



1179
275
Universidad Nacional Autónoma
de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

A R A G O N

FALLA DE ORIGEN
EN SU TOTALIDAD

“La Jurisdicción del Tribunal de lo
Contencioso Administrativo en el
Distrito Federal”

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA ELENA VEGA VITE

San Juan de Aragón, Edo. de México

1995

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dios creo el universo y dentro de esa gran creación me otorgo la bendición de mis Padres, quienes con su ejemplo y poyo constante han impulsado mis constantes luchas.

A mis hermanos Rosendo, Dora, Maria y Gloria, de quienes he recibido apoyo y cariño, aún cuando son más jóvenes.

Para alguien a quien siempre he admirado y respetado, por la maravillosa persona que es, a mi abuelita Maria.

A mis hermanos Tomas, Alberto y Angelina.

Al Señor Licenciado Miguel Aguilar García
amigo y maestro por su apoyo invaluable
para la realización de este trabajo,
además por su paciencia y cariño que siempre
me ha demostrado.

Al Señor Licenciado César Castañeda Rivas,
a quien respeto y admiro, por su confianza
y apoyo; y como lo manifestara:
"... que la amistad es un don tan preciado
que todos los días debemos regar
y con cariño siempre cuidar
mi amistad, es lo único que les
puedo ofertar ..."

A quien siempre recordare con cariño,
admiración y respeto.

anoche vi la luna...
y te recordé.

A mi Escuela Nacional de Estudios
Profesionales Aragón, por darme la
oportunidad de prepararme.

A mis amigos de toda la vida.

A toda mi pequeña gran familia.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

| | |
|---|----|
| 1.1. LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA O TAMBIEN LLAMADOS SISTEMAS DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA | 2 |
| 1.2. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO | 15 |
| 1.3. REFORMAS AL ARTICULO 104 FRACCION I DE LA CONSTITUCION FEDERAL | 30 |
| 1.4. LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION | 37 |

CAPITULO SEGUNDO

EL ACTO ADMINISTRATIVO

| | |
|---|----|
| 2.1. CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 42 |
| 2.2. CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 45 |
| 2.3. LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 54 |
| 2.4. EL ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO Y SUS EFECTOS | 61 |

CAPITULO TERCERO

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

| | |
|--|----|
| 3.1. EL PROCEDIMIENTO DE REVISION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS | 67 |
|--|----|

| | |
|---|-----|
| 3.2. LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL | 81 |
| 3.3. LOS SUJETOS DE LA RELACION PROCESAL EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO | 87 |
| 3.4. LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO | 89 |
| 3.5. LAS PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO | 91 |
| 3.6. LA SENTENCIA | 95 |
| 3.6.1. VALIDEZ Y NULIDAD | 102 |
| 3.6.2. IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO | 109 |
| 3.7. LOS RECURSOS PROCEDENTES EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO | 111 |

CAPITULO CUARTO

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

| | |
|---|-----|
| 4.1. LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL | 126 |
| 4.2. LA NATURALEZA DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL | 133 |
| 4.3. LA JURISDICCION DEL TRIBUNAL Y EL ALCANCE DE SUS SENTENCIAS | 136 |

| | |
|--------------------|-----|
| CONCLUSIONES | 149 |
|--------------------|-----|

| | |
|--------------------|-----|
| BIBLIOGRAFIA | 152 |
|--------------------|-----|

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

En nuestra legislación en donde existe un gobierno tripartita, esto es, un país en donde se dan los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el gobernado exige cada día más que se le repete el goce de sus derechos por parte de la Administración Pública y que no sean los funcionarios de la misma, quienes realicen actos a su libre albedrío. Para lo cual debe existir más rigurosidad en la legislación, con la finalidad de obtener una adecuada protección de los ciudadanos, pero que esta protección no solo fuera para los habitantes del Distrito Federal, sino también para todos los que se encuentran establecidos dentro de nuestro territorio nacional.

Nuestro Derecho Administrativo, en realidad es muy reciente y con ello se crean Tribunales encargados de regular y vigilar la legalidad de los actos de la administración, llevando consigo una jurisdicción contencioso administrativa la cual se encuentra a cargo de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, mismos que nacieron a la vida jurídica con las reformas realizadas al artículo 104 fracción I de nuestra Carta Magna, dando origen a una protección jurídica en el caso específicamente a los habitantes del Distrito Federal. ya que en el presente ensayo nos referiremos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con esto se esta dando pauta al establecimiento de un órgano de justicia administrativa, el cual tiene una

FALLA DE ORIGEN

competencia local y que bajo ciertas normas previamente establecidas, a lo largo de sus casi 24 años de vida, ha impartido justicia con la gran característica de ser pronta y expedita dando como consecuencia alrededor de un 99% de las resoluciones favorables a los particulares.

A lo largo del presente trabajo, trataremos de explicar algunos de los actos administrativos emitidos por la Administración Pública, mismos que en algunos casos son emitidos sin estar debidamente fundados y motivados, y porque no decirlo, con su forma de actuar nos dan a entender que existe una desviación de poder. Por lo que trataremos de dar algunos puntos de vista, y de alguna manera se le dé la debida importancia jurídica a un órgano colegiado tan importante para la ciudadanía del Distrito Federal, ya que se encarga de mediar los conflictos que se suscitan entre los particulares y la propia administración pública; de tal suerte que se pugna porque a este Tribunal se le dé la debida importancia y trascendencia como la que se le ha dado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Pero nos daremos cuenta que no es necesario el retroceso a la plena jurisdicción, sino más bien hacer conciencia y analizar la propia Ley del Tribunal en comento, de tal manera que sus sentencias puedan crear derechos y en consecuencia imponer una verdadera justicia administrativa; ya que si existiere un gobierno que no reconozca los derechos de los gobernados este estará expuesto a que desaparezca por medio de la violencia pública, ya que la base primordial de su estabilidad en el poder

es la seguridad, la paz social y sobre todo la confianza plena en el gobierno de nuestro país, pues como en alguna ocasión lo señalaron: "El Estado fué creado por el pueblo y no el pueblo para el Estado". Por lo que los gobernados deben jugar un papel muy importante en la vida social y política de nuestro país, para poder garantizar un justo equilibrio entre la norma establecida y la Administración Pública, conllevando con esto la armonía y la paz social, dentro de un verdadero estado de derecho.

