda..... | 105 |
| 4.3.3. La Ampliación de la Demanda..... | 109 |
| 4.4. Cierre de la Instrucción..... | 111 |
| 4.4.1. Audiencia de Pruebas y Alegatos..... | 113 |
| 4.4.2. La Sentencia..... | 115 |
| CONCLUSIONES..... | 122 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 127 |

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

Una de las principales problemáticas a las cuales se enfrenta el Estado mexicano es la de mantenerse como un Estado de derecho, cuya finalidad primordial es la impartición de justicia.

Esta preocupación ha sido desde siempre objeto de estudio y de análisis por parte de juristas y tratadistas en el devenir de la historia de esta nación.

La presente tesis es el resultado de una inquietud personal de la sustentante, mediante la cual nos proponemos tratar algunas cuestiones relacionadas con la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el Estado mexicano, sin embargo, como toda creación humana este órgano jurisdiccional adolece de una autonomía total, además a nuestro criterio, se debería omitir la dualidad de funciones que desempeña el Jefe del Departamento del Distrito Federal que resulta ser, en el procedimiento contencioso administrativo, juez y parte al mismo tiempo, razón por la cual no es posible hablar de una impartición de justicia estrictamente imparcial.

II

En este sentido, analizaremos la importancia que tiene el Tribunal en estudio y así apuntaremos que el primer antecedente en México se debe a la iniciativa del jurista Don Teodosio Lares, mismo que promovió la ley para el arreglo del contencioso administrativo, el 25 de mayo de 1853, conocida como Ley Lares, sin embargo, con el transcurso del tiempo dicha Ley perdió fuerza, ya que la doctrina y la jurisprudencia mexicanas declararon que la Ley Lares era anticonstitucional y que en México, por lo tanto, no tenía lugar la figura de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

A partir de esa fecha existieron diversas reformas y discrepancias en el sentido de determinar la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de dichos Tribunales.

Es hasta el 17 de marzo de 1971 cuando podemos hablar de la existencia de una ley que avalara la figura de dicho Organo Colegiado, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de esa fecha y cuatro meses después se instaló formalmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Como consecuencia de lo antes expresado, el objeto y finalidad de esta tesis consiste en el análisis de las diferentes etapas y corrientes por las cuales ha atravesado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado mexicano, así mismo destacar la importancia que tiene éste toda vez que los ciudadanos, al verse afectados en sus intereses por las resoluciones de la autoridad que en determinados casos pueden resultar arbitrarias tienen la posibilidad de recurrir a dicho Tribunal.

Por último, proponemos algunas alternativas que coadyuvarían a dar mayor legalidad al procedimiento contencioso administrativo y lograr de esta manera una impartición de justicia administrativa imparcial.

CAPITULO PRIMERO

1. CONCEPTOS OPERATIVOS

Todo trabajo de investigación comienza con un concepto, nuestra tesis no puede ser una excepción a la regla general, motivo por el cual ofreceremos diferentes significados del término Estado, ya que el mismo se utiliza para designar la organización política fundamental de los hombres.

Sin embargo, precisar un concepto de Estado, no fue tarea fácil, ya que tuvieron que transcurrir varios años, para poder definirlo, debido a que desde tiempos remotos, ha ido recibiendo diversos nombres que nos dan a entender las variadas formas que ha adoptado en su desarrollo.

En ese sentido tenemos que en la literatura griega se conocieron ciudades de cierta importancia, como Cronos y Micenas, pero las unidades sociales y políticas fundamentales eran todavía los *gens*, que se constituyeron como clanes familiares más o menos poderosos, los clanes al agruparse daban lugar a las fratrías y éstas a su vez a las tribus.

Esta organización declinó con los cambios sociales y económicos dando lugar, a las estructuras políticas de la Grecia clásica, entre las cuales destaca, principalmente la polis ciudad pequeña, pero riquísima por su actividad comercial, cultural y política, misma que constituyó la unidad o forma política fundamental de Grecia en su época de mayor esplendor.

Por su parte, en Roma nos encontramos con una evolución política semejante a la de Grecia, se emplearon diversas expresiones para designar la situación política de los romanos, pero al igual que en Grecia se acentuó mucho más la pertenencia a la comunidad de ciudadanos como signo característico de lo político. El régimen de la ciudad comprendía los tres órganos fundamentales: la asamblea, el senado y el pueblo. Ahora bien, el ciudadano, estaba siempre vinculado a una comunidad, la cual se concebía en Roma con un sentido mucho más jurídico que en Atenas, la *civitas* era una especie de comunidad jurídicamente organizada.

Más adelante, en la Edad Media, encontramos diversos nombres aplicados a la agrupación política, esa diversidad de nombres obedeció principalmente a que los siglos medievales se caracterizaron precisamente por la coexistencia y lucha de formas muy variadas de poder, existió un pluralismo político y una poliarquía.

Fue precisamente en Florencia donde por primera vez comenzó a emplearse la palabra Estado, surgió entre las primeras frases del político florentino Nicolás Maquiavelo, autor del libro intitulado "*El Príncipe*" en 1513. La frase inicial con que Maquiavelo da comienzo a su obra fue afortunada y en el curso de los siglos XVI y XVII penetró, con peculiar significado político.

Una vez indicada esta breve referencia histórica, ofrecemos algunos conceptos propuestos por los diferentes estudiosos del Estado.

1.1. ESTADO

Al respecto, tenemos que el jurista Georg Jellinek, comienza por distinguir el concepto social y el concepto jurídico del Estado. "...el primero es el que considera la naturaleza del Estado como una sociedad; el segundo, como una figura jurídica". ⁽¹⁾

En tal sentido Jellinek hace la siguiente distinción:

-Concepto social.

⁽¹⁾ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, la edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1992 pág. 157

El Estado es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio.

-Concepto jurídico.

El Estado resulta ser, la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio o bien en una fórmula más concisa: la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.

Sin embargo, para Hans Kelsen el Estado "...es la totalidad de un orden jurídico en cuanto constituye un sistema que descansa en una norma hipotética fundamental".⁽²⁾

El Estado es para Heller "...una estructura de dominio duraderamente renovada a través de un obrar común actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio."⁽³⁾

En este orden de ideas y una vez que hemos señalado algunas de las definiciones de tan importante organización política, podemos expresar que desde nuestro particular punto de vista, entendemos al Estado como una comunidad organizada

⁽²⁾ González Uribe, Héctor, *Op. Cit.* pág. 157

⁽³⁾ González Uribe, Héctor, *Op. Cit.* pág. 157

en un territorio, regido mediante un orden jurídico, representado por un cuerpo de funcionarios; que tiene como objetivo o fin realizar el bien común de esa comunidad.

1.2. ELEMENTOS DEL ESTADO

El Estado armoniza y utiliza una serie de elementos que contribuyen a formar su esencia, el maestro Jean Dabin en su obra *Doctrina General del Estado (Elementos de filosofía política)* considera como componentes previos o anteriores al Estado, el elemento humano-el pueblo-y el elemento territorial y como elemento constitutivo, el fin del Estado - el bien público temporal, la autoridad o poder público. De estos elementos obtiene una definición del Estado que le permite atribuir a éste tres caracteres fundamentales: "...la personalidad moral, la soberanía y la sumisión al Derecho".⁽⁴⁾

La población, como elemento humano del Estado, puede ser concebida, técnicamente desde diversos puntos de vista: como sociedad, como población propiamente dicha, como pueblo, como nación. Así las cosas entendemos por población "...el conjunto de seres humanos que habitan en un territorio, sin distinción de edad, sexo o condición socio-política." ⁽⁵⁾

⁽⁴⁾ González Uribe, Héctor, *Op.Cit.* pág. 291

⁽⁵⁾ González Uribe, Héctor, *Op.Cit.* pág. 295

El pueblo aparece estrechamente vinculado con el territorio, del cual no puede desprenderse sin perder su calificación política, de aquí que todos los autores de Teoría del Estado hagan intervenir al territorio como un elemento indispensable de la definición del mismo.

Jellinek por ejemplo, llama al Estado ceñidamente "...una corporación territorial dotada de poder de mando originario".⁽⁶⁾

Por lo demás el territorio del Estado abarca no solamente la superficie, con sus campos, montañas, ríos y lagos sino también el subsuelo con sus minerales, el espacio atmosférico, y las costas y litorales con su extensión de mar territorial. Las características de cada uno de estos elementos así como las fronteras o límites del Estado están fijados por la Constitución Política del propio Estado y los Tratados Internacionales celebrados con sus vecinos así como por las Convenciones Internacionales Multilaterales.

El territorio cumple dos funciones muy importantes, para la vida del Estado. Desde luego, una función negativa, "... la cual consiste en señalar al Estado sus límites, sus fronteras, el ámbito espacial de validez de sus leyes y órdenes."⁽⁷⁾

⁽⁶⁾ González Uribe, Héctor. *Op.Cit* pág. 296

⁽⁷⁾ González Uribe, Héctor. *Op.Cit* pág. 296

Esto es indispensable para que haya seguridad jurídica y paz en las relaciones entre los Estados.

La otra función del territorio es positiva, y consiste "...en dotar al Estado del instrumento físico necesario para el cumplimiento de su misión de servir al bien público temporal".⁽⁸⁾

El territorio en efecto, permite al Estado realizar sus funciones de control y vigilancia sobre la población.

El territorio resulta así un elemento imprescindible para el Estado, sin él no puede cumplir sus funciones.

Por otra parte, para llevar adelante el bien público el Estado cuenta con un elemento de decisiva importancia que es el que lo caracteriza distintivamente de otras organizaciones: la autoridad o poder público.

La autoridad en el Estado "...no es más que una exteriorización particular del múltiple y complejo problema de la autoridad en la vida social".⁽⁹⁾

⁽⁸⁾ González Uribe, Héctor, *Op. Cú.* pág. 281

⁽⁹⁾ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 1ª. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1976. pág. 303y 314

La autoridad en el Estado es total y goza del monopolio de la coacción física y es al mismo tiempo, no puede dejar de existir mientras el hombre viva en sociedad, la misma tiene una gran misión que cumplir, la cual consiste en llevar a individuos y grupos que forman la población del Estado a la realización del bien público, o lo que es lo mismo crear, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres alcancen la perfección a que aspiran.

Conforme a lo antes señalado tenemos que los principios de pueblo, territorio y gobierno constituyen los elementos básicos que integran la figura del Estado y sin los cuales no podría existir.

1.3. ESTADO DE DERECHO

Por otra parte, es preciso aclarar en forma breve qué entendemos por un Estado de derecho. Primeramente, en un Estado de esta naturaleza, existen los tres clásicos poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuyos titulares se proponen alcanzar las metas fijadas a futuro por gobernantes y gobernados. Dentro de esas metas se encuentra la de garantizar el respeto de la persona humana, la garantía de respeto se funda sobre el buen funcionamiento del aparato estatal, de esta manera, la administración pública se

encuentra constreñida a la obligación de velar por los intereses de los gobernados por medio del cumplimiento estricto de sus funciones públicas.

Asimismo, la principal característica del Estado de derecho es precisamente que las actuaciones de las autoridades gubernamentales deben quedar subordinadas a los ordenamientos jurídicos previamente establecidos, tal y como acontece en nuestro medio con los artículos 14 y 16 constitucionales en los que se encuentran las garantías de audiencia y legalidad en favor de los ciudadanos.

En ese sentido se ha definido al principio de legalidad como: "...uno de los derechos fundamentales del hombre y que implica el derecho a la forma, competencia, motivo, objeto y fin prescritos por la ley". (10)

Este criterio puede confrontarse con la jurisprudencia aprobada en Sesión de la Sala Superior el 4 de junio de 1987 que expresa:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- Para que tenga validez una resolución o determinación de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, se debe citar con precisión el precepto legal

(10) "Pensamiento Jurídico" en la *Revista trimestral del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas*, TUXTLA Gutierrez. Chis junio, 1977, año I, volumen 2, pág. 93

aplicable así como también las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de ese acto: además de que exista una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, o sea, que en un caso específico se configuren las hipótesis normativas, requisitos en los cuales, no puede considerarse como debidamente fundado y motivado en acto de la autoridad." (11)

En virtud de que la administración pública es manejada por personas físicas que en ocasiones, de manera involuntaria o voluntaria, pueden incurrir en un error y ocasionar perjuicios en los derechos, bienes o intereses legítimos de los particulares, lesiones que necesariamente deben ser reparadas y con el fin de restablecer el orden jurídico violado o quebrantado por un acto irregular de la administración, la doctrina y la legislación han reconocido diversos medios de defensa en favor de los administrados, así tenemos, entre otros, el juicio contencioso administrativo que es un medio de defensa que la ley establece en favor del particular afectado en sus derechos o intereses legítimos por un acto de la autoridad administrativa.

(11) Jurisprudencia del *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, No. 1 en la Gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal, México, 4 de junio de 1987.

Al respecto, es importante señalar, que la naturaleza jurídica que actualmente tienen los tribunales competentes para conocer dichos juicios contencioso-administrativos es ambigua y se aparta del principio constitucional de la división de poderes, toda vez que la impartición de justicia, ya sea administrativa o de cualquier otra índole corresponde exclusivamente al Poder Judicial a través de órganos autónomos.

Sin embargo el hecho de que los tribunales contencioso-administrativos se encuentren en el Poder Ejecutivo origina la aberración jurídica de convertirlos en juez y parte al mismo tiempo, problemática que reclama un cambio urgente y radical en los órganos de justicia administrativa, de lo cual nos ocuparemos más adelante.

1.4. CONCEPTO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Expuestas algunas definiciones de Estado, es pertinente señalar un concepto de lo que significa el "contencioso administrativo", en la inteligencia de que como veremos en el capítulo siguiente, no siempre fue así ya que al inicio de la evolución de los medios de defensa administrativos para los gobernados era casi imposible concebir en nuestro país la existencia de esta figura jurídica.