C A P I T U L O
P R I M E R O

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
EN MEXICO

1.1. LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA O TAMBIEN LLAMADOS SISTEMAS DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

La administración pública interviene en todas las esferas de nuestra realidad social, lo que hace necesario que se encuadre en el principio de legalidad, con un absoluto respeto a la garantía de audiencia y al libre ejercicio del derecho de petición.

De tal manera que al referirse a la justicia administrativa, estamos hablando del acto administrativo, el cual será sometido a consideración su legalidad ante un órgano jurisdiccional competente y que se encuentra dentro de la legislación administrativa.

Los actos del ejecutivo, por su naturaleza afectan en forma directa e inmediata a los particulares, lo que ocasiona frecuentemente controversias entre éstos y las autoridades de la administración.

Ahora bien, el control que la administración ejerce en relación a sus propios actos, no son suficientes para la debida y adecuada protección de los derechos y garantías de los gobernados; por lo que se ha tenido la necesidad de someter a la autoridad dentro de un control de legalidad de los actos que decidan las controversias que se susciten en el ejercicio diario de la administración. En este primer capítulo daremos los antecedentes necesarios, al referirnos a los órganos de control

de la legalidad de los actos de administración más trascendentes para nuestra legislación mexicana, dando los antecedentes más importantes, hablaremos del Contencioso Administrativo en México, señalando cual fue su desarrollo y como se creó Constitucionalmente finalizando este primer capítulo con la creación de otro órgano de gran trascendencia para nuestra legislación como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación.

Como lo señalamos al principio del presente capítulo, el control que la administración establece por medio de sus recursos o medios de defensa para proteger a los gobernados no es lo suficientemente eficaz, esto se debe a que la autoridad no es imparcial como debería de ser al considerar o emitir sus propios actos; por lo que se ha tenido la necesidad de que de alguna manera someter a la autoridad bajo un medio de control de legalidad, ante un órgano jurisdiccional competente, para que decida las controversias que se susciten en el ejercicio diario de la Administración Pública, dando origen en nuestro derecho positivo mexicano a la creación de Tribunales dotados de plena autonomía, que no son dependientes del Poder Judicial, lo que ha dado pauta y origen a lo que en nuestra legislación y en la doctrina se conoce como el Contencioso Administrativo del cual hablaremos posteriormente con mayor amplitud.

Por otro lado, al referirnos a lo que son los sistemas de control de la legalidad de los actos de la Administración Pública, encontramos que los grandes tratadistas del derecho administrativo al hacer el estudio de estos sistemas de control

de la administración mencionan a los tres más importantes, ya que han influido en la creación y estructura de nuestros Tribunales Administrativos, así tenemos:

PRIMERO.- EL SISTEMA ANGLOSAJON.- El cual considera que la administración debe ser juzgada en las mismas condiciones que los particulares y sometidas a los Tribunales de derecho común. El cual se apega al principio de la división de los poderes depositando en el Poder Judicial el ejercicio del control de los actos de Administración Pública.

Este sistema parte del principio de que no existen normas especiales relacionadas con la Administración Pública; remitiendo de esta forma todo asunto a los Tribunales Ordinarios. Asimismo, este sistema se apoya en la división de poderes, pero señala que sería más eficaz si al Poder Judicial se le otorgan facultades para revisar lo realizado por la Administración, sin romper la unidad y armonía de dichos poderes.

Cada poder será competente para realizar su propia función. de esta manera los tribunales ordinarios se encargarán del control jurisdiccional. Pero esto no ha impedido la existencia de Tribunales Administrativos junto a los Tribunales Ordinarios. mejor aún, esta tendencia parte con la creación de la Comisión de Comercio Interestatal en el año de 1887, dando una mayor fuerza a los lineamientos del Contencioso Administrativo quedando al margen de los tribunales ordinarios. Dicha comisión está encargada de controlar la constitución y funcionamiento de los

Tribunales Administrativos. En consecuencia los procedimientos a seguir para el buen funcionamiento de dichos órganos jurisdiccionales según la Constitución Federal Angloamericana, la cual señala que:

Todos los jueces de la unión deben decidir de la aplicación de las reglas constitucionales a las reglas locales u ordinarias. Los procedimientos concretos para realizar dicho control como lo señala Arturo González Cosío en su obra llamada El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa (1) y que a saber son:

a) LA INTERPRETACION CONSTITUTIVA DE LAS LEYES.- Esta es de gran flexibilidad. por lo que permite adaptarse a situaciones económicas, sociales y políticas cambiantes.

b) LA DECLARACION DE INCONSTITUCIONALIDAD.- Este procedimiento nulifica de plano las leyes de acuerdo a los siguientes criterios: por violación del debido proceso legal; cuando se ataca la libertad física, económica, etc.; cuando se priva a la gente de su propiedad; y cuando se restringe la libertad de contratar.

c) LA ADVISORY OPINION.- Este procedimiento se ejercita mediante los informes oficiales que rinde la Suprema Corte, a petición de otro poder, respecto de la constitucionalidad de alguna ley.

(1) González Cosío, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. Porrúa, México, 1982. p. 85.

d) EL JUICIO DECLARATIVO.- Es el sistema más generalizado y se refiere al ejercicio que realiza cualquier particular por vía de acción, promoción ante un juez de una declaratoria de inconstitucionalidad de una ley.

Una vez hecho el estudio general de los procedimientos existentes en el sistema angloamericano se procede a realizar un esquema general del funcionamiento de los WRITS, son los que llevan las violaciones constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia Angloamericana, los mismos se dividen en:

WRIT OF ERROR.- Es la tramitación de una nueva instancia, es una especie de casación o apelación, está actualmente en desuso.

WRIT OF CERCIORARY.- Este recurso procede contra la violación de las leyes de procedimiento por una autoridad local, esta se encuentra en desuso.

WRIT OF MANDAMUS.- Es la expedición de una orden dirigida en contra de una autoridad renuente para que ejecute un acto que se ha negado a realizar.

WRIT OF PROHIBITIO.- Inverso al anterior, es un mandamiento que se ordena a una autoridad para que deje de hacer algo.

WRIT OF INDUCTIO.- Es el recurso que permite ampliamente la defensa constitucional y ha sido la fuente más importante de la Jurisprudencia Angloamericana.