A partir de esta consideración señalaremos que el vocablo de lo "contencioso" encierra la idea de contradicción o desacuerdo respecto de un acto, de un hecho o de una omisión. Por otro lado la palabra "administrativo" alude a que ese desacuerdo es relativo a la administración pública.

Por esa razón el "contencioso administrativo" desde un punto de vista gramatical, equivale a pleito o controversia perteneciente a la administración pública, es decir, a una situación de contienda jurídica entre la administración pública y los administrados.

Por otra parte, el "contencioso administrativo" en un sentido estricto, puede ser definido desde dos puntos de vista:

En abstracto: "Significa un sistema de garantías que el Estado establece para las relaciones entre los particulares y la administración". (12)

En concreto: "Designa la acción o litigio instaurado por un individuo en contra de la

⁽¹²⁾ Pensamiento Jurídico, Revista Trimestral del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas, *Op.Cit* pág. 93

administración pública a consecuencia de la violación de un derecho o de un interés legítimo"⁽¹³⁾

En consecuencia, resulta obvio que en el ejercicio de su actividad administrativa, el poder público no puede escapar a la imposición de las leyes que rigen a la comunidad a la cual pertenecen, en virtud de lo anterior si en el ejercicio de esa actividad falta a la observancia de las leyes y así mismo se afecta a un derecho o a un interés legítimo de los administrados debe ser precisamente un tribunal el que decida ese conflicto e imponga el respeto de la norma violada, surge de esta manera una contienda entre la administración pública y el particular, misma que conforma la materia contenciosa-administrativa.

A mayor abundamiento, señalaremos algunas definiciones que nos servirán de base para poder comprender con mayor claridad lo que significa el "contencioso administrativo".

Para el jurista Rafael de Pina. "El contencioso-administrativo es un conflicto surgido entre la administración pública y el administrado, llamado a ser resuelto por medio de un recurso administrativo denominado también contencioso-administrativo". ⁽¹⁴⁾

⁽¹³⁾ Pensamiento Jurídico, Revista Trimestral del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas, *Op. Cit.* pág. 93

⁽¹⁴⁾ Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho*. 5a. edición, Editorial Porrúa, S.A., 1976, pág. 178.

En ese sentido podemos determinar que al mencionarse en el concepto antes citado, que el conflicto puede ser resuelto por un recurso administrativo, el mismo es limitativo toda vez que no podría hablarse entonces de un procedimiento o medio de defensa en su concepto general, motivo por el cual discrepamos con la definición mencionada.

Asimismo, el maestro Juan Palomar de Miguel, define al contencioso-administrativo como "...la jurisdicción de que gozan ciertos órganos del Estado para conocer de las controversias jurídicas surgidas con motivo de la aplicación y ejecución de las leyes administrativas". (15)

Por su parte el Diccionario de la Lengua Española indica "Administración, vía contenciosa, dicese de todos los negocios sujetos al juicio de los tribunales en contraposición a los que se llaman administrativo" (16)

En ese orden de ideas y a partir de los elementos que nos interesan en las definiciones precitadas, podemos aseverar que el concepto de "contencioso-administrativo" desde nuestro particular punto de vista, es un conflicto jurídico que se origina por un acto de la autoridad

(15) Palomar, Miguel Juan. *Diccionario para Juristas*. 1a. Edición, México, Ediciones Mayo, S.de R.L., 1981 pág. 311.

(16) Diccionario de la lengua Española, 19a. Edición Madrid. *Real Academia Española*, Editorial Espasa-Calpe, S.A. Tomo II, pág. 353

administrativa que vulnera o agravia los intereses legítimos de los gobernados o administrados.

1.5. SISTEMAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

Una vez que ya hemos analizado las diversas acepciones del "contencioso-administrativo" es oportuno manifestar que para los administrativistas, existen esencialmente dos clases de juicios de lo "contencioso administrativo", que son:

-De plena jurisdicción

-De anulación o de ilegitimidad

En virtud de lo anterior, resulta trascendental establecer su delimitación doctrinal, para que más adelante podamos distinguir sus semejanzas y diferencias, razón por la cual señalaremos que en el juicio de **PLENA JURISDICCION**, se persigue el restablecimiento de un derecho subjetivo infringido por la autoridad administrativa mientras que el contencioso de **ANULACION O DE ILEGITIMIDAD** busca el restablecimiento de la legalidad alterada por la autoridad administrativa.

Así las cosas y una vez que ha quedado delimitado cada uno de los conceptos, realizaremos un estudio comparativo entre el contencioso de anulación y el de plena jurisdicción, para lo cual nos apoyaremos en el siguiente cuadro.

DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**DE PLENA JURISDICCION****ANULACION O DE ILEGITIMIDAD**

- | | |
|--|--|
| a) Persigue el restablecimiento de un derecho infringido por la autoridad administrativa. | a) Persigue el restablecimiento de la legalidad alterada por la autoridad administrativa. |
| b) El procedimiento es más complejo, se asemeja al del juicio ordinario civil. | b) El procedimiento es más sencillo. |
| c) Se alega la violación a un derecho subjetivo o de garantía constitucional. | c) Se alega la violación a la Ley. |
| d) La sentencia tiene el carácter de una resolución de condena. | d) La sentencia es meramente declaratoria. |
| e) El efecto de la sentencia es <i>interpartes</i> es decir, sólo contra las autoridades señaladas responsables. | e) El efecto de la sentencia es general <i>erga omnes</i> , esto es la resolución produce efectos aun contra las |

autoridades que no fueron señaladas como partes.

f) Es menester que el titular de la acción sea a la vez titular de un derecho subjetivo.

f) Solo es suficiente la afectación a un interés legítimo.

g) La acción debe basarse en la lesión a un derecho subjetivo que es vulnerado por el acto administrativo.

g) La acción debe fundarse en los vicios que la Ley atribuye al acto administrativo ilegalmente emanado.

De lo anterior se colige, que en la función jurisdiccional existen diferencias sustanciales, toda vez que en el contencioso de anulación o de ilegitimidad la función se limita a comprobar si el acto administrativo impugnado viola o no la regla del derecho en virtud de lo cual es o no ilegal, por lo tanto la decisión del juzgador se limitará únicamente a anular o confirmar el acto motivo de la impugnación.

En cambio, en el contencioso de plena jurisdicción la función del juez es más amplia pues la misma consistirá en comprobar la situación jurídica que se le plantea, para determinar la existencia y extensión de los derechos que el reclamante pretenda hacer valer contra la administración pública, razón por la cual, el juez no sólo puede anular la decisión de la autoridad, sino que también podrá reformar el acto impugnado y aún restituir a la autoridad administrativa en el derecho afectado al particular.

En efecto, podemos concluir que en México el contencioso administrativo de plena jurisdicción, se ventilará ante tribunales judiciales federales y el contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad en materia federal o local, ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo local que corresponda.

1.6. UBICACION DE LA ACCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO MEXICANO

Por otra parte, es de suma trascendencia indicar cuales son los fundamentos generales en nuestro sistema jurídico, que contemplan a la acción contenciosa administrativa.

Los fundamentos de la acción genéricamente se encuentran contemplados en los artículos 8º y 17 de nuestra Carta

Magna, toda vez que por una parte y, acorde a lo preceptuado por el artículo mencionado en primer término, es evidente que la acción es una especie del derecho de petición, cuya característica esencial se traduce en provocar la actuación de los órganos jurisdiccionales, además de lo estatuido por el propio numeral y de lo que dispone el segundo de los preceptos aludidos, se desprende que la acción, como derecho específico de petición, es un derecho público subjetivo, pues los particulares tienen la facultad de exigir la intervención del Estado.

Al respecto, conviene mencionar que, la acción concebida en términos generales, tiene elementos intrínsecos, como son: "Sujetos, objeto y la causa. El sujeto activo es al que la norma procesal reconoce la posibilidad de obrar y el pasivo, frente al que se ejercita el poder de obrar. La causa, como fundamento al que corresponde la acción, se divide en remota o relación jurídica y, en próxima o estado de hecho contrario a derecho (*causa petendi*). Por último, el objeto o efecto al que tiende el poder de obrar, consiste en lo que se pide al juez y que recae sobre la relación jurídica preestablecida." (17)

(17) Vázquez Gálvan, Armando y García Silva, Agustín, *El Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal*, 1ª. Edición, México, Ediciones Orto, S.A., 1977, pág. 42

De lo anterior, se colige que en la acción contencioso-administrativa, el sujeto activo es el gobierno, representado por la autoridad que haya ordenado, ejecutado o que pretenda ejecutar el acto o la resolución de que se trate, por su parte el sujeto pasivo es el particular que se encuentre afectado en su esfera jurídica, por un acto o resolución administrativa proveniente de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

El objeto consiste en solicitar del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la nulidad del acto impugnado, es decir, que se reponga un procedimiento y en consecuencia la obligación para el sujeto activo de otorgar o restituir el goce de los derechos que indebidamente se hayan afectado o desconocido, finalmente la causa remota será la relación jurídica que guarda el particular con la administración pública local, respecto al derecho objetivo que es aplicable a su *status* dentro de un grupo diferenciado de individuos, y la causa próxima será la violación por parte de la autoridad administrativa de ese *status* que el derecho objetivo confiere al titular de la acción y que a la vez regula el acto administrativo que se reclama.

Una vez señalado lo anterior es conveniente indicar, que una de las principales características del Estado moderno es la de ser un Estado de derecho, es decir que, todo acto de

autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo que deben señalarse con claridad las circunstancias especiales, que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

En ese sentido, es necesario contar con un tribunal administrativo, que se encuentre dentro del Poder Judicial, con plena jurisdicción y que el mismo establezca el régimen de legalidad infringido por la autoridad.

CAPITULO SEGUNDO

2. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

2.1. EPOCA PRECOLOMBINA

Los antecedentes de lo contencioso administrativo en nuestro país, datan desde la época **precolombina**, como lo señala el maestro Toribio Esquivel Obregón en el siguiente párrafo:

"...durante la época precolombina la administración de justicia dentro del Imperio Azteca, se encontraba encabezada por el rey, proseguido por el cihuacoatl gemelo mujer, especie de doble monarca, sus funciones eran de gobierno, de hacienda y de justicia, sus sentencias no admitían apelación, ni aún ante el monarca mismo, aunque no se sabe exactamente cuales casos caían bajo su jurisdicción". (18)

En ese sentido se advierte que al no admitirse ningún tipo de apelación, no era posible tampoco que las reclamaciones de los gobernados frente a la administración, fueran procedentes, ya que el pueblo azteca no conocía ninguna división de poderes, más que la impuesta por la necesidad de repartir el trabajo, en razón de lo anterior, al no existir división alguna de poderes, no se puede someter como consecuencia, la existencia del ejercicio de alguna función judicial por parte del ejecutivo (monarca), como lo presupone el contencioso administrativo.

(18) Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. 2a. edición, México, Editorial Polis, 1937, Tomo I pág. 343

no existir división alguna de poderes, no se puede someter como consecuencia, la existencia del ejercicio de alguna función judicial por parte del ejecutivo (monarca), como lo presupone el contencioso administrativo.

Así las cosas, tenemos que los derechos del hombre se encontraban completamente descubiertos, pues no existía un recurso o medio de defensa para el súbdito que los protegiera de los actos arbitrarios del rey.

2.2. EPOCA COLONIAL

Por otra parte, por lo que respecta al régimen colonial, podemos decir que, el antecedente más remoto en relación al desarrollo de la justicia administrativa, lo encontramos en las llamadas **Audiencias Reales de las Indias**, que eran los organismos encargados de oír judicialmente la apelación, recurso o reclamación que presentaran los gobernados agraviados, por un acto o decreto proveniente del virrey o del gobernador.

En contra de las resoluciones emitidas por dichas audiencias, existía la instancia en favor de virreyes o gobernadores de inconformarse ante el Real Consejo de Indias.

Es importante señalar que en la época colonial y, por lo que se refiere a la justicia administrativa, existía una gran

confusión de poderes, dando lugar a que dicha justicia, no obtuviera su plena autonomía, ya que:

"...la jurisdicción de esos Tribunales era ejercida en nombre del Rey, en quien por lo mismo residía la Suprema Jurisdicción y podía intervenir en los negocios judiciales no teniendo por tanto los Tribunales la independencia que forma uno de sus modernos caracteres": (19)

Con el paso del tiempo, la **Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España** conservó en 1876, el régimen anterior, aunque estableció la Junta Superior de Hacienda, que era un Tribunal de apelación especial, que resolvía los negocios contenciosos en los que estuvieran implicadas las rentas o intereses del Real Erario.

Es decir, dicha confusión de lo contencioso administrativo cesó cuando surgió la teoría de la división de poderes, en la cual se determinó el concepto y competencia de cada uno de los mismos.

Posteriormente, en Francia, por disposición de 1801, los Tribunales de Justicia no podían intervenir en aquellas

(19) Pallares, Jacinto, *El Poder Judicial*. 1a. edición. México, S/Editorial, Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1874, págs. 28 y 29.

materias en que por cualquier concepto o título hubiese de hacerlo la administración. De dicho país se importó al nuestro la **Constitución de Bayona**, ilegítima, toda vez que fue votada por quienes carecían de la representación de la nación, sin embargo "...constituyó el primer cuerpo legal que señaló entre nosotros la existencia de lo contencioso administrativo". (20)

Dicha ley fundamental, que no tuvo aplicación, establecía que debería crearse un Consejo de Estado, el cual además de examinar y formular los proyectos de leyes civiles, criminales y los reglamentos generales de la administración pública, conocía las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales y de la parte contenciosa de la propia administración. En su articulado, reúne en el Consejo de Estado, las funciones de administrador y juzgador, lo cual representa un Tribunal de Justicia Retenida, ya que las resoluciones que emitía eran verdaderos proyectos, los cuales eran revisados por el titular del ramo.