Existen dos clases de Inductio: la prohibitiva y la de mandato; la primera pretende impedir la realización de actos, la segunda los ordena. El WRIT OF INDUCTIO procede en contra de la organización de los poderes de la Administración Pública y

defensa de los particulares frente al Organó de la administración en relación a los Tribunales Administrativos, en este caso el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual señala en su artículo 45 que los Magistrados del Tribunal se encuentran impedidos para conocer de determinados asuntos y deberan hacer las manifestaciones correspondientes y pertinentes, las que harán del conocimiento del Magistrado Presidente del Tribunal, para que este a su vez nombre a otro que conozca del asunto; para nuestra legislación mexicana, se hará mención del Contencioso Administrativo en México, señalando de manera genérica cual ha sido su desarrollo y como fue creciendo constitucionalmente, así como las reformas que ha sufrido el artículo 104 fracción I de la Constitución Mexicana y finalmente haremos mención a la creación de otros órganos de gran trascendencia para nuestra legislación, El Tribunal Fiscal de la Federación.

SEGUNDO.- SISTEMA FRANCES.- Este sistema de control de la administración se encuentra representado por el Honorable Consejo del Estado Francés, mismo que nació en el siglo XVIII y que constituye el modelo tradicional de control de los actos de la Administración Pública. Desde el gobierno de Napoleón ha adquirido día con día gran mérito por su organización dedicada a proteger y salvaguardar los derechos de los ciudadanos frente al Estado. Este sistema parte del principio de que el poder judicial no debe interferir con lo actuado o realizado por la administración, por lo tanto será ella misma quien juzgue sus

actuaciones. Ahora bien, no debemos dejar a un lado la ordenanza del 24 de mayo de 1872, y remitirnos a Francia en el siglo XIX en donde se dan los principios esenciales para la creación de los Tribunales Administrativos; y será por esta ordenanza que se da la plena autonomía a los órganos de control de los actos de la administración. Pues anterior a la citada ordenanza el Honorable Consejo de Estado estuvo sujeto bajo la justicia retenida, en virtud de que sus sentencias se encontraban sujetas a la aprobación de la autoridad administrativa; pero una vez que se da la justicia delegada, las sentencias o resoluciones son consideradas como definitivas.

Cabe señalar que debemos distinguir entre la función administrativa y la contenciosa, así tenemos que se encuentran vinculadas con la separación de los poderes del Estado ya que la función administrativa activa es al mismo tiempo el juez de sus propios actos y será la autoridad administrativa la que tendrá la justicia delegada y puede actuar con independencia de la administración activa.

El Consejo de Estado se forma con miembros del Gabinete que auxilian al ejecutivo de resolver algunas cuestiones que posteriormente se convierten en resoluciones, para después adquirir autonomía, de esta manera reafirma su competencia como juez administrativo de derecho común, consolidando así su ámbito material, llegando de esta manera a las controversias en las que se dejaba entre dicho la responsabilidad de los servidores públicos, así como la de las cuestiones y actos relativos a la

organización y funcionamiento de los actos de autoridad.

Con la creación en Francia en el año de 1953 de los Tribunales Administrativos locales con competencia general de primer grado, de tal suerte que el Consejo de Estado pasa a ser un órgano de apelación, por lo que ahora las razones que se dan para estas reformas y que rigen el funcionamiento de estos órganos no son como en el inicio de desconfianza, sino todo lo contrario, existe mayor aceptación lo que da lugar a que ahora los jueces deberán tener mayores conocimientos en derecho administrativo para dictar o actuar conforme a derecho.

Desde el establecimiento de este sistema de justicia delegada en Francia, el Consejo de Estado ha adquirido mayor independencia en relación con la administración, y con esto se empezó a trazar lo que al final se establecería en Bélgica y se conocería como Sistema Mixto de la Plena Autonomía, esto es, que existen Tribunales que no se encuentran relacionados con el Poder Judicial ni con el Poder Ejecutivo, teniendo como finalidad el control y legalidad de los actos de la administración.

Por lo anterior, podemos afirmar que Francia, es el país en donde ya se ha llegado a un mayor perfeccionamiento en relación al sistema de justicia administrativa, con base en los Tribunales Administrativos autónomos del poder Ejecutivo y del Judicial.

No debemos olvidarnos de que la justicia administrativa francesa tuvo gran influencia en nuestro país a través de la Ley Larensiana, la cual, como su nombre lo señala fue creada por Don

Teodosio Lares, quien dió nacimiento a un Tribunal Administrativo de Justicia Retenida en donde las sentencias, como ya señalamos, no eran otra cosa más que proyectos, pues estos se encontraban sujetos a una revisión posterior del Ministro encargado de la materia administrativa a que se refería el asunto a discusión, a fin de que tuvieran validez o carácter de resolución.

Dicho Tribunal Laresiano, utilizó el sistema de enumerar la competencia contencioso administrativa. Por lo que este tribunal tenía una gran competencia, como lo señalaba en su artículo 2º de la Ley de Lares, el cual en su texto original decía:

" Art. 2º.- Son cuestiones de la administración:

I. A las obras públicas;

II. A los ajustes públicos y contratos;

III. A las rentas nacionales;

IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tenga por objeto el interés general de la sociedad;

V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos;

VI. A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil." (2)

Pero esta ley solo quedó como antecedente legislativo, pues no tuvo oportunidad de que se aprobara su trascendencia y labor para la administración y para el Derecho Mexicano, quedando

(2) Lares, Teodosio. LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO Edición facsimilar a la de 1852, UNAM, México 1978.

abolida formalmente por el Plan de Ayutla del 21 de noviembre de 1855.

TERCERO.- EL OMBUDSMAN.- Como lo señala el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Licenciado José Manuel Villagordoa Lozano, al referirse a el Ombudsman; que existen tres sistemas por medio de los cuales el Estado regula y vigila la impartición de justicia administrativa, vigilando la actuación de la Administración Pública, en relación con los gobernados; de esos tres sistemas a conocer son: el Angloamericano, el Francés y el Ombudsman; los dos primeros ya han sido desarrollados, por lo que en este momento únicamente nos referiremos al tercero de ellos.

No podemos dejar de mencionar a otro de los grandes sistemas de control de la legalidad de la Administración Pública, y nos referiremos a el OMBUDSMAN como órgano de control administrativo.