2.3. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812

En relación con la **Constitución Española de 1812** o **Constitución de Cádiz**, era considerada una ley de aplicación en las colonias de la Corona, dicho ordenamiento, no daba lugar a la existencia de lo contencioso administrativo, ya que admitía la separación de poderes con severas prohibiciones, pues en su artículo 242 disponía lo siguiente:

(20) Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*. la edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1959, pág. 263.

"Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos". (21)

De dicha transcripción, se desprende la imposibilidad jurídica de reclamar a la administración sus actos por medio de la vía contencioso administrativa.

Durante la lucha por nuestra Independencia, no se conoce en nuestra nación la figura jurídica de lo contencioso administrativo.

Con el paso del tiempo se dictaron diversas leyes, las cuales buscaron encontrar una nueva estructura jurídica, dentro de éstas, se menciona el proyecto de Constitución formulado por Don Ignacio López Rayón, denominado **Elementos Constitucionales**, en el que se consagra el principio de la división de poderes, en su artículo 21 al establecer:

"Aunque los tres Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial sean propios de la

(21) Montiel y Duarte Isidro, Antonio, *Derecho Público Mexicano*. la edición, México, S/Editorial, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, pág. 242.

Soberanía, el Legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo". (22)

Por lo que resulta obvio que con la existencia de dicha división estricta, no era posible la ejecución de un contencioso administrativo de tipo francés.

Posteriormente, en el Congreso convocado por Don José María Morelos y Pavón, realizado en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, se conservó la idea de los tres poderes, al establecerse en **Los sentimientos de la Nación**, en su artículo 5º el texto siguiente:

"La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales y éstos a los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad". (23)

(22) Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1804 - 1983*. 12a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983. pág. 26.

(23) Tena Ramírez Felipe, *Op.Cit.* pág. 26

2.4. CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814

Asimismo, en la Constitución de Apatsingán, del 22 de octubre de 1814, se estableció que tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a las causas particulares (artículo 11), prohibiendo al Supremo Gobierno deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio judicial alguno, avocarse a causas pendientes o ejecutoriadas, ni ordenar que abran nuevos juicios (artículo 167), señalando que estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una misma persona, ni por una sola corporación; precepto que hacía imposible la existencia de un tribunal radicado en el poder ejecutivo.

2.5. ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION DE 1824

En este orden de ideas, elegido el nuevo Congreso e iniciadas sus labores el 5 de noviembre de 1823, se expidió el 31 de enero de 1824, el Acta Constitutiva de la Federación, considerada como anticipo de la Constitución. El 3 de octubre del mismo año, se aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que adoptó un Consejo de Gobierno, correspondiente al Consejo de Estado, imitado de Francia por la Constitución Española de 1812, dotándolo de

facultades de consulta y dictamen en ciertos negocios de la administración pública, no así de las facultades jurisdiccionales, que competían al modelo original.

Esta Constitución, consagraba en su Título II, la idea de la separación de poderes en su artículo 6, al indicar:

"Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial".⁽²⁴⁾

Con este precepto legal, se dificultaba la posibilidad del desarrollo del contencioso administrativo, tramitado ante los Tribunales Administrativos, ya que se plasmaba el principio de división de poderes y en el mismo texto constitucional, no se establecían excepciones que favorecieran el desarrollo de Tribunales Administrativos que conocieran de dicha materia.

No obstante lo anterior, la citada Carta Magna, tomando como modelo a la Constitución norteamericana, en su Sección Tercera, denominada De las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, del Título V, específicamente en su artículo 137, menciona:

⁽²⁴⁾ Tena Ramírez Felipe. *Op.Cit.* pág. 168

"II: Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes."⁽²⁵⁾

Asimismo, en la fracción V del mismo artículo, se dispone en el punto sexto conocer:

De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra y contrabandos, de los crímenes cometidos en alta mar, de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos, de los empleados de hacienda y justicia de la federación, y de las infracciones de la Constitución y Leyes generales, según se prevenga por la ley".⁽²⁶⁾

El maestro Nava Negrete, opina que al establecerse en el precepto antes citado, que sería una de las atribuciones de la Corte, conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales, se entregaba a ésta la solución de la materia contenciosa administrativa.

⁽²⁵⁾ Tena Ramírez Felipe, *Op.Cít.* pág. 186

⁽²⁶⁾ Tena Ramírez Felipe, *Op.Cít.* pág. 188

2.6. BASES CONSTITUCIONALES DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1835

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, las cuales terminaron con la forma de gobierno establecido en la Constitución de 1824, adoptando en su lugar la forma centralizada de gobierno, constituyen el primer precedente que instituye el procedimiento contencioso fiscal en nuestro derecho, al establecer en su décima cuarta base lo siguiente:

"Una ley sistemará la hacienda pública en todos sus ramos establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo" (27)

En el texto de este ordenamiento se instauró el contencioso fiscal, en los siguientes términos:

"El tribunal que se organizará para conocer de los negocios contenciosos del ramo de la hacienda pública quedaría comprendido en la órbita del Poder Judicial, consecuencia sacada del Artículo 4o. De las Bases: El ejercicio del supremo poder

(27) Tena Ramírez Felipe, *Op.Cit.* pág. 204

nacional continuará dividido en el legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse ni por ningún pretexto.- Se establecerá además un árbitro suficiente, para que ninguno de los tres poderes pueda traspasar los límites de sus atribuciones".⁽²⁸⁾

2.7. CONSTITUCION DE LAS SIETE LEYES DE 1836

El constituyente creó una Constitución Centralista, mejor conocida como **Constitución de las Siete Leyes** y que fue aprobada el 21 de diciembre de 1836.

Dicha Constitución menciona a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como a un cuarto poder: el Supremo Poder Conservador, que tenía como actividad principal, ser una especie de árbitro encargado de vigilar que ninguno de los tres poderes señalados, pudiera traspasar los límites de sus atribuciones.

Asimismo, esta Constitución, no observaba el supuesto de incluir un tribunal administrativo, dentro de la esfera del poder ejecutivo, ya que dentro de las atribuciones que esta Ley prohibía al Congreso General, se encontraba, conforme al

⁽²⁸⁾ Tena Ramírez Felipe, *Op.Cit.* pág. 205

artículo 45, fracción III, la de "Reasumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial" ⁽²⁹⁾

En ese sentido, el procedimiento contencioso administrativo, quedaba señalado dentro de la esfera del poder judicial de la siguiente manera:

"Artículo 12.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

.....

VI.- Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa". ⁽³⁰⁾

Aunado a lo anterior, el siguiente dispositivo regulaba la existencia de lo contencioso fiscal, al mencionar en la Quinta Ley, relativa al poder judicial que:

" Artículo 1. El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia". ⁽³¹⁾

⁽²⁹⁾ Tena Ramírez Felipe, *Op.Cit.* pág. 220

⁽³⁰⁾ Tena Ramírez Felipe, *Op.Cit.* pág. 232

⁽³¹⁾ Tena Ramírez Felipe, *Op.Cit.* pág. 230

Del precepto antes señalado, se puede desprender que las resoluciones emitidas por dichos órganos jurisdiccionales eran recurribles ante el Tribunal Superior de cada Departamento, cuya existencia se encontraba regulada por el artículo 18 de la Ley Quinta, determinándose sus atribuciones en el artículo 22 de dicha Ley, que en su fracción III establecía entre otras la siguiente:

"Conocer de los recursos de nulidad que se impongan en las sentencias dadas por los jueces de primera instancia en juicio escrito, y cuando no tuviere lugar la apelación, y de las de vista que causen ejecutoria".⁽³²⁾

Se dejó que la Suprema Corte de Justicia se encargara de resolver en forma definitiva los asuntos fiscales, al señalar en el artículo 12, fracción XI del ordenamiento citado, que entre sus atribuciones debía:

"Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia, por los tribunales superiores de tercera de los departamentos".⁽³³⁾

⁽³²⁾ Tena Ramírez Felipe, *Op. Cit.* pág. 235

⁽³³⁾ Tena Ramírez Felipe, *Op. Cit.* pág. 233

En este orden de ideas y como se puede observar, de un análisis de las constituciones y ordenamientos legales mencionados, se advierte que regulaban el principio de división de poderes, razón por la cual, no era posible establecer un tribunal dentro de la esfera del poder ejecutivo, y en consecuencia no era posible jurídicamente, la existencia en nuestro país de la figura de lo contencioso administrativo.

2.8. LEY LARES DE 1853

Por otra parte es importante señalar que, la mayoría de los tratadistas coinciden, y nosotros compartimos esa posición, en que la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, fue la **Ley Lares**, ya que señala un procedimiento específico para impugnar los actos de la administración, otorgando la competencia en materia administrativa a un órgano adscrito al poder judicial.

La creación de esta Ley, se debe a la iniciativa del distinguido jurista Teodosio Lares, quien inspirado en la doctrina y jurisprudencia francesas, promovió la "Ley para el arreglo de lo Contencioso-Administrativo", del 25 de mayo de 1853, mejor conocida como **Ley Lares**, en homenaje a su autor.

Dicho ordenamiento, estableció un tribunal administrativo llamado de "justicia retenida", al cual

denominó Consejo de Estado, tal como era y se denominaba en Francia. "El Consejo de Estado Francés, era en 1853 un Tribunal Administrativo de Justicia Retenida, como en la época se entendió este concepto, o sea un órgano jurisdiccional, cuyas sentencias eran más bien proyectos, pues estaban sujetos a la revisión posterior del Ministro encargado del ramo administrativo". (34)

El mencionado Consejo de Estado según la **Ley Lares**, debería estar constituido por 21 personas que reunieran determinados requisitos para el desempeño de su cargo; dividido en 5 secciones, que corresponderían a cada una de las Secretarías de Estado.

Dichas dependencias emitirían los dictámenes que se les pidiera en los ramos respectivos y constituyéndose un Consejo en pleno, cuando se discutiera algún asunto que por su gravedad o importancia, así lo requiriera.

Estos 21 miembros del Consejo, tendrían a su vez 10 suplentes que reemplazarían a los primeros, en caso de enfermedad o ausencia, para que el Consejo tuviera siempre el mismo número de integrantes.

(34) Nava Negrete, Alfonso, *Vid* "Base Constitucional de los tribunales de lo Contencioso administrativo" en la revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito, Federal, México, Vol. I y núm. 1 julio, 1973 págs. 27-56

Además este órgano, tendría como autoridades máximas a un Presidente, Vicepresidente, y a un Secretario; sus integrantes serían nombrados por el Presidente de la República, teniendo sus sesiones en el salón destinado al Senado.

Las disposiciones principales del ordenamiento en cita, se resumen de la siguiente manera:

"El Artículo 10. de la Ley, en forma enfática declaró el principio de la separación de la autoridad administrativa de la judicial estableciendo, que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, agregándose en el artículo 13 que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad".⁽³⁵⁾

Además agregó, que los tribunales no podían embargar los caudales del erario o ventas nacionales, ni de las demarcaciones y ayuntamientos, principalmente, limitándolos sólo a declarar el derecho de las partes, dejando en

⁽³⁵⁾ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 27a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983, págs. 448 y 449

exclusiva a la administración, la facultad de ejecutar sus fallos.

Por lo que se refiere a la organización de la jurisdicción administrativa, se basaba primordialmente en una sección especial, dentro del Consejo de Estado, como apunta atinadamente el Maestro Gabino Fraga "El Consejo constituía la autoridad competente para conocer de las cuestiones de administración relativas a las obras públicas, a los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración o las ventas nacionales, o a los actos administrativos en las materias de policía y agricultura, comercio e industria, que tengan por objeto el interés general de la sociedad, a la explicación y aplicación de los actos administrativos y a la ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil". (36)

En cuanto a los conflictos de atribuciones entre la autoridad administrativa y la judicial, se resolvían por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual estaba compuesta para este tipo de casos, por dos magistrados propietarios y por dos consejeros, todos designados por el Presidente de la República.

⁽³⁶⁾ Fraga, Gabino, *Op. Cít.*, pág. 449

La **Ley Lares**, así como la Ley que suprimió los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y que estableció los Juzgados Especiales de Hacienda; para conocer de los procesos civiles y criminales en que estuviera interesado el fisco y otros más, tuvieron una vida corta, ya que el 21 de noviembre de 1855, el gobierno liberal, decretó una ley que abolía las normas sobre la administración de justicia expedidas desde 1852, a consecuencia del triunfo del Plan de Ayutla.

Sin embargo, durante la intervención francesa, Teodosio Lares, promovió de nuevo la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo similar, pero no prosperó, debido a su corta vigencia motivo por el cual no se pudieron observar sus ventajas o inconvenientes, ya que fue abrogada por la Ley del 21 de noviembre de 1855, dictada por el gobierno liberal, razón por la cual se abolieron todas las leyes sobre administración de justicia, dictadas a partir del año de 1852.

En conclusión, hay que subrayar que la Ley Lares, fue de suma importancia en México, para el desarrollo de la idea de la creación de tribunales especializados, para el conocimiento de lo contencioso administrativo. Aún en la actualidad, esta Ley ha sido considerada como un ordenamiento muy avanzado para su época.

2.9. CONSTITUCION DE 1857

Con el paso de los años, se promulga la **Constitución de 1857**, misma que en su artículo 50 insistía en mantener la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial y en que nunca podrían reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositar el legislativo en un individuo.

Con base en lo anterior y durante la vigencia de la Constitución de 1857, podemos afirmar que el sistema contencioso administrativo, dentro de dicha Constitución, era considerado **anticonstitucional**.

El maestro Don Ignacio Luis Vallarta, fue uno de los precursores que atacaron vivamente a los tribunales que la **Ley Laroa** creaba, impugnándolos de inconstitucionales. Las objeciones que se consideraron para calificarlos así, fueron las siguientes:

"a) Conforme al artículo 97 de la Constitución de 1857, los Tribunales Federales conocerían de las controversias suscitadas por el cumplimiento y aplicación de las Leyes Federales." (37)

(37) Fraga, Gabino, *Op.Cit.*, pág. 452

En virtud de lo anterior, Vallarta sostuvo:

"...que se quebrantaba la Constitución, al querer establecer un contencioso-administrativo de tipo europeo, ya que en ello se sostenía la no reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación".⁽³⁸⁾

Asimismo, nuestro autor en comentario señaló que:

"El conocimiento por la autoridad administrativa del contencioso-gubernativo, es contrario al artículo 16 constitucional, porque ninguna Ley sin violar ese precepto, puede autorizar a ningún tribunal para que legisle."⁽³⁹⁾

Por su parte Manuel Cruzado, al tratar este problema nos dice:

"Responde a una categoría racional del derecho, aunque no cuadra con el actual sistema implantado por la Constitución este principio afecta directamente el de división e independencia de los poderes públicos habiéndose instituido por fin el principio de la división de poderes con arreglo

⁽³⁸⁾ Fraga, Gabino, *Op.Cit.* pág. 451

⁽³⁹⁾ Fraga, Gabino, *Op.Cit.* pág. 455

a las bases de nuestra Constitución, y deslindadas conforme a ellas las facultades de los mismos, desde luego puede asegurarse que los principios administrativos seguidos en otros países en que se acepta la organización de lo contencioso-administrativo, choca de lleno con nuestros principios constitucionales, porque el artículo 50 de la Constitución prohíbe que los Poderes Administrativo y Judicial se reúnan en una persona o corporación ...".⁽⁴⁰⁾

La doctrina y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el paso del tiempo han considerado que los artículos 50 de la Constitución de 1857 y el 49 de la de 1917, no son del todo rígidos, ya que la prohibición establecida en ellos, no puede ser considerada como absoluta, pues permite la posibilidad de reunir u otorgar facultades materialmente legislativas al poder judicial, facultades materialmente ejecutivas al poder legislativo y facultades materialmente jurisdiccionales al poder ejecutivo, todo esto, desde un punto de vista formal.

"b) La segunda objeción al establecimiento de tribunales administrativos se funda en la prohibición contemplada en el artículo 123

⁽⁴⁰⁾ Cruzado, Manuel, *Derecho Administrativo*. 2a. edición, México, S/Editorial, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1985. pág. 222

constitucional, en lo relativo a que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, subsiste sin embargo, el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar." (41)

Al respecto, se puede señalar que cronológicamente, el tribunal especial se ha definido como el instaurado para conocer de un solo caso o de un conjunto de casos, pero todos ellos determinados de antemano, en esa consideración, podemos afirmar que los tribunales especiales que prohíbe el artículo 13 constitucional, son los tribunales de clase o privilegio, que tienen como característica especial, estar fuera del control del Estado, como sucedió con los tribunales eclesiásticos.

Se deriva también del artículo 14 constitucional, al establecer que nadie puede ser privado de la vida de la libertad, principalmente, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, sosteniendo que tal artículo se refiere a los tribunales judiciales y no a los administrativos.

Si bien es cierto que el artículo 14 constitucional, indica que nadie puede ser privado de sus derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales, el argumento que

(41) Fraga Gabino, *Op. Cit.* pág. 455

de él se deriva ha sido rebatido en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que alude al criterio sustentado por la jurisprudencia, en el sentido de que la falta de términos expresos en el propio precepto, permite que dentro de él se comprendan los procedimientos ante los tribunales que no tengan el carácter judicial.

Por otra parte, es conveniente señalar, que a pesar de la postura sustentada en el sistema constitucional de 1857, que fue la de considerar incompatible con dicho sistema, la creación de los tribunales administrativos, en el año de 1936, se refleja un cambio importante, toda vez que se expidió el 27 de agosto la **Ley De Justicia Fiscal**, con lo cual surge el Tribunal Fiscal de la Federación, destinado a conocer de la materia contenciosa fiscal.

2.10. LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936

La exposición de motivos de la **Ley de Justicia Fiscal de 1936**, fue muy clara al precisar que:

"Aun dentro de la orientación que piensa que la fracción I del artículo 104 de la Constitución de Querétaro, da un camino diverso del juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para que lo que se considera como una simple posibilidad constitucional se traduzca en un

procedimiento que efectivamente puede abrirse ante los Tribunales Federales. Examinando de acuerdo con ella, el nuevo estatuto no significa otra cosa sino que la materia tributaria se abandona por inconveniente, una mera posibilidad de la intervención de la autoridad judicial". (42)

No obstante lo anterior, el surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, fue considerado anticonstitucional, en virtud de que en el año de 1936, no existía un fundamento constitucional que legitimara su creación.

Por tal motivo, hubo la necesidad de desechar interpretaciones tradicionalistas, ya que de acuerdo con la exposición de motivos antes citada, se consideró posible el establecimiento de un tribunal administrativo.

Sirve de apoyo a lo anterior, el acuerdo sustentado por la Suprema Corte, al establecer que: "... el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de Poder Público, que se concreten en mandamientos militares y ejecutivos que no requieren ni para su validez, ni para su cumplimiento, de la sanción previa de los órganos jurisdiccionales.

(42) Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 2a. edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, pág. 188.

Sin perjuicio de que los particulares afectados puedan, a posteriori, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos". (43)

En efecto, partiendo del criterio precitado, podemos concluir que se puede establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos, siempre y cuando, la intervención de éstos no coarte el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo.

Aunado a lo anterior, el problema de la constitucionalidad de los tribunales administrativos, quedó resuelto con la reforma realizada en el año de 1946 a la fracción I del artículo 104 constitucional. En el citado párrafo en 1946 se expresó:

"Para los juicios en que la Federación está interesada las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos". (44)

(43) Fraga, Gabino, *Op.Cit.* pág. 459

(44) Carpizo, Jorge, *Op.Cit.* pág. 189

Posteriormente el 25 de octubre de 1967, entró en vigor una nueva modificación a la fracción I del artículo 104 constitucional, que de manera clara y precisa señala:

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

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa". (45)

(45) Martínez Lara, Ramón, *El Sistema Contencioso Administrativo en México*, 1.ª edición, México, Editorial Trillas, 1990, pág. 97.

En ese sentido, la reforma realizada en 1967, es superior a la de 1946, debido a que la creación de los tribunales administrativos por disposición constitucional, se dejó a las leyes federales, lo cual, ya no constituye una autorización indirecta, sino directa en virtud de que se insiste en el carácter de plena autonomía para dictar resoluciones, así mismo, se amplía la creación de dichos órganos no sólo en la esfera federal, sino en la local, concretamente en el Distrito Federal, de igual forma las resoluciones son revisadas por la Suprema Corte de Justicia, esto es, se preserva la unidad del Poder Judicial Federal.

En este orden de ideas es oportuno indicar que dicho precepto fue sustituido por la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, la cual establece que se trasladan las bases de organización y competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo a la nueva fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional que señala:

"Art. 73 El Congreso tiene facultad:

.....

XXIX-H: Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las

controversias que se susciten entre la administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones." (46)

De lo anterior se colige que al Congreso de la Unión se le otorgan facultades para legislar en esa materia, así las cosas, podemos concluir que la facultad que se le confiere al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativo en el ámbito federal y el Distrito Federal no es nueva, ya que como se mencionó con antelación en 1967, el texto constitucional planteó la posibilidad de la existencia de este tipo de tribunales.

2.11. CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Ahora bien, para la justicia administrativa de México, la fecha del 17 de marzo de 1971 resulta significativa, en virtud de que se publica en el Diario Oficial **LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**, con la que surge en la historia de las instituciones judiciales mexicanas un organismo accesible para todos los

⁽⁴⁶⁾ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 97a. edición, México, editorial Porrúa, S.A., 1993, pág. 67.

habitantes de dicha entidad ya que pone a su disposición los medios adecuados para reclamar los actos ilegales de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

Con todo lo anteriormente expuesto, tenemos una visión general de los acontecimientos históricos que dieron lugar a la formación de los tribunales administrativos en nuestro país.

CAPITULO TERCERO

3. LA ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

La organización interna del tribunal administrativo que nos ocupa, se encuentra establecida, principalmente en su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de octubre de 1987, así como en la Ley de la materia publicada en el órgano oficial citado el 17 de marzo de 1971.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se integra fundamentalmente de la siguiente manera:

- Sala Superior
- Presidencia
- Salas Ordinarias
- Secretaría General de Acuerdos
- Secretaría General de Compilación y Difusión
- Secretarios de Acuerdos
- Coordinación de Asesoría y Defensoría Jurídicas
- Actuarios

Dichas áreas de trabajo se han dispuesto así, para el mejor funcionamiento del tribunal, sin embargo, su estructura puede ser modificada en caso de que la Sala Superior lo considere pertinente.

Es oportuno mencionar, que debido al interés que representa para nuestro estudio la organización interna del tribunal en comento, a continuación reseñaremos a *grosso modo* el contenido de cada uno de los títulos del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, incluyendo la competencia y atribuciones que establece la ley de la materia a cada una de las áreas de trabajo que lo integran.

3.1. LA SALA SUPERIOR

Esta Sala se encuentra integrada por cinco magistrados y cuatro ponencias numeradas progresivamente.

El Presidente de la República a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, nombra a los magistrados que integran la Sala Superior y las salas del Tribunal, mismos que duran seis años en el ejercicio de su encargo, y que al término de su nombramiento pueden ser reelectos.

Ahora bien, es oportuno indicar que el Jefe del Departamento del Distrito Federal será parte en todos los juicios que en su contra se promuevan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de conformidad con lo señalado en el artículo 32 de la Ley de la materia que en su parte conducente señala:

"Art. 32.- Serán partes en el
procedimiento:.....
II.-.....
a) El Departamento del Distrito
Federal, representado por el
Jefe del mismo." (47)

A mayor abundamiento, es importante destacar que el propio tribunal ha dictado jurisprudencia en ese mismo sentido al establecer que:

"JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, ES SIEMPRE PARTE DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 31 fracciones II, III y IV y 82 bis de la Ley del Tribunal de lo Contencioso

(47) *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, 13a. edición, México, editorial Porrúa, S.A., 1992, pág. 720.

Administrativo del Distrito Federal, el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal es siempre parte demandada en el juicio contencioso administrativo, ya que dicho funcionario es el único autorizado para interponer el recurso de revisión en contra de las resoluciones que dicte este órgano jurisdiccional." (48)

Discrepamos de lo anteriormente señalado, toda vez que no es congruente que el Departamento del Distrito Federal sea juez y parte a la vez, ya que si el mismo tiene la facultad de proponer a los magistrados que resolverán asuntos en su contra, es lógico suponer que existe parcialidad en la impartición de justicia por lo que nos permitimos proponer que dichos magistrados sean nombrados única y exclusivamente por la Asamblea de Representantes citada sin la intervención del Departamento del Distrito Federal, ya que aquella representa a las diferentes corrientes políticas que tienen voz y voto y es el órgano de representación ciudadana de esta entidad federativa.

Por otra parte para ser magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

(48) Jurisprudencia No. 8, publicada en la *Gaceta Oficial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal* de fecha 10. de noviembre de 1976.

Primeramente ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

No tener menos de veinticinco años si el magistrado es para Sala Ordinaria y no menos de treinta si es para Sala Superior el día de su designación, ni más de sesenta y cinco años, en cualquiera de ambos casos.

Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado en la Dirección General de Profesiones. Acreditar cuando menos, dos o cinco años de práctica profesional en materia administrativa y fiscal.

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.

Ahora bien, las sesiones de la Sala Superior serán públicas, con excepción de los casos en que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas. Las resoluciones de la misma se tomarán por los votos en el mismo sentido de tres magistrados por lo menos, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En tal caso de no darse el número de votos requeridos, el asunto se diferirá para la siguiente sesión, y si no se

pudiera tomar la resolución por el mismo motivo, se designará nuevo ponente.

Así las cosas es pertinente indicar que la Sala Superior dentro de su competencia y atribuciones puede realizar las siguientes actividades.

Fijar la Jurisprudencia del Tribunal, resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas; así como los recursos de reclamación en contra de los acuerdos de trámite.

Conocer de las acusaciones o quejas que se presenten en contra del Presidente del Tribunal, Magistrados, Secretarios, Actuarios y empleados del propio Tribunal, a fin de que se tomen las medidas procedentes, de la misma manera deberá conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley.

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

disposiciones aplicables, a los Secretarios y Actuarios a ella adscritos, contando previamente con la anuencia del Magistrado al que estén adscritos.

Nombrar en la primera sesión anual de entre sus miembros, al Presidente del Tribunal, quien lo será también de la Sala Superior; la sesión será presidida por el Magistrado de la Sala Superior con mayor antigüedad en el Tribunal.

Escoger de entre sus miembros, a los Magistrados Visitadores de las Salas Ordinarias, los que darán cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior.

Elegir a los Magistrados supernumerarios que suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas.

Fijar y cambiar discrecionalmente la adscripción de los Magistrados de las Salas Ordinarias para el mejor funcionamiento de la Institución, así como determinar los períodos de vacaciones y señalar la suspensión de labores del Tribunal, comunicándolo oportunamente.

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

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

Acordar la suspensión de los funcionarios y empleados del Tribunal, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la remoción cuando proceda conforme a la ley.

Vigilar el debido cumplimiento de la ley, del reglamento y de las demás disposiciones legales relativas que normen las funciones del Tribunal.

Formular anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Tribunal, para ser remitido al Departamento del Distrito Federal.

Realizar todas aquellas determinaciones, actos o medidas que juzgue necesarios para la buena marcha del Tribunal y que no estén expresamente reservados para el Presidente del Tribunal.

Imponer, cuando procedan, sanciones administrativas al personal judicial y administrativo del Tribunal.

Ordenar, a través del Presidente del Tribunal, que se presente denuncia de hechos que corresponda ante las autoridades competentes, en los casos de la comisión de faltas o delitos oficiales de los funcionarios y empleados del Tribunal, según lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal para el Distrito Federal.

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

Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados instructores y ponentes.