El Ombudsman difiere de los dos anteriores en cuanto a su concepción; aún cuando este sistema no es una instancia judicial no imposibilita un eficaz control en relación con los actos de la administración.

Este sistema tuvo su origen dentro de un régimen de Monarquía Parlamentaria, estableciéndose esta institución en Suecia, en el año de 1809, esto a raíz de que Suecia adopta como sistema político la Monarquía Constitucional, se establece como medio de control de la legalidad el Ombudsman, para que las autoridades administrativas y los tribunales cumplieran con las

leyes establecidas, controlando las actividades gubernativas. Teniendo en consecuencia que los gobernados obtengan beneficios en sus derechos individuales. Sus principales atribuciones son:

"a) Conocer de las quejas de los particulares contra las injusticias, errores administrativos o falta de observancia de alguna ley o reglamento, por parte de autoridades;

b) Tiene como facultades la de conciliar los intereses de partes, investigar y supervisar los órganos administrativos y judiciales y criticar y publicar las faltas que advierta, no obstante lo anterior, no tiene la facultad de revocar actos administrativos;

c) Representar ante los Tribunales competentes a aquellos particulares cuyas quejas no hubiesen sido resueltas por la vía de la conciliación, y;

d) Su campo de acción se extiende a prácticamente todos los ámbitos de la vida administrativa y social de Suecia." (3)

El Ombudsman se propagó por varios países Europeos, iniciándose en Suecia, Suiza, Dinamarca, imponiéndose en otros países como Inglaterra, España y otros más.

Existen diferentes tipos de Ombudsman dentro del ámbito de la vida tanto administrativa como social de Suecia y que a conocer son:

(3) Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No.1, 2ª época, México, 1989. p.21.

1.- EL NOMBRADO POR EL PARLAMENTO.- Este coincide con el Ombudsman original. Abarca las dependencias y organismos Estatales y Municipales incluyendo al ejército y al personal que lo integra; eximiendo a los Ministros, Diputados Parlamentarios y Locales.

Conoce de las quejas de los particulares, quienes las interpondrán por escrito; están facultados para que de manera oficiosa inspeccionen eventualmente a las autoridades que se encuentran bajo su control. Por lo tanto investigaran los motivos por los cuales los recurrentes interponen queja en contra de los actos administrativos.

2.- EL NOMBRADO POR EL GOBIERNO. este tiene otras áreas que son las siguientes:

a) El de la libre competencia.- Este abarca el medio empresarial y el comercial, combatiendo en la medida de sus facultades la práctica comercial, el control de precios, las ofertas engañosas.

Su función es meramente de conciliación, pero si no existe una resolución satisfactoria para el afectado, este podrá presentarse ante el tribunal del mercado, quien será la autoridad competente para conocer de esa materia.

b) El de los consumidores.- Su función principal y sobre la que sienta sus bases, se encuentra dentro de la Ley de Prácticas Comerciales y la instaurada contra terminos contractuales impropios. las que se encuentran en defensa de los derechos de

los consumidores y de los comerciantes.

c) El encargado de vigilar la igualdad laboral entre los sexos.- Aquí surge la ley para la igualdad del sexo y las relaciones laborales en el año de 1980, se crea con el objeto de vigilar el cumplimiento establecido en dicha ley. Vigilando que existan las mismas oportunidades de desarrollo y progreso entre ambos sexos.

d) El encargado de actuar en contra de la discriminación étnica.- Este fue dado a conocer en 1986 y su objeto esencial es contrarrestar la discriminación étnica, evitando que sean tratadas injustamente por su raza, color, religión, nacionalidad u origen étnico.

3.- EL DE LA PRENSA.- Este es el elegido por un comité especial, el cual estará integrado por un Ombudsman Parlamentario y los presidentes del Colegio de Abogados de Suecia y el Club de Prensa Sueca. Su función es la de conocer las quejas de los particulares que se ven afectados por alguna noticia publicada en algún diario o por algún otro medio de comunicación.

En nuestra legislación mexicana existen diversos organismos que están encaminados a defender los derechos de los gobernados, los cuales indebidamente les han sido afectados, dichos órganos son:

- a) La Procuraduría Federal del Consumidor;
- b) La Procuraduría de la Defensa del Trabajo;
- c) La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Todos estos órganos guardan similitud con el Ombudsman de otros países, pero en nuestra legislación prevalece la justicia administrativa, la cual se da a través de los medios de defensa que se encuentran regulados dentro de las leyes, reglamentos así como lo previsto por los Tribunales Administrativos existentes dentro de la República Mexicana.

México ha sido un país de una gran tradición judicialista, del siglo XIX y principios del XX, dando nacimiento en 1936 a la Ley de Justicia Fiscal y en ello a la creación del primer Tribunal Administrativo al que se le denominó Tribunal Fiscal de la Federación. A partir de esa fecha nuestro sistema de justicia en materia administrativa fue mixto; esto es, que procesalmente el juicio de nulidad será interpuesto ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el juicio de Amparo ante los Tribunales del Poder Judicial Federal, este sistema sigue vigente hasta la actualidad. Así tenemos que gracias al buen funcionamiento de este tribunal es que en 1971 se crea el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual será el segundo en su clase; posteriormente se crean otros Tribunales Administrativos, en diferentes puntos de la República Mexicana, los cuales de alguna manera fueron perfeccionados y en consecuencia han superado a los dos primeros, tal es el ejemplo del Tribunal del Estado de México.

Antes de continuar, definiremos al Contencioso Administrativo, tomando como base lo señalado por el Maestro Gabino Fraga, quien lo define desde dos puntos de vista que ha

conocer son:

a) Desde el punto de vista formal.- "Se define en razón a los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son Tribunales especiales llamados Tribunales Administrativos" (4)

Este punto de vista únicamente se refiere al conjunto de órganos que tienen competencia para resolver la configuración al sistema, esto es, que toda controversia que se suscite por un acto de la administración, entra en la competencia de la jurisdicción administrativa.

b) Desde el punto de vista material.- "Existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de ésta última".(5)

En este caso únicamente se toma en cuenta la materia del conflicto. Por lo tanto el contencioso administrativo material surge cuando existen controversias entre la administración y los administrados; en este supuesto los actos administrativos deben ser fundados y emitidos en el ejercicio de la función pública cumpliendo con ciertas características esenciales para que puedan a su vez ser impugnables ante un órgano contencioso administrativo, uno de ellos es la definitividad, esto se ca

(4) Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, México 1988. p. 443

(5) Op.cit. p.444

cuando ya se ha agotado la vía administrativa, es decir, se han interpuesto los medios de defensa necesarios ante la autoridad que emitió el acto administrativo, y que a considerar son los recursos administrativos a que hace mención el Código Fiscal de la Federación y que son los siguientes:

- 1.- El recurso de revocación.
- 2.- El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.
- 3.- El recurso de nulidad de notificaciones.

De tal suerte que el particular tendrá la oportunidad de agotar o no el medio de defensa, dependiendo de la naturaleza del acto, una vez que se haya agotado el recurso se puede intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Se debe hacer mención de que el acto administrativo será emitido por autoridad competente en pleno uso de sus facultades las que se encontrarán vinculadas con las disposiciones expresas en la ley, es decir, que no parta de una facultad discrecional sino que tenga su fundamento en el artículo 16 Constitucional.

Serra Rojas al referirse al contencioso material, hace mención a ocho elementos que a saber son:

- 1.- Un conflicto jurídico con el carácter de definitivo por su propia naturaleza o porque se hayan agotado los recursos que establecen las leyes:

- 2.- Provocado por un acto de la Administración Pública en uso de sus facultades para la realización de sus fines;
- 3.- Que lesiona a un particular, o a otra persona o autoridad;
- 4.- Que vulnera derechos subjetivos de carácter administrativo;
- 5.- Agravia intereses legítimos;
- 6.- Que infringe la norma administrativa que regula su actividad;
- 7.- A su vez protege derechos e intereses;
- 8.- Asimismo, este procedimiento permite que el Estado asegure el interés público.

1.2. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

A raíz de la reforma de 1946 el artículo 104 en su fracción I se agrega un segundo párrafo el cual establece las bases para la creación de Tribunales Administrativos Federales (de estas reformas nos referiremos con más amplitud posteriormente).

Con la reforma Constitucional al artículo 104 fracción I en el año de 1967, se modifica nuevamente ese párrafo segundo, sentando así las bases para crear tanto en el Distrito Federal como en algunos Estados de la República Tribunales Administrativos, adquiriendo el carácter de Tribunales Judiciales Autónomos.

En la reforma Constitucional promulgada el 26 de febrero de 1971 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de ese mismo año, se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual queda materialmente instalado cuatro meses después.

Constituyendo sin lugar a dudas un gran avance en la justicia mexicana, por medio de este órgano jurisdiccional se pretende "satisfacer el requerimiento social de una auténtica impartición de justicia administrativa, no a través de esquemas tradicionales, sino mediante un sistema práctico, al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes". (6)

Logrando de esta manera un medio de protección de los particulares frente a la administración. Este tribunal fue creado en plena autonomía popular a comienzos del sexenio del Licenciado Luis Echeverría Álvarez, para actuar como cojín amortiguador entre los funcionarios del Distrito Federal y el descontento de los ciudadanos.

Pero para poder lograr un panorama más amplio de lo que es el Tribunal Contencioso Administrativo, a continuación señalaremos sus antecedentes legislativos.

Iniciamos con el Sistema Colonial, Administrativo y Judicial el cual comenzó su desarrollo a principios del siglo XVI; desde ese momento ya se intentaba tímidamente limitar de alguna manera

(6) Vázquez Galván, A. y García Silva, Agustín. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. p.15

la arbitrariedad administrativa y es en Madrid en el año de 1765 que se expide la real Ordenanza de Intendentes del Ejercito y Provincia en el Reino de la Nueva España; dando como consecuencia el que se le empiecen a trazar los primeros lineamientos de una defensa jurídica en favor de los subordinados. Debemos resaltar la actuación de la Junta Superior de Hacienda, misma que el Máestro Carrillo Flores señala como el pasado del Tribunal Fiscal de la Federación. La llamada Junta Superior de Hacienda conocía de las controversias fiscales que existían en aquel entonces.

A fines del siglo XVIII en la Nueva España, existían quince ordenes de tribunales, mismos que se encontraban relacionados con la Administración Pública; no obstante esto, la supremacía jurisdiccional residía en el Rey y el Virrey, los cuales tenían atribuciones absolutas.

Tanto en España como en el Virreinato se promulgo la Constitución de Cádiz de 1812 y gracias a la gran influencia francesa, se crea por imperio de esta Constitución, el Consejo de Estado del rey, en materia gubernativa, pero no alcanzó su debida aplicación.

Con la Constitución Federal de 1824, se crea el Consejo de Gobierno, esta institución tenía las facultades de revisión administrativa. Este Consejo de Gobierno entraría en función durante el receso del Congreso General, así mismo dicho consejo estaría estructurado por la mitad de los Senadores de la República los cuales eran presididos por un vicepresidente, en

caso de su ausencia, se nombraría un presidente del consejo temporal. El artículo 116 fracción IX de la Constitución de 1824 señala tíbiamente las fácultades administrativas para ese órgano de nueva creación quedando de la siguiente manera:

"Artículo 116.- Las atribuciones de este consejo son las que siguen:

IX. Dar su dictamen en las consultas que le haga el Presidente en virtud de la fracción XXI del artículo 110 y en los demás negocios que le consulte". (7)

Por lo que se refiere a la facultad que señaló la fracción XXI del artículo 110, la misma consistía en:

"Artículo 110.- Las atribuciones del Presidente son las que siguen:

XXI. Conocer el pase o retener los decretos conciliatorios, bulas pontifices, breves rescriptas, con consentimiento del Congreso General, si contienen disposiciones generales; oyendo al Senado y en sus recesos al Consejo de Gobierno si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se

(7) Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO (1908-1982), Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1982.pp.184-185.

hubieran expedido sobre asuntos contenciosos." (8)

Las siete leyes centralistas de 1836, mantienen el principio de la división de poderes de régimen centralista, al cual agregó un cuarto poder denominado "Supremo Conservador", llamado así por la segunda ley, pero únicamente nos referiremos al Contencioso Administrativo y el Contencioso Fiscal, lo cual se encuentra regulado en la Ley Quinta en su artículo 12 fracción VI al cual quedó de la siguiente manera:

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

VI. Conocer las disputas judiciales que se muevan sobre contratos, negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa." (9)

Asimismo, el artículo 19 de la Ley Quinta ordena:

"El Poder Judicial de la Federación ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que establecerán la ley de la materia y por los Juzgados de primera instancia." (10)

Sin embargo estas disposiciones no alcanzaron su aplicación efectiva, sino hasta 1853, que se creó por decreto la Ley para el

(8) Op.cit. pp.184-185

(9) Op.cit. pp.230-232

(10) Op.cit. pp.230-232

Arreglo de lo Contencioso Administrativo, la cual se conoce comunmente como la Ley de Lares, llamada así por ser creación de este jurista.