Expedir el Reglamento Interior del Tribunal que comprenderá las normas de trabajo, así como las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento.

Resolver las dudas que se susciten con motivo de la aplicación del reglamento y procediendo a su modificación cuando se estime necesario.

3.2. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

El Tribunal cuenta con un presidente, mismo que es designado por los magistrados de la Sala Superior y dura en su encargo un año, puede ser reelecto, y en caso de faltas temporales será suplido por los Magistrados de la Sala Superior siguiendo el orden de su designación, o el orden alfabético si más de un magistrado fue designado en la misma fecha. Si la falta es definitiva se designará nuevo Presidente para concluir el período.

Corresponden al Presidente del Tribunal las siguientes atribuciones:

Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades, despachar la correspondencia del Tribunal y de la Sala Superior, realizar los actos administrativos y jurídicos que no requieran la intervención de la Sala Superior y los que la propia Sala le encomiende.

Dictar la medidas que exijan el buen funcionamiento y la disciplina de la Sala Superior e imponer las sanciones administrativas que procedan a los secretarios y empleados administrativos de la misma, así como las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal.

Dirigir los debates y conservar el orden de las sesiones de la Sala Superior. Iniciada la sesión, sólo podrá suspenderse por mayoría de votos de los Magistrados presentes.

Publicar la jurisprudencia del Tribunal, las sentencias de la Sala Superior cuando constituyan jurisprudencia o cuando la contraríen los votos particulares que con ella se relacionen y aquellas que deban darse a conocer por ser de interés general o las que la Sala Superior considere de importancia y trascendencia.

Reunir a los Magistrados de las Salas Ordinarias, por lo menos una vez al mes, para comunicarles las resoluciones tomadas por la Sala Superior.

Designar al personal administrativo del Tribunal de acuerdo con las disposiciones legales aplicables al caso, tomando en cuenta el parecer del Magistrado al que se vaya a asignar dicho personal.

Designar por turno al Magistrado instructor en los recursos de revisión y al Magistrado ponente en los de queja, dar cuenta a la Sala Superior de las excitativas de justicia y tramitar los demás asuntos de la competencia de la Sala Superior hasta ponerlos en estado de resolución.

Resolver sobre los conflictos que surjan en o entre las diversas Salas Ordinarias del Tribunal, escuchando en su caso la opinión de la Sala Superior. Los miembros de las Salas en conflicto tendrán únicamente voz informativa.

Conceder o negar licencias al personal administrativo de la Sala Superior en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del Magistrado a que esté adscrito.

Rendir a la Sala Superior en la última sesión de cada año un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales tesis adoptadas por éste en sus decisiones, así mismo podrá denunciar las contradicciones entre sentencias dictadas por las Salas.

Dar cuenta a la Sala Superior de las excitativas de justicia, para que determine lo procedente.

Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan las deliberaciones y acuerdos de la Sala Superior.

Firmar los engroses de resoluciones de la Sala Superior y presidir las comisiones que le designe la misma.

Ejercer el presupuesto del Tribunal, considerando previamente la opinión de la Sala Superior y fijar el horario de trabajo del personal judicial y administrativo del Tribunal.

3.3. LAS SALAS ORDINARIAS

Corresponde a los Magistrados de las Salas Ordinarias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal:

Conocer de las quejas por incumplimiento de las resoluciones que se dicten y que serán tramitadas por el propio Magistrado Instructor, así como del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala, que será sustanciado por el Magistrado.

Enviar los asuntos al Presidente de la Sala respectiva cuando se tengan que dictar medidas cautelares.

Revisar cuando menos una vez al mes el archivo de sus ponencias con el fin de constatar que no se dejan expedientes pendientes de acuerdo o resolución.

Llevar un libro de gobierno en que se anoten las entradas y salidas y el estado procesal de los asuntos radicados en sus respectivas ponencias.

Elegir de entre los Magistrados integrantes de la Sala a su Presidente en la primera sesión anual.

Rendir oportunamente al Presidente del Tribunal informe mensual por escrito del estado que guarden los asuntos a su cargo.

Hacer uso, cuando proceda, de los medios de apremio y medidas disciplinarias a que se refiere el artículo 29 de la Ley de la materia, que son amonestación, multa de una cantidad equivalente al monto de diez a cincuenta días de salario mínimo en el Distrito Federal, arresto hasta por veinticuatro horas y auxilio de la fuerza pública, sobre este particular es importante señalar que no estamos de acuerdo, toda vez que como se señaló con anterioridad las autoridades demandadas resultan ser juez y parte y por lo tanto las medidas antes citadas resultan ser obsoletas.

3.4. LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

Esta área tiene entre sus funciones tramitar los recursos de revisión, reclamación, queja, revisión por contradicción y excitativas de justicia, hasta el momento procesal de turnarlos al Magistrado Ponente, de igual manera deberá hacerse cargo del turno de los magistrados que deban formular proyectos de resolución de los asuntos que sean remitidos, por otra parte podrán auxiliar al presidente del Tribunal en el turno diario de las demandas a cada una de las ponencias, dando número de juicio y sala que corresponda a cada negocio, así mismo deberá de dar fe y firmar las actuaciones y acuerdos de la Sala Superior, formulando el acta correspondiente a cada sesión de la Sala Superior así como redactar y comunicar los acuerdos que en ella se tomen.

También podrá expedir las certificaciones y las constancias que soliciten las partes, relacionadas con los asuntos que se están tramitando en ese momento en dicha Secretaría, llevará el registro y certificación de firmas de los magistrados, secretarios, defensores y actuarios del Tribunal, así como el turno de los magistrados de guardia, que será número progresivo de las propias ponencias, por otra parte llevará el libro de gobierno del Tribunal, registrando diariamente las demandas, contestaciones y promociones, recibirá y conservará bajo su responsabilidad los valores

exhibidos por las partes en los juicios, estas serían entre otras las funciones que tiene encomendadas la Secretaría General de Acuerdos.

3.5. LA SECRETARIA GENERAL DE COMPILACION Y DIFUSION

A dicha Secretaría corresponde conocer de la jurisprudencia y precedentes importantes así como llevar las estadísticas de las actividades propias del Tribunal, controlar todos los expedientes concluidos que se encuentren en el archivo general, clasificar, sintetizar y registrar las resoluciones dictadas por la Sala Superior sobre los asuntos que les sean sometidos a su consideración, recabar las noticias publicadas en los diarios capitalinos relacionadas con el Tribunal, registrar las disposiciones publicadas tanto en el Diario Oficial de la Federación como en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, actualizar los prontuarios de las disposiciones legales publicadas en la Gaceta Oficial citada de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, entregar para ser sometidas para estudio y aprobación de la Sala Superior las tesis de jurisprudencia acompañando para tal efecto los expedientes en los que se sustenten, por otra parte deberán difundir los precedentes y jurisprudencias en la forma más amplia y proporcionar la compilación de

jurisprudencia del tribunal a los interesados para su consulta y análisis.

3.6. LOS SECRETARIOS DE ACUERDOS

Corresponde a estos funcionarios llevar el control de los juicios en trámite que se le hayan asignado, celebrar las audiencias de ley, recibir las demandas para preparar el acuerdo que proceda, así como las contestaciones, recursos, quejas y toda clase de escritos y promociones relacionados con los asuntos de su respectiva ponencia. Elaborar las sentencias que les sean dictadas por el magistrado de su ponencia así como los proyectos de resolución a los recursos de reclamación y queja.

Proyectar informes previos y justificados que se deban rendir ante los tribunales del fuero constitucional de conformidad con las instrucciones del Magistrado, de igual manera deberá asistir a las diligencias de prueba que ordene expresamente el Magistrado, por otra parte deberá autorizar y dar fe de todos los acuerdos autos o resoluciones, exhortos, actas que se expidan, practiquen, asienten o dicten por el Magistrado de su ponencia.

Expedir las copias certificadas que el Magistrado autorice a las partes, permitir a su vez, que los interesados examinen los expedientes en que fueren parte.

Es importante señalar que los Secretarios de Acuerdos tienen fe pública sólo en relación con los asuntos que se tramiten en sus respectivas ponencias.

3.7. LOS ACTUARIOS

Sobre el particular es importante indicar que los mismos tienen fe pública respecto de las diligencias y notificaciones que practiquen, debiendo conducirse siempre con estricto apego a la verdad, bajo pena de incurrir en las responsabilidades que prevengan las leyes.

Estos funcionarios deberán, concurrir diariamente a su ponencia, a la hora que el Magistrado les fije, para recabar los asuntos que vayan a diligenciar.

Recibir de los Secretarios de Acuerdos los expedientes de las notificaciones personales o de las diligencias que deban llevarse a cabo fuera del Tribunal, firmando los conocimientos respectivos.

Practicar las notificaciones personales y las diligencias decretadas por el Magistrado Instructor, dentro de las horas y días hábiles, con excepción de aquellos casos

en que se habiliten para actuar en días y horas inhábiles, regresando los expedientes a la brevedad posible.

Recabar la firma del Secretario de Acuerdos al entregar sus expedientes y las constancias de notificación y llevar un libro en el que se asienten diariamente las diversas diligencias y notificaciones que hayan efectuado.

Estas serían algunas de las actividades primordiales que realizan los actuarios.

3.8. LA COORDINACION DE ASESORIA Y DEFENSORIA JURIDICAS

Esta área se encuentra a cargo de un Coordinador quien es responsable de su debido funcionamiento ante la Sala Superior, el cuerpo de defensores se integra con los abogados designados para tal efecto. El área de asesoría y defensoría jurídicas, presta a los particulares sus servicios en forma gratuita.

Los asesores y defensores son responsables ante el Coordinador, de la diligencia, eficacia y honestidad con que desempeñen sus labores.

Los abogados adscritos a esta área, se encargan de la formulación de la demanda y del procedimiento en el juicio

hasta su total resolución dentro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En este orden de ideas es oportuno indicar que a fin de distribuir equitativa y proporcionalmente el trabajo, el Coordinador lleva un registro de las personas atendidas, asuntos tramitados, resoluciones notificadas y demás datos, tanto de asesoría como de defensoría, estableciendo con ellos un archivo y control para la mejor información de los interesados.

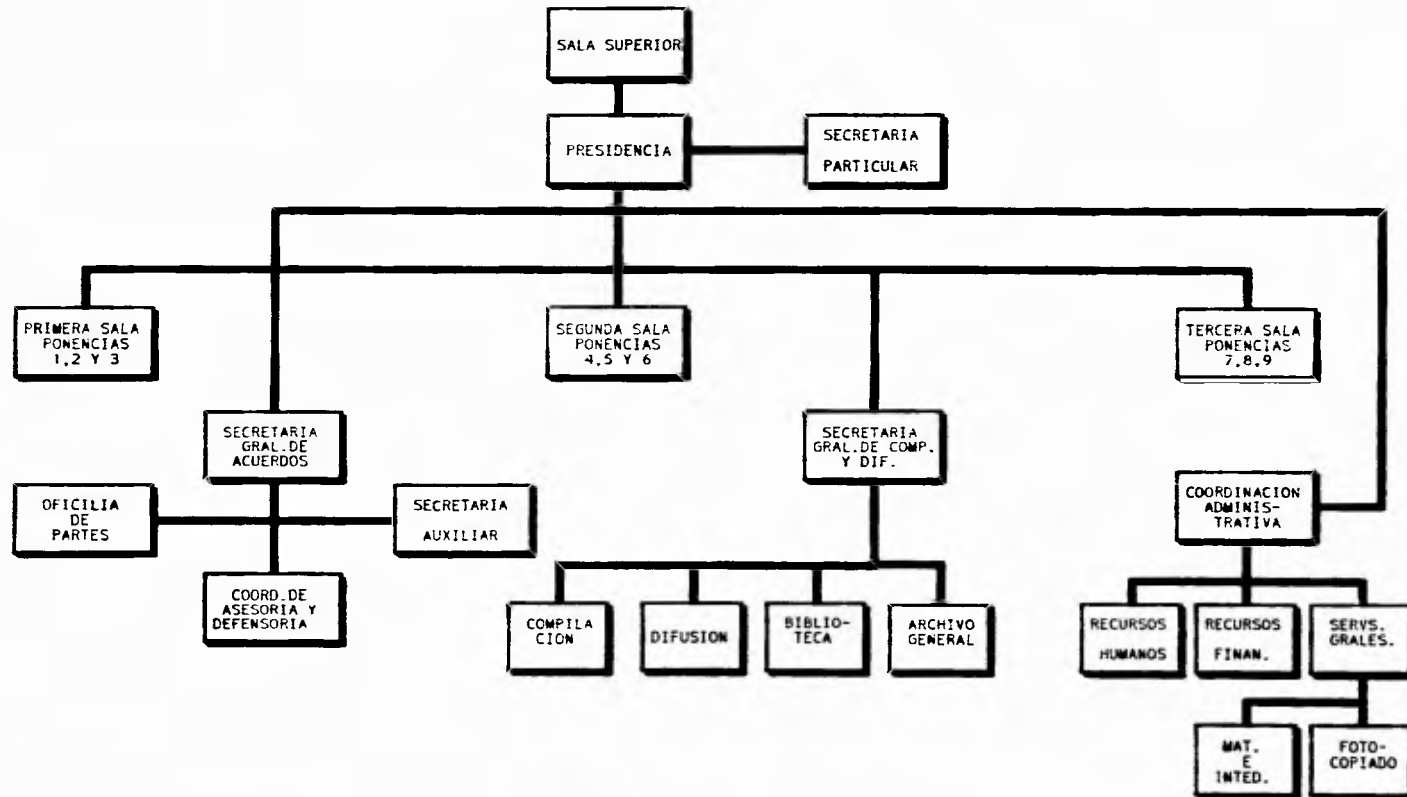
Asimismo, debe rendir al presidente del Tribunal un informe por escrito mensual y anual de las labores que se realizan en su área.

Por otra parte, es importante indicar que la Defensoría no está facultada para interponer el juicio de amparo en contra de las resoluciones del Tribunal. Al respecto no estamos de acuerdo ya que se dejaría en estado de indefensión al particular, toda vez que lo ideal sería que la misma defensoría tramitará hasta sus últimas consecuencias el procedimiento que establece la ley a fin de que el particular quede protegido en sus garantías individuales.

Así las cosas, una vez indicadas las funciones y atribuciones de las diferentes áreas que integran el

tribunal, tenemos una visión más amplia de la estructura del mismo, la cual queda esquematizada en el cuadro de la siguiente página.

**ESTRUCTURA ORGANICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**



CAPITULO CUARTO

4. JUSTIFICACION DE LA EXISTENCIA DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO MEXICANO

En este capítulo, consideramos importante destacar que concretamente en el Distrito Federal, existe un Tribunal que conoce de un proceso de carácter administrativo, el cual está provisto para solucionar todas las controversias que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal como autoridad local y los particulares o administrados, sobre la generalidad de los actos administrativos que emita u omite realizar.

El procedimiento del juicio que se interpone ante el Tribunal en cuestión, se substanciará y resolverá conforme a lo establecido por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por su parte, respecto a la supletoriedad, opera lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; y en materia fiscal, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, así como el Código Fiscal de la Federación.

Los juicios que se ventilan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, contemplan las bases fundamentales de todo procedimiento administrativo que son:

-Principio de audiencia de las partes.

-La perfecta descripción de los medios de prueba que hagan valer las partes.

-La determinación del plazo.

-La precisión de la litis, y por último

-La necesidad de una motivación de los actos administrativos impugnados.

En este sentido, el juicio que regula la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, corresponde fehacientemente al concepto de un proceso administrativo que se integra de tres períodos o etapas fundamentales, que son :

La demanda,

La contestación,

La audiencia, recepción y desahogo de pruebas,

alegatos y sentencia.

Sin embargo, es necesario aclarar que existe una segunda instancia que corresponde a la competencia de la Sala Superior que conoce, entre otros, de los recursos de revisión y reclamación en contra de las resoluciones y acuerdos emitidos por las Salas Ordinarias. Así las cosas, podemos afirmar que el procedimiento en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cumple con todos los requisitos esenciales que señala nuestra Carta Magna.

4.1 REQUISITOS NECESARIOS PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Una vez señalados los fundamentos jurídicos que regulan la figura jurídica de la acción, es pertinente aludir a los requisitos indispensables, para que se inicie el ejercicio de la acción, la ausencia de éstos, implica una sanción jurídica verbigracia; el desechamiento de la demanda, cuando al examinar el ocurso en cuestión se advierte en forma manifiesta e indudable, la falta de uno de ellos o bien el sobreseimiento, si durante el juicio se acredita que no se satisface alguno.

En efecto los requisitos necesarios para el ejercicio de la acción ante el Tribunal en cuestión son:

4.1.1. Definitividad,

4.1.2. Ejercicio opcional de la acción o del
recurso administrativo,

4.1.3. Interés legítimo,

4.1.4. Oportunidad para el ejercicio de la acción.

A continuación analizaremos cada uno de ellos.

4.1.1 DEFINITIVIDAD.

El artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal exige, en su parte conducente, que los actos que se impugnen ante las Salas del Tribunal, deberán ser consecuencia de la resolución de un expediente, o el fin de una instancia; ahora bien, es importante indicar que el ordenamiento citado no era del todo claro, motivo por el cual se tuvieron que realizar varias modificaciones, la primera se realizó el 13 de diciembre de 1972, cuando el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa de reformas y de adiciones a la Ley de dicho Tribunal, con la cual se pretendía, entre otras, reformar a la fracción I del artículo 21, para que quedara de la siguiente manera:

"ARTICULO 21. Son atribuciones de las Salas conocer:

I) De los juicios que se sigan contra actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal que sin ulterior recurso administrativo resuelvan un expediente o den fin a una instancia". (49)

Esta reforma no resultó ser muy acertada, debido a que sustituye en sus funciones a la autoridad administrativa, lo que al final de las cosas tendría como consecuencia desnaturalizar sus atribuciones, razón por la cual se propone otra reforma, que diera vida a los recursos ordinarios, como requisito para la procedencia del juicio contencioso-administrativo y por consiguiente se pretendía derogar el dispositivo 28, que básicamente contempla la optatividad que tiene el particular para agotar el recurso o bien intentar desde luego el juicio ante el Tribunal.

(49) Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín *Op. Cit.* pág. 44

En ese sentido, la Cámara de Diputados estimó que no procedía derogar la opción que contempla el artículo antes citado, pues determinó que se modificara el texto propuesto por la iniciativa respecto del artículo 21, suprimiendo la frase "sin ulterior recurso administrativo". La Cámara de Senadores aprobó la proposición y en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de enero de 1973, se publicó el Decreto de Reformas, quedando el artículo 21 de la siguiente manera: "Son atribuciones de las Salas conocer: I) De los juicios que se sigan contra actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal que resuelvan un expediente o den fin a una instancia".⁽⁵⁰⁾

Como puede advertirse, con el transcurso del tiempo, las contradicciones existentes entre el artículo 21 y el numeral 28, se iban esclareciendo, no obstante esto, para poder evaluar si el acto de autoridad es de los que resuelven

⁽⁵⁰⁾ Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín *Op.Cit.* pág. 45

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

un expediente o dan fin a la instancia, deberán atenderse las directrices generales, o los elementos que caractericen el acto administrativo de que se trate y el estatuto legal que lo rija.

Es pertinente observar, que el artículo 21 que actualmente rige, establece la facultad que tiene el Tribunal 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

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. De los demás que señale esta Ley."⁽⁵¹⁾

4.1.2 EJERCICIO OPCIONAL DE LA ACCION O DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Tradicionalmente, el recurso administrativo lo podemos considerar como "...la defensa que precede a cualquier interacción jurisdiccional y, en tanto no sea resuelto, los Tribunales Administrativos, se encuentran impedidos para conocer el acto lesivo".⁽⁵²⁾

Sin embargo, no obstante la existencia de los recursos administrativos, los gobernados o particulares, desconfían utilizarlos, lo anterior, debido en gran parte a que la autoridad que conoce del recurso será la propia que emite el acto o bien el superior jerárquico y, por ello se considera que el órgano de control será parcial.

⁽⁵¹⁾ Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín *Op. Cit.* pág. 49

⁽⁵²⁾ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, *Op. Cit.* págs. 717 y 718.

En relación con este tema, el doctor Octavio Hernández ha sostenido que "...según la experiencia, desde el punto de vista de la justicia, cuya impartición se persigue el desprestigio de los recursos administrativos corre parejo a su ineficacia. La doctrina nacional y extranjera, denuncia que el órgano que conoce del recurso administrativo adolece de parcialidad, por falta de autonomía, que tiende a juzgar casos heterogéneos, conforme a criterios uniformes, que no puede evitar su supeditación al superior jerárquico, que se resiste a suspender el acto de autoridad que el particular reclama y a fin de cuentas, que en gran número de casos otorga gracia, que es merced y no justicia, que es reconocimiento de un derecho".⁽⁵³⁾

⁽⁵³⁾ Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín *Op.Cit* pág. 50

Con el criterio antes señalado, estamos de acuerdo, debido a que la autoridad resulta ser juez y parte a la vez, dejando al particular en un estado de indefensión.

Consecuentemente viola las garantías individuales consagradas en los artículos 8º., 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

4.1.3. INTERES LEGITIMO

El artículo 33 de la Ley del Tribunal en cuestión, señala que sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión.

En ese sentido, debemos entender que para accionar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, deberá existir un acto que afecte en forma personal, concreta, directa y actual, el derecho de la persona que intente interponer el juicio de nulidad

consecuentemente, ninguna otra persona que no sea la afectada en forma directa, podrá interponer dicho juicio.

4.1.4. OPORTUNIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION

De acuerdo con el maestro Eduardo Pallares, se entiende por término "...el tiempo en que un acto procesal, debe llevarse a cabo para tener eficacia y validez legales". (54)

En lo que concierne al ejercicio de la acción, es menester distinguir gramaticalmente, los términos prejudiciales de los judiciales, los primeros son aquéllos de que dispone un particular para iniciar el juicio ante el Tribunal y los segundos, son los que están previstos en el ordenamiento jurídico.

De lo anteriormente apuntado, se concluye que el término de que dispone el particular para presentar su

(54) Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 1ª edición, México, Editorial Porrúa, S.A., pág. 759

demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es prejudicial e improrrogable.

El término para el ejercicio de la acción, deberá computarse por días hábiles, en función de las labores del Tribunal y, no de los correspondientes a las autoridades administrativas, para que las partes dentro del juicio puedan realizar los actos inherentes al procedimiento.

El artículo 43 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, preceptúa que: "...el término para interponer la demanda en contra de las resoluciones de las autoridades administrativas del Distrito Federal será de quince días hábiles, contados desde el día siguiente en que se haya notificado al afectado la resolución o acuerdo que reclame o al día en que se haya

tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o en el que se hubiere ostentado sabedor de los mismos..."⁽⁵⁵⁾

Una vez que ya hemos analizado los requisitos necesarios para el ejercicio de la acción ante el Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, pasaremos a describir las partes que participan en el procedimiento contencioso administrativo.

4.2. SUJETOS DE LA RELACION PROCESAL

En este apartado es preciso indicar que el proceso administrativo que se ventila ante el Tribunal en estudio, comprende a la o las personas en individual o colectivas, que se consideran legitimadas, cuando tengan un interés jurídico en que funden su pretensión, que acudan ante el órgano jurisdiccional a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a fin de que se dirima

⁽⁵⁵⁾ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal *Op.Cit.* pág. 722

la controversia suscitada entre la autoridad demandada y el agraviado.

En ese sentido, tenemos que los sujetos de la relación procesal son los siguientes:

El actor,
el demandado, y
el tercero perjudicado.

4.2.1. El ACTOR:

Procederemos a analizar primeramente quien puede ser considerado el actor.

El demandante o actor, es "...quien promueve el juicio de nulidad y puede tener tal carácter el particular o la autoridad administrativa" ⁽⁵⁶⁾

Asimismo, el demandante o actor debe mostrar que la resolución que pretende impugnar, le causa un agravio o afecta su interés jurídico, el actor de acuerdo a lo estipulado por el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo

⁽⁵⁶⁾ Margán Manatou, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimidad*. 4a. edición, México, editorial Porrúa, S.A. 1991. pág. 132.

Contencioso Administrativo del Distrito Federal, podrá autorizar en su demanda a cualquier persona con capacidad legal para que en su nombre reciba notificaciones, así como, para hacer promociones de trámite; rendir pruebas e interponer recursos; por otro lado, el actor en el juicio contencioso administrativo, deberá fundar su pretensión, es decir, desvirtuar la pretensión de legitimidad de que goza el acto administrativo.

Por lo que concierne a la situación jurídica del particular, frente a la autoridad administrativa, es notoria su gran desventaja y coincidimos con el tratadista Jesús González Pérez, cuando afirma que el administrado es "...esa persona que aparece al lado, de o frente a la administración pública, es el gran olvidado en los estudios modernos del derecho administrativo". (57)

De lo anteriormente señalado, podemos afirmar que es de notarse que en el ordenamiento mexicano, el particular

(57) Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al Estudio de los recursos administrativos, Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*, la edición, México, Fondo de Cultura Económica - UNAM, 1972 pág. 60.

que resulta afectado por una resolución o acto administrativo, se enfrenta a una problemática que se deriva de la complejidad del sistema y de la ausencia de un criterio orientador para tales efectos, ya que no existen medios enérgicos para impedir que dichas autoridades se extralimiten en sus atribuciones, de tal forma que pueda reformarse la indefinida posición del gobernado, ya que primeramente el particular afectado, debe seleccionar atinadamente si la afectación fue originada por una autoridad local o federal, para que se defina la índole de la autoridad responsable o la naturaleza del acto que lesione su esfera jurídica, y una vez determinado el sistema aplicable, todavía debe investigar, en una serie de ordenamientos administrativos, el proceso adecuado para impugnar el acto o resolución, así como el órgano jurisdiccional al que se debe ocurrir, en algunos casos puede agotar un recurso administrativo interno ante la misma autoridad o sus superiores jerárquicamente y, una vez

agotada, se debe acudir a la vía correspondiente, que puede ser de tres formas, a saber:

I. La competencia de carácter local conferida a los tribunales ordinarios (Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.)

II. La correspondiente en materia federal a tribunales fiscales; y

III. Para aquéllos actos y resoluciones que se estiman como definitivas procede impugnarlos a través del juicio de amparo y en algunos casos también, ante los tribunales ordinarios.

En resumen, el problema del administrado afectado no radica en la ausencia de medios jurídicos de defensa, sino en la multiplicidad e imprecisión de los mismos, lo que hace necesaria una sistematización de estos medios de

protección, para que el gobernado pueda colocarse en una situación jurídica, si no de igualdad, por lo menos no tan desventajosa frente a la administración.

4.2.2. El DEMANDADO:

El artículo 32, fracción II de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, enuncia a las autoridades que tendrán el carácter de demandadas en el juicio contencioso-administrativo, a saber: I. El Departamento del Distrito Federal representado por el Jefe del mismo. II. Los Delegados del Departamento del Distrito Federal, así como los Directores Generales del mismo a cuya área de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución, quienes al contestar la demanda lo harán por sí y en representación del Jefe del Departamento del Distrito Federal. III. Las Autoridades del Departamento del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnen; y IV. El particular

a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de esta Ley.⁽⁵⁸⁾

Es importante señalar que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, siempre es parte en el juicio y se ha establecido jurisprudencia en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la que se indica que: "...el Jefe del Departamento del Distrito Federal, es siempre parte demandada en el juicio contencioso administrativo..."
(59)

Una vez que se han señalado todas las instancias administrativas que pueden tener el carácter de autoridades demandadas, se desprende que van a ser las que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar algún acto administrativo en agravio o perjuicio de los gobernados.