Don Teodosio Lares, destacado miembro del Partido Conservador Mexicano, es propiamente el primer autor que organiza el Contencioso Administrativo en México, quien tuvo como bases fundamentales la doctrina y jurisprudencia francesas.

Quedando instaurado un Tribunal de Justicia retenida, esto es, que será la propia administración activa la que dirima las controversias contenciosas; a dicho Tribunal lo denominó Consejo de Estado, muy semejante al que existía en Francia.

La Ley de Lares, menciona expresamente que el Poder Judicial queda excluido para conocer de las controversias administrativas pues era el Consejo de Estado el que debía dar solución; además estableció el principio de que nadie podía demandar al Gobierno, Demarcaciones, Ayuntamientos, sin que primeramente se hubiera presentado ante la administración un escrito en el que se expusiera el objeto y motivos de la demanda, debiendo esperar la autorización del Ministro respectivo. Igualmente los Tribunales Judiciales no podían ejecutar ni embargar los caudales del erario o bienes nacionales.

El procedimiento que se seguía para tratar de resolver los conflictos existentes, era de la siguiente forma: la controversia era turnada a la sección de lo contencioso del Consejo de Estado, el cual se encontraba formado por cinco profesionales en derecho,

quienes eran nombrados por el Presidente de la República, quienes escuchaban la opinión del representante de la parte demandada, al cual se le denominaba Procurador General de la Nación y pronunciaba su resolución. En contra de esta resolución procedía una segunda instancia ante la Junta de Ministros, la cual resolvía definitivamente.

El antecedente principal en la historia administrativa de nuestra legislación mexicana es la llamada Ley para el Arreglo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853, la que en su artículo primero señala que no es facultad de las autoridades judiciales el estudio y conocimiento de las cuestiones de índole administrativa.

Don Teodosio Lares, inspirado en la justicia administrativa francesa crea un Tribunal Administrativo de Justicia Retenida; denominado así en su Ley Lares, en donde las resoluciones o sentencias emitidas no eran otra cosa más que proyectos y por lo tanto estas se encontraban sujetas a una revisión, la cual era realizada por un Ministro del ramo administrativo. Su competencia estaba señalada en el artículo segundo de la Ley de Lares:

" Art. 2º.- Son cuestiones de la administración:

I. A las obras públicas;

II. A los ajustes públicos y contratos;

III. A las rentas nacionales;

IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tenga por objeto el interés general de la sociedad;

V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos:

VI. A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil. (11)

Desafortunadamente el Tribunal Laresiano se convirtió simplemente en un antecedente legislativo, puesto que no pudo demostrar su trascendencia para la administración pública así como para el Derecho Mexicano. En 1854 al darse el triunfo de la Revolución de Ayutla toda aquella legislación quedó sin vigencia, y como resultado formalmente abolida por la Ley del 21 de noviembre de 1855.

Durante la intervención francesa y el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, se crea un Consejo de Estado teniendo como modelo al Consejo de Estado Francés, nuestro Consejo de Estado nació con la creación del artículo 14 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, mismo que fue promulgado el 10 de abril de 1865; el Tribunal encargado de impartir la justicia administrativa, tenía una justicia retenida, como en su inicio la Ley Laresiana. Pero en el Imperio de Maximiliano existió una ley procesal llamada Ley Sobre lo Contencioso Administrativo, publicada en el Diario del Imperio del 10 de noviembre de 1865.

Esta ley resultó efímera como la Ley de Lares, esto en virtud de que la Ley de 1853 sirvió de base para la creación de la ley de 1865, la que no alcanzó más que seis meses de vigencia.

(11) Lares, Teodosio. LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Edición facsimilar a la de 1852. Ed. UNAM, México 1978.

Así tenemos que con el restablecimiento de la República en 1857, con las reformas y la entrada de Benito Juárez a la Ciudad de México quedan abolidas todas las leyes del Imperio de Maximiliano.

En la constitución de 1824 la justicia de toda la nación independiente se depositó en los Tribunales Judiciales de tal manera que se conserva en las siguientes Constituciones, como son la de 1836, 1843, 1857 y 1917 la cual nos rige hasta la actualidad.

Pero no debemos olvidar que la Constitución de 1857 no señaló ninguna disposición que reglamentara lo contencioso administrativo, se establece con mas firmeza la división de poderes, entregando las controversias de lo contencioso administrativo al poder judicial para que los resolviera.

Don Ignacio L. Vallarta señaló que el pretender crear un Contencioso Administrativo con los esquemas europeos, en México violaba el principio de la división de poderes, el cual se encontraba consagrado en el artículo 97 fracciones I y III de la Constitución de 1857 y que en la Constitución de 1917 se encuentra consagrado en el artículo 104 fracción I; en la Constitución de 1857 en su artículo 97 fracciones I Y II señalaba:

"Artículo 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

- I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes

federales;

II. De aquellas en que la Federación fuere parte." (12)

Si los Tribunales Administrativos eran inconstitucionales, se tenía que buscar y determinar cual sería la vía de impugnación de los actos autoritarios. En aquel entonces surgieron dos criterios, los cuales fueron los que indicaron el camino a seguir, mismos que a continuación se mencionan.

La primera opinión señala que el Poder Judicial de la Federación es el órgano competente para juzgar las controversias que se presenten por actos de la administración. Por lo tanto, el procedimiento a seguir será igual al que se lleva en aquel entonces en otras materias de derecho.

La segunda señala que la Justicia Federal sustituye a los Tribunales Administrativos, ya que estas controversias sólo se pueden resolver por medio del juicio de amparo. En ésta se consideró que la Justicia Federal sustituyó a los Tribunales Administrativos, pues se consideró que las controversias sólo pueden resolverse mediante juicio de garantías.