⁽⁵⁸⁾ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal *Op.Cit.* pág. 720

⁽⁵⁹⁾ "Jurisprudencia de la Salas No. 8" en la *Gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal*, México, Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 1 de noviembre 1976.

4.2.3. TERCERO PERJUDICADO

En nuestro ordenamiento mexicano, se cuenta con diferentes acepciones sobre la figura jurídica, llamada tercero interesado, que se inspira en el llamado tercero perjudicado, consagrado en el juicio de amparo y que en términos generales y de acuerdo con lo contemplado en el artículo 32, fracción III, de la multicitada Ley de la materia, lo podemos describir como cualquier persona cuyos intereses pueden verse afectados por las resoluciones del Tribunal.

Al respecto, nos inclinamos más, por la definición que ofrece el tratadista mexicano Ovalle Fabela, entendiendo por tercero "...todo aquel que tiene interés opuesto al actor o demandado y se le debe dar el carácter de parte autónoma, conformando un litis consorcio, con alguna de las dos partes principales". (60)

Como puede advertirse, según lo señalado, la figura del tercero perjudicado que contempla la Ley del Tribunal citado, no se ajusta a los esquemas tradicionales, debido a que no existe ninguna limitación para comparecer con tal calidad,

(60) Ovalle Fabela, José, La Legislación Mexicana Reciente, sobre la Justicia Administrativa en el Derecho Comparado y en el Ordenamiento Mexicano. en la *Revista de la Facultad de Derecho*, México, No. 110, 1978, pág. 119.

pues para ello sería suficiente advertir la posibilidad de que a consecuencia de las sentencias que dicte el Tribunal, resulten afectados los intereses de cualquier persona, lo que daría lugar al planteamiento de meras contiendas entre particulares. En virtud de lo anterior, y debido a la indefinición existente, es necesario que se determine la especie de afectación que se deba de tomar en cuenta, para que se tenga el carácter de tercero perjudicado, por lo que, también estamos de acuerdo con el criterio del maestro Agustín García Silva, cuando señala que "...de acuerdo a la naturaleza del contencioso-administrativo, tal afectación no debe derivarse de la relación personal existente entre el actor y otra persona, por el contrario, aquélla debe emanar del vínculo que se establezca entre ambos sujetos a consecuencia del acto administrativo que se impugne y cuya anulación o confirmación

de la sentencia del Tribunal trascienda en la esfera jurídica de uno y otro".⁽⁶¹⁾

En ese sentido, podemos afirmar que la intervención del tercero perjudicado en el juicio, puede ser a consecuencia de la petición del actor, de las autoridades demandadas o bien porque la sala del conocimiento llegara a advertir su existencia.

4.3. INTEGRACION DE LA LITIS

Ahora bien, la integración de la *litis* en el procedimiento contencioso-administrativo, quedará establecida, una vez que se hayan cumplido los requisitos esenciales y formales de la demanda, la misma será admitida y se ordenará emplazar a las demandadas de tal manera que, una vez que hayan sido emplazadas las autoridades, quedará integrada la *litis* en el juicio contencioso-administrativo.

⁽⁶¹⁾ Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín *Op.Cú.* pág. 120

En este apartado, analizaremos las siguientes figuras:

La demanda,

La contestación y

La ampliación,

4.3.1 LA DEMANDA

Primeramente enunciaremos los elementos formales de la demanda en los siguientes términos:

Como lo establece el artículo 255 del Código de Procedimientos Civiles toda contienda judicial principiará por la demanda y el procedimiento contencioso-administrativo, lo se indica en el artículo 50 de la Ley del Tribunal en cuestión, se precisan claramente los requisitos de forma, que deberá contener la demanda dirigida a dicho Tribunal, entre los cuales encontramos los siguientes:

1) Presentarse por escrito, conteniendo nombre y domicilio del actor y para el caso de que promueva cualquier persona con capacidad legal, será el de este último, fundamentando tal autorización, o acreditándola mediante testimonio notarial, situación que tiene prominente importancia, para efectos de acreditar el interés jurídico, porque atento al artículo 33 de la Ley del Tribunal "Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión".⁽⁶²⁾

Además, en la demanda, el actor deberá especificar claramente la resolución o acto administrativo impugnado.

Asimismo se debe indicar la autoridad o autoridades emisoras o ejecutoras del acto impugnado, o bien las partes demandadas.

⁽⁶²⁾ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, *Op.Cit.* pág. 720

Para el caso de que exista un tercero perjudicado, que sería llamado a juicio, deberá indicarse su nombre y domicilio.

Señalar en el cuerpo del escrito de demanda la pretensión que se deduce, ésta consiste en solicitar la nulidad o validez del acto impugnado y, el actor deberá argumentar que la norma en cuestión lesiona su derecho subjetivo, para que esto suceda, deberá ajustarse a la hipótesis normativa, es decir, a su aplicación al caso concreto. Es el caso, que la administración al determinar y recaudar impuestos aplica normas reglamentarias que pueden lesionar el interés legítimo del particular y, en este supuesto, produce que al mismo tiempo se impugne un acto administrativo de determinación o recaudación de impuestos y la única persona que puede promover su impugnación es el particular afectado por la aplicación de la norma reglamentaria, sin embargo, la resolución del Tribunal no es de carácter general, pues sólo tiene eficacia referida al

actor; concluyendo diremos que la acción de impugnación, persigue la inaplicación de una norma reglamentaria al caso concreto, la cual seguirá teniendo vigencia respecto a terceros.

En ese sentido y, desde nuestro punto de vista, en la demanda es de gran importancia especificar claramente la pretensión que se deduce.

Indicar la fecha en la que se tuvo conocimiento del acto impugnado, es esencial, toda vez que el actor tiene un término de quince días hábiles para interponer su demanda, contados a partir del día siguiente al que fue notificada la resolución impugnada o el día en que tuvo conocimiento del acto impugnado.

Desde luego, en toda demanda, deberá hacerse una descripción de los hechos y fundamentos de derecho, en que se basa el actor para ejercitar su acción, sin embargo, en el

procedimiento contencioso administrativo y haciendo uso de la suplencia de la demanda, sólo se requiere que el actor describa los hechos y el Tribunal suplirá los fundamentos de derecho, esto no quiere decir que el Magistrado Instructor sea juez y parte, sin que se tome en cuenta la gran desventaja del administrado frente a la administración; esta excepción, sólo es aplicable en materia administrativa.

La demanda debe ir firmada e inclusive, se ofrecerán las pruebas en el escrito inicial, a excepción de las supervenientes, se admitirán todas menos la confesional y las que fueran contrarias a la moral y al derecho.

Una vez mencionados los requisitos de forma y fondo que debe contener la demanda que se interpone ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, le dará el turno correspondiente el Magistrado del Tribunal, el cual no deberá exceder de 24 horas, procediendo

a conocer de la misma, la Sala asignada, nombrando a uno de los tres Magistrados integrantes de la misma, como Magistrado Instructor, quien deberá agotar todo el período de instrucción y el de sentencia, toca a los Magistrados en pleno pronunciarla.

Como en todo procedimiento, el Magistrado Instructor, analizará el escrito inicial, y si encontrare irregularidades u oscuridad en el mismo, prevendrá al actor para que desahogue la misma y pueda continuar el juicio con sus trámites procesales, pero estas prevenciones, no serán más que aquéllas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el artículo 50 de la Ley del Tribunal en estudio.

Dicha Ley, en su artículo 53, especifica los casos en que procede el desechamiento de demanda, los cuales son:

"I. Si examinada, se encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal;

II. Si se encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y

III. Si siendo oscura o irregular y prevenido el actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciere, de igual manera, la oscuridad o irregularidad subsanables, no serán más que aquéllas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el artículo 50".⁽⁶³⁾

Contra los autos de desechamiento a que se refiere el artículo 53, procede el recurso de reclamación, que resolverá y conocerá la misma Sala emisora del auto, el término para interponer este recurso es de tres días, de

⁽⁶³⁾ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, *Op.Cú.* pág. 725.

conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley en comento.

Para el caso de que en la demanda no existiera apercibimiento o prevención alguna, o si los hubiere, se hayan desahogado a satisfacción del Magistrado de la Sala correspondiente, éste mandará emplazar conforme a derecho a las autoridades demandadas, para que presenten su contestación en un término de quince días hábiles.

Por lo que concierne al acuerdo de admisión, éste contiene generalmente:

La personalidad debidamente acreditada, es decir, que a criterio de la Sala, se encuentra establecido y acreditado el interés jurídico del promovente.

Se provee sobre la admisión y se ordena correr traslado a los demandados en términos de ley.

Se acuerda sobre las pruebas que presentara el actor, en su demanda inicial, y

Se señala día y hora hábil, para que tenga verificativo la audiencia de ley.

Un aspecto importante en los procesos que se ventilan ante el Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal previsto por el artículo 51 de su ley consiste en la obligación que tiene el juzgador de proporcionar al administrado, que lo solicitare formas impresas de demanda, asesoría y defensoría gratuitas.

4.3.2 LA CONTESTACION DE LA DEMANDA

Las autoridades demandadas deben producir su contestación, en un término de quince días hábiles, previa notificación del acuerdo admisorio de la demanda.

En la contestación de la demanda, las autoridades también ofrecen sus pruebas, debidamente relacionadas. En el procedimiento administrativo, es posible interponer

causales de improcedencia y sobreseimiento, las cuales se resolverán por sentencia definitiva.

El artículo 55 de la Ley del Tribunal, contempla que la falta de contestación de la demanda en el término establecido, produce la preclusión del derecho para hacerlo, es decir, que si las demandadas no contestaren y por consiguiente no ofrecieren pruebas dentro del término concedido, sólo restaría ofrecer las supervenientes, entendiéndose que éstas son las que se conocen con posterioridad a la fecha límite de su presentación y en el caso que nos ocupa la autoridad responsable sólo podrá ofrecer las mismas, una vez que haya comprobado fehacientemente, su naturaleza de superveniente.

Por su parte, el artículo 64 de la Ley del Tribunal multicitado especifica que se recibirán toda clase de pruebas, excepto la confesional, esta disposición tiene como

objetivo, garantizar al oferente una pronta y expedita administración de justicia, toda vez que los actos impugnados son emitidos por las autoridades del Departamento del Distrito Federal, consideradas como entes públicos y no como personas físicas, en el ejercicio de sus atribuciones conferidas por el Ejecutivo federal. Atendiendo dicha circunstancia a la naturaleza de la prueba confesional que consiste en someter a una de las partes en el proceso a un interrogatorio especial, sobre hechos propios del declarante, sin embargo, en materia administrativa, reiteramos, las autoridades emiten los actos en uso de sus facultades y en su carácter de titulares de las dependencias gubernativas.

La prueba pericial ofrecida, deberá acompañarse del cuestionario que responderán los peritos, con el dictamen respectivo, que por regla general consisten en una opinión técnica sobre determinado asunto, para que el Tribunal pueda

utilizarlo y normar su criterio; así el juzgador, apreciará con objetividad cada cuestión controvertida.

Los peritos, son nombrados por cada una de las partes y, si sus dictámenes coinciden, resultaría innecesario nombrar otro; sin embargo, por lo regular los dictámenes discrepan, por lo tanto, se designa a un tercero en discordia para que el juzgador aprecie libremente el valor de los mismos.

La prueba testimonial en el procedimiento que nos ocupa, se desahoga por medio de declaraciones de terceros, ajenos a la relación sustancial del proceso, a través de preguntas formuladas por su oferente, sujetos totalmente imparciales que no tienen interés particular en el negocio, ni relación alguna con las partes.

Dichos testigos, no excederán de tres por cada hecho y deberán ser presentados por el oferente, salvo que exista imposibilidad para hacerlo, los mandará citar el Tribunal.

Una vez admitida la demanda, se turna el expediente al Magistrado Instructor, quien conoce y resuelve sobre la contestación y, en su caso, ampliación de la demanda hasta la audiencia de ley.

4.3.3. LA AMPLIACION DE LA DEMANDA

El actor o particular en el juicio contencioso-administrativo, puede ampliar su demanda inicial, siempre y cuando la citada ampliación se presente hasta antes de la audiencia de ley, toda vez que como es sabido el procedimiento en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, consta de demanda, contestación, desahogo de

pruebas, alegatos y sentencia y con la celebración de la audiencia se tiene por cerrada la instrucción.

En ocasiones sucede que la autoridad demandada al contestar, aporta datos o hechos que el particular desconoce, o bien ocurre que durante el tiempo transcurrido entre la presentación de la demanda y el emplazamiento para la contestación, se originan nuevos actos administrativos relacionados directamente con aquél que se está impugnando o con la pretensión deducida, luego entonces, resulta procedente una ampliación de la demanda ante el Tribunal en estudio.

4.4. CIERRE DE LA INSTRUCCION

Hemos dicho que en todo proceso existe una secuencia de etapas, es decir, desde su inicio, hasta el fin del mismo.

En términos generales, todo proceso se divide en dos grandes etapas, que son la instrucción y la fase de cierre de la instrucción o mejor llamada citación para sentencia. La primera, engloba todos los actos procesales, tanto del Tribunal, como de las partes y de los terceros, estos son actos, a través de los cuales, se precisa el contenido del debate y se desarrolla toda la actividad probatoria, es decir, una fase de preparación, que recibe el nombre de instrucción, ya que permite al Magistrado Instructor, la posibilidad de dictar sentencia, con lo cual llegamos al cierre de la instrucción.

En el procedimiento contencioso administrativo, la instrucción se divide básicamente en tres etapas que son la postulatoria, probatoria y preconclusiva. En la primera etapa, las partes en el proceso plantean sus pretensiones y razonamientos de improcedencia, relatan los hechos, exponen lo que a su derecho convenga, y termina esta etapa por regla general, cuando ha quedado determinada la materia sobre la cual habrá de probarse, alegarse y posteriormente dictar sentencia.

La segunda etapa de la instrucción, es decir, la probatoria, a su vez, comprende varios momentos el ofrecimiento de la prueba, admisión, preparación y desahogo de la misma en el auto admisorio y en el de contestación. El Tribunal acepta la recepción de las pruebas ofrecidas, la preparación consiste, entonces, en el conjunto de actos que debe realizar el Tribunal para el desahogo de las aquéllas.

Finalmente, el desahogo consiste en el desarrollo o desenvolvimiento mismo de la prueba, que por su naturaleza así lo amerite,, una vez agotado este momento, se formulan los alegatos que son una serie de consideraciones y de razonamientos que el administrado hace de manera oral al Magistrado, con el fin de señalarle indirectamente, cual debe ser el sentido de la sentencia.

4.4.1. AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS

La audiencia de ley, consagrada en el artículo 73 de la Ley del Tribunal en estudio, tiene por objeto y finalidad, el desarrollo y desenvolvimiento de todas y cada una de las pruebas ofrecidas por las partes, así como oír los alegatos que se formulen y emitir la sentencia que conforme a derecho proceda, una vez que se encuentra integrada la Sala conocedora del asunto, por los Señores Magistrados, se declara abierta la audiencia de ley, sin que para esto sea necesaria la presencia de las partes, procediendo la

Secretaría de la Sala a dar cuenta de las pruebas ofrecidas en la demanda, en las supervenientes, resolviendo sobre su admisión o desechamiento.

Ahora bien, se desechan aquéllas pruebas que el actor debió rendir y no aportó en el momento procesal oportuno, ante las autoridades durante el procedimiento administrativo que dio origen a la resolución que se impugna; salvo las supervenientes y aquellas que habiendo sido ofrecidas ante la autoridad demandada, no fueron rendidas por causas no imputables al oferente.

Una vez admitidas las pruebas procedentes, se desahogan las mismas.

Regularmente sólo se ofrecen y desahogan pruebas documentales, que son por su propia y especial naturaleza desahogadas en el momento de la audiencia de

ley, y por ende no existen diferimientos de la misma; en algunos casos cuando se ofrece y admite la prueba de inspección ocular, se señala la fecha para su desahogo la cual es distinta de la fecha de audiencia de ley, para efectos de no obstaculizar dicho trámite.

4.4.2 LA SENTENCIA

Por lo que concierne a la resolución que emite el Tribunal, no requiere de requisitos formales, sin embargo, deberá contener principalmente la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena.

Asimismo, deberá considerar los fundamentos legales en que se apoye para dictar la resolución definitiva, debiendo limitarlos, en cuanto a la solución de la *litis* planteada a los puntos cuestionados.

Los puntos resolutivos, en los que se expresen los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se da a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento.

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

Por su parte, Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga explican que los requisitos de las sentencias son los siguientes: "...congruencia, motivación y exhaustividad, es decir, la congruencia debe entenderse como una correspondencia o relación entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el Tribunal..." (64)

⁽⁶⁴⁾ Pina, Rafael de y Castillo Larrañaga, José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 8a. edición, México, 1969, Editorial Porrúa S.A., pág. 285.

De lo anterior se colige, que todo gobernado, tiene derecho a que cualquier acto de autoridad, además del que emana de una autoridad competente, entrañe la obligación para ésta, de motivar y fundamentar sus actos, esta necesidad se redobla y acentúa esencialmente en la sentencia que es la resolución más importante con la que culmina el proceso. La exhaustividad por su parte, no es más que la secuencia de los dos requisitos anteriores, es decir, el Tribunal debe agotar todos los puntos aducidos a las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas radicadas.

El Magistrado Ponente o Instructor, para dictar sentencia realiza una valoración de las pruebas y actuaciones, ya que los puntos resolutivos deben estructurarse en forma clara y precisa; conteniendo los elementos necesarios para distinguir la controversia; identifica elementos tales como el señalamiento de la Sala que emite el fallo, número de expediente, nombre de las

partes, nombre de los integrantes de la Sala y votos determinados.

Asimismo, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su capítulo XI, intitulado "Cumplimiento de la Sentencia", establece que el actor podrá acudir en queja, en caso de incumplimiento de la resolución definitiva.

Al respecto, conviene señalar que la ejecución de las sentencias administrativas, pronunciadas por el citado Tribunal resulta ser un problema muy complicado cuando resuelven favorablemente las pretensiones de los gobernados; lo anterior, debido a que resulta prácticamente difícil exigir a la administración que cumpla con las resoluciones emitidas por los órganos de jurisdicción administrativa.

Sin embargo, para subsanar este problema, se realizó una reforma en diciembre de 1987, que establece en el artículo 82, segundo párrafo, del ordenamiento en cuestión, lo siguiente:

"La Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuncia se le impondrá una multa de cincuenta a cien veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal."⁽⁶⁵⁾ .

Como se aprecia del texto anteriormente citado se establecieron sanciones pecunarias para ejercer una presión económica en la autoridad, que fuera lo suficientemente fuerte para obligarla a dar cumplimiento a la resolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

⁽⁶⁵⁾ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, *Op.Cit.* págs. 733 y 734

Sin embargo, esta sanción en la práctica resulta impropio, ya que la propia Tesorería del Departamento del Distrito Federal cobra dichas multas, motivo por el cual no podríamos hablar de una justicia estrictamente imparcial.

La importancia de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo en el Estado mexicano y del procedimiento que les compete conocer queda, a nuestro criterio, plenamente probada con el análisis realizado en cada uno de los apartados del presente capítulo. Por lo que en resumen, podemos afirmar que dicha trascendencia radica en la ineludible obligación del juzgador administrativo de hacer valer las garantías de audiencia y legalidad que distinguen a todo Estado de derecho.

Consideramos que con la aseveración precedente, hemos concluido cabalmente el desarrollo de cada uno de los objetivos y finalidades propuestas al inicio de esta investigación.

Sin embargo, resulta pertinente dejar apuntado que el administrado inconforme con el sentido de las resoluciones dictadas concretamente por el Tribunal de lo Contencioso-

Administrativo del Distrito Federal, y después de haber agotado tanto la queja como el recurso de revisión, cuenta con una última posibilidad procedimental que consiste en acudir a los Tribunales Colegiados del Primer Circuito a demandar justicia, acotación que resultaría objeto de un vasto estudio aparte, que por ahora excedería de los límites que nos propusimos al inicio del trabajo que ahora finalizamos, pero que mantiene despierto nuestro interés para continuar profundizando en esta apasionante temática.

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

Estado es la comunidad política organizada en un territorio, regida por un orden jurídico y representada por un cuerpo de funcionarios que tienen como objetivo o fin realizar el bien común de esa comunidad.

Para lograr un Estado de derecho se requiere de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, cuyos integrantes se proponen dentro de la esfera de cada una de sus competencias garantizar el respeto de la persona humana. La principal característica del estado de derecho consiste en que las actuaciones tanto de las autoridades gubernamentales, como judiciales y de los integrantes del poder legislativo queden subordinadas a los ordenamientos jurídicos plenamente establecidos, para ello en nuestro medio contamos con los principios consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales en los que se encuentran previstas las garantías de audiencia y legalidad en favor de los administrados.

En el tema seleccionado como tesis, la justicia administrativa es aplicada por personas físicas, que en ocasiones de manera voluntaria o involuntaria incurren en errores ocasionando perjuicios en los derechos, bienes o intereses legítimos de los particulares, lesiones que necesariamente deben ser reparadas con el fin de reestablecer el orden jurídico violado o quebrantado por un acto ilegal de la administración, razón por la cual se han establecido entre otros medios de defensa, los juicios contencioso administrativos al alcance de los particulares para restituir sus derechos indebidamente afectados por los actos de la autoridad administrativa.

El contencioso administrativo es un conflicto jurídico que se origina por un acto de autoridad administrativa que vulnera o agravia los intereses legítimos de los gobernados o administrados.

Existen dos clases de juicios de lo contencioso administrativo, que son de plena jurisdicción y de anulación o de ilegitimidad. El primero persigue el restablecimiento de un derecho subjetivo infringido por la autoridad administrativa, mientras que el segundo busca el restablecimiento de la legalidad alterada por la autoridad administrativa.

En relación con lo anteriormente señalado proponemos que las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sean de plena jurisdicción, ya que se reintegraría a los administrados en el goce de sus garantías individuales indebidamente afectadas.

Hemos mencionado en el presente trabajo, que el primer precedente que instituye el procedimiento contencioso fiscal en nuestro derecho, se encuentra en las bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, las cuales terminaron con la forma de gobierno establecido en la Constitución de 1824 adoptando en su lugar la forma centralizada de gobierno y establecieron en la décima cuarta base, un tribunal de revisión de cuentas que arreglaría la jurisdicción contenciosa de la hacienda pública. Según el citado ordenamiento, dicho tribunal se organizaría para conocer de los negocios contenciosos de la rama de la hacienda pública quedando comprendido en la órbita del poder judicial.

Años después se encuentra el antecedente formal en la *Ley Lares* de 1853 que señala un procedimiento específico para impugnar los actos de la administración otorgando la competencia en materia administrativa a un órgano adscrito al Poder Judicial.

La estructura orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuentra definida en su reglamento interior así como en la ley de la materia.

En el artículo 32 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vigente se señala que el Jefe del Departamento del Distrito Federal será parte en todos los juicios que en su contra se promuevan.

Con lo anteriormente señalado discrepamos por ser una aberración jurídica, toda vez que el Jefe del Departamento tiene facultades para proponer a los magistrados que resolverán los asuntos en su contra, entonces resultaría lógico suponer que existe parcialidad en la impartición de justicia, por lo cual nuestra propuesta en ese sentido es que los funcionarios sean nombrados única y exclusivamente por la Asamblea de Representantes sin intervención del Jefe del Departamento del Distrito Federal, toda vez que aquella representa a las diferentes corrientes políticas que tienen voz y voto y es el órgano de representación ciudadana en esta entidad federativa.

Por otro lado, en el artículo 29 de la Ley en cuestión, se señalan las medidas de apremio y medidas disciplinarias, sobre este particular es necesario aclarar que las autoridades resultan ser las que cobran la multa a través de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, motivo por el cual resultan ser obsoletas, en ese sentido proponemos que la amonestación vaya acompañada de una sanción consistente en suspensión de labores sin goce de sueldo, medida que permitiría que el funcionario sancionado no volviera nuevamente a reincidir en sus arbitrariedades.

Por lo que se refiere a la Coordinación de Asesoría y Defensoría Jurídica proponemos que los funcionarios titulares de estas áreas tramiten o gestionen hasta sus últimas consecuencias el procedimiento contencioso administrativo, a fin de que los particulares queden totalmente protegidos, toda vez que actualmente, dicha defensoría no tiene facultades para interponer el juicio de amparo en contra de las resoluciones del propio tribunal.

El procedimiento contencioso-administrativo como un medio de defensa para el ciudadano, apegado a las garantías de audiencia y legalidad, justifica la existencia de los órganos jurisdiccionales que dirimen las controversias de naturaleza administrativa en el Estado mexicano.

BIBLIOGRAFIA

Briseño Sierra, Humberto, *El Proceso Administrativo en México*, 1a. Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1968.

Carpizo Jorge, *Estudios Constitucionales*. 2a. Edición, México, UNAM, 1983.

Cruzado Manuel, *Derecho Administrativo*. 2da. edición, México, s/editorial, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1985.

Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. 2a. edición, México, Editorial Polis, 1937, Tomo I.

Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos*, *Estudios de Derecho Público Contemporáneo, Homenaje a Gabino Fraga*. 1a. Edición, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1973.

Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, 27a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983.

García Ruiz, Ma.de Lourdes, *Las Decisiones Politico-Administrativas en el Estado Mexicano*. 1a. edición, México, M.G. Castañón, Ediciones e Impresiones, 1985.

González Uribe, Héctor, *Teoría Política*. 1a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1992.

Maldonado Adolfo, *Derecho Procesal Civil*. 1a. edición, México, Editorial Romero, 1947.

Martínez Lara, Ramón, *El Sistema Contencioso Administrativo en México*. 1a. edición. México, Editorial Trillas, 1990.

Margáin Manatou, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. 4a. edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1991.

Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho Público Mexicano*. 1a. edición, México, s/editorial, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871.

Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*. 1a. edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1959.

Pallares, Eduardo, *El Poder Judicial*. 1a. edición, México, s/editorial. Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1874.

Pina Vara, Rafael De. y Castillo Larrañaga José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. 8a. edición, México, 1969, Editorial Porrúa, S. A.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*. 1a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1976.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1804-1913*, 12a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983.

Vázquez Galván, Armando, y García Silva, Agustín, *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. 1a. edición, México, Ediciones Orto S.A., 1977.

DICCIONARIOS

Diccionario de la Lengua Española, 19a. edición, Madrid, Real Academia Española, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Tomo II.

Palomar, Miguel Juan, *Diccionario para Juristas*, 1a. edición, México, Ediciones Mayo, S. de R.L., 1981.

Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. 1a. edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1990.

JURISPRUDENCIA

Jurisprudencia No. 1 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, en la *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*, 4 de junio de 1987.

Jurisprudencia de las Salas No. 8 en la *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*, México, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 1º. de noviembre de 1976.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 97a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1993.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. 13a. edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1992.

Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. 13a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1992.

REVISTAS

Nava Negrete, Alfonso, Vid, *Base Constitucional de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.* En la Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, Vol. 1. No. 1, julio 1973, págs. 27-56.

Ovalle Fabela, José, *La Legislación Mexicana Reciente sobre la Justicia Administrativa en el Derecho Comparado y en el Ordenamiento Mexicano.* En la Revista de la Facultad de Derecho, México, No. 110, 1978, pág. 119.

Pensamiento Jurídico, Revista Trimestral del Honorable Tribunal de Justicia del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chis., Junio 1977, año 1, volumen II, pág. 93.