Cabe señalar tres tesis acerca de la interpretación de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857:

La primera es la de Ignacio L. Vallarta, quien acepta al contencioso material y sostiene que "aún sin reglamentación, es

(12) Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO (1808-1982), Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1982, p.623

posible tramitar en juicio ordinario, una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración que contrarie a la Legislación Federal". (13)

Por lo que se refiere a la segunda, en donde Federico Mariscal señala que sin reglamentación específica no es posible la tramitación de una contienda entre el gobernado y el gobernante.

En relación con la tercera tesis la cual se le atribuye a Don Rafael Ortega, en la que se afirma que el texto del artículo 97 fracción I sólo regía las contiendas entre los particulares, pero no la del particular contra la administración.

Al respecto, el Maestro Carrillo Flores señala que la tercera de las tesis es inadmisibles porque se contraponen no sólo a una sino a diversas leyes que demuestran fehacientemente que en México se ha aceptado con fundamento en lo previsto por la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857; ahora en la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917, una intervención judicial por vía diversa del amparo encaminada a conocer de las reclamaciones que los particulares formulen en contra de la validez de los actos del Poder Público.

Se aprecia que nuevamente el artículo 97 en su fracción I aparece en la relación con el artículo 104 de nuestra Carta Magna de 1917, sosteniendo el principio de la división de poderes y el

(13) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Porrúa, S.A., México 1985, tomo II, p. 655.

sistema judicialista de la Constitución de 1857 y los Tribunales Judiciales pueden conocer de las controversias administrativas.

Estas tesis niegan el contencioso administrativo en nuestra legislación mexicana. Por lo anterior, ahora debemos dar los razonamientos que justifiquen al contencioso administrativo para poder fundar la competencia de estos tribunales federales.

El Maestro Gabino Fraga, acertadamente hace hincapié en que una cuestión entre particulares y el Estado no puede ser una controversia de orden civil ni mercantil, siendo que esta controversia será de carácter administrativo puesto que existe una disparidad entre ambos contendientes.

Finalmente tenemos que considerar que el juicio de amparo no es la vía idónea para controlar los actos de la Administración Pública ya que ésta se encuentra, en la mayoría de los casos en la posibilidad de satisfacer formalmente los requisitos de fundar y motivar sus procedimientos. En el siguiente punto analizaremos el desarrollo de lo Contencioso Administrativo, en nuestra legislación contemporánea, esto es, desde la Constitución de 1917.

El fundamento Constitucional de los Tribunales Administrativos, son creados en la Constitución de 1917 en donde se repite el sistema judicialista de la Constitución de 1857, pudiendo conocer los tribunales judiciales de las controversias administrativas. El artículo clave es sin lugar a duda el artículo 104 fracción I. Así tenemos que las diversas reformas a

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, despejaron todas las dudas sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación el cual fue creado en la ley de agosto de 1936. Por lo que es de gran trascendencia el estudio de las reformas al artículo 104 fracción I-B, el cual prevee la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, asimismo el artículo 73 fracción XXIX-H facultó al Honorable Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotadas de plena autonomía para emitir sus resoluciones. Ahora iniciaremos el estudio de las reformas que se realizaron, para llegar a esta conclusión.

1.3. REFORMAS AL ARTICULO 104 FRACCION I DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

Venustiano Carranza, presentó ante el Congreso Constituyente instalado en Querétaro, el proyecto de Constitución, ya reformada antecediendo al texto la exposición de motivos que justificaba al mismo. Dicho proyecto, así como la Constitución de 1917, conservaron el principio de la división de poderes y el sistema judicialista, éstos fueron conservados en el proyecto de Constitución así como en la propia Constitución de 1917. pues esta repite el sistema judicialista que tenía la constitución de 1857.

El artículo 104 fracción I de nuestra Carta Magna, a lo largo de su historia ha sufrido numerosas reformas, el cual establecía en su texto original:

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

- I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de las Leyes Federales o con motivo de los Tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados, del Distrito Federal y Territorios.

Las sentencias de primera instancia serán apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia podrán subsecuente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determinase la ley ..." (14)

Este texto introduce algunas reformas al artículo 97 de la Constitución de 1957 al adicionar la frase "controversias del orden civil y criminal", asimismo señala la competencia de los Tribunales Federales, con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

Al señalar la expresión de controversias del orden civil y criminal, nace la duda de la competencia de los Tribunales

(14) Op.cit. p. 657.

Federales para conocer de las controversias del orden administrativo: en relación a esto el Maestro Carrillo Flores nos aclara que aún cuando se habla de controversias del orden civil y no administrativa, esto se debe a que cuando se redactó el precepto no se había reconocido la autonomía de lo administrativo, y no porque se pretendiera excluirlo, lo cual es bien explicable de acuerdo al sistema judicialista mexicano.

Con la reforma de 1934 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero del mismo año se suprimió la parte final del párrafo que citamos con antelación, la cual establecía:

"... De las sentencias que dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustentándose, el recurso en los términos que determinase la ley". (15)

En 1936 se realiza un importante y trascendente cambio de nuestra legislación, el 27 de agosto de ese mismo año se promulga la Ley de Justicia Fiscal la cual crea el Tribunal Fiscal de la Federación y con ello se organiza formalmente lo Contencioso Administrativo, en base a dicho tribunal.

En el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946 se adiciona la fracción I del artículo 104 Constitucional un segundo párrafo, en los siguientes términos:

(15) Op.cit. p. 658

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

- I.- ...En los juicios en que la Federación este interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra la sentencias de segunda instancia o contra las que dicten Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén de plena autonomía para dictar sus fallos." (16)

Lo esencial o fundamental de esta reforma radicó en que solo por Ley Federal pueden crearse Tribunales Administrativos que estén dotados de plena autonomía.

Por lo que se refiere a las entidades federativas, éstas podrán establecer Tribunales Administrativos para los asuntos locales de la Administración Pública, siempre que adicionen sus constituciones con un texto concordante con el de la Constitución Federal.

El 25 de octubre de 1957 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 104, fracción I de la constitución quedando de la siguiente manera:

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

- I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados

(16) Op.cit.

por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares, podran conocer tambien de ellas, a eleccion del actor, los jueces y tribunales del orden comun de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podran ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado."

Las leyes federales podran instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomia para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administracion Pùblica Federal o del Distrito Federal y Territorios Federales y los particulares estableciendo las normas para su organizacion, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revision 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 jurisdiccion contencioso-administrativa.

Por lo que se refiere a la fraccion I-B del articulo en estudio el cual se integraba de la siguiente manera:

I-B. De los recursos de revision que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso

Administrativo a que se refiere la Fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución, solo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo directo, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

Con estas reformas y adiciones, la facultad de expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo pasa a ser parte de las facultades del Congreso de la Unión.

El texto vigente a partir del artículo 104 Constitucional se encuentra relacionado en su fracción I-B, con el artículo 73 fracción XXIX-H, la cual fue adicionada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1988, quedando de esta manera hasta la fecha; los cuales a continuación se transcriben:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I a XXIX-F...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar 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".

"Artículo 104.- ...

I. ...

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo Contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX del artículo 73 de esta Constitución, sólo en el caso que señalan las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de ésta Constitución fije para la revisión en Amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno".

Actualmente el problema de la constitucionalidad del Contencioso Administrativo en nuestra legislación ha sido superada en atención a las reformas ya comentadas. El proceso de creación de tribunales administrativos autónomos, se inicia con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal Fiscal de Conciliación y Arbitraje, y porque no debería de culminar con el nacimiento de un Tribunal Federal Administrativo de Plena Jurisdicción, complementando al actual el cual únicamente tiene jurisdicción local y por lo tanto, es un órgano de simple anulación, esta afirmación se hace con el apoyo de

nuestra Carta Magna vigente así como también lo desprende la doctrina y principalmente la práctica forense, ya que es en realidad la que da la pauta para crear, modificar o reformar una ley o reglamento, puesto que es en la práctica en donde se vislumbran las lagunas o deficiencias de una ley.

1.4. LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Para entrar en antecedentes de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, hablaremos de la Ley de Justicia Administrativa, la cual fué promulgada por el Presidente de aquel entonces el General Lázaro Cárdenas el 27 de agosto de 1936 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de ese mismo año entrando en vigor el 19 de enero de 1937.

Esta ley rompió con todos los estatutos establecidos por los juristas mexicanos de esa época, pues con la creación de ésta ley nace el Tribunal Fiscal de la Federación como un órgano jurisdiccional autónomo; algunos juristas censaron que se trataba de algo que iba en contra de todo lo jurídicamente establecido, llegando al grado de decir que era una herejía, pues no se alcanzaba a entender que existiera la posibilidad jurídicamente hablando, de la existencia de un tribunal autónomo y que era competente para conocer de juicios en donde se cuestionaba la legalidad de las resoluciones ejecutoriadas dictadas por la Secretaría de Hacienda pues, se decía que esa competencia era únicamente exclusiva de los Tribunales Federales del Poder

Judicial. La opinión generalizada era que la legalidad de las resoluciones administrativas en materia de impuestos, sólo podía resolverse por vía jurisdiccional por medio de jueces federales, y para estudiar la legalidad tributaria existía para los contribuyentes el juicio de oposición ante un juez de Distrito, encuadrados dentro del Poder Judicial de la Federación.

Pero el legislador de 1936, rebatió dicha objeción al señalar la exposición de motivos de la ley de 1935 que dicho Tribunal Fiscal de la Federación, aun cuando estaba dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones al resolver los juicios promovidos ante dicho Tribunal, no dictaría fallos que estuvieran exentos de una posible revisión jurisdiccional, dejando de esta manera que la justicia federal fuera quien resolviera al final las sentencias que eran emitidas por el recién creado Tribunal de Justicia Administrativa.

Podemos mencionar que con la creación de esta nueva Ley de Justicia Fiscal, nuestra legislación mexicana dio un gran paso al haber creado al Tribunal Fiscal de la Federación; así, al establecer en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado el 5 de noviembre de 1938, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; este tribunal fue creado para dirimir controversias contenciosas que surjan entre los trabajadores y titulares de una dependencia, asimismo, resuelve los conflictos colectivos que se den entre las organizaciones al servicio del Estado y éstas, conocer y resolver los conflictos sindicales e intersindicales llevando a cabo el registro y cancelación de las

condiciones generales de trabajo.

En relación al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como ya señalamos fue creado para conocer las controversias contenciosas que surjan al momento de la aplicación de la ley; este Tribunal estará integrado por un representante del Gobierno Federal, un miembro de la Federación de sindicatos y un tercero que será un árbitro, el cual es designado por los anteriores.

Por lo que se refiere a la ley de Justicia Fiscal, tuvo una vigencia muy breve pues fue abrogada con la promulgación del Primer Código Fiscal de la Federación por decreto del 30 de diciembre de 1938, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese año, el cual entró en vigor el 1º de enero de 1939. Como antecedente a este Código Fiscal, tenemos que por decreto del Honorable Congreso de la Unión del 13 de febrero de 1929, se autorizó al Ejecutivo Federal para expedir un primer Código Fiscal de la Federación, del cual se hicieron diversas reformas hasta conocerlo como existe actualmente.

El Código de 1938 se estructuró sobre nuevas bases el Sistema Tributario Mexicano al introducir en un único cuerpo legislativo todos los principios jurídicos aplicables a los ingresos del Estado, el mismo se inspiró en la doctrina italiana al dividir el proceso formativo de la obligación tributaria en dos fases, la oficiosa ante la administración activa y la contenciosa que se abre a instancia del deudor del crédito fiscal y que se desarrolla en forma de juicio ante el Tribunal Fiscal.

con justicia delegada.

Dicho Código, adoptó íntegramente la Ley de Justicia Fiscal (a la cual abroga), para regular el proceso jurisdiccional y los principios jurídicos italianos en lo que era aplicable en México.

El 30 de diciembre de 1966 se promulgó un nuevo Código Fiscal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967 y vigente a partir del 10 de abril del mismo año.

El Código de 1966 (derogatorio del de 1938) conservó la división del proceso formativo de la obligación tributaria que el Código anterior establecía, en la doble etapa de la fase oficiosa desarrollada ante la administración activa, y de la fase contenciosa reguladora de la jurisdicción del Tribunal Fiscal.

En el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981 se publicó el Código Fiscal de la Federación. La Ley que reforma, establece, modifica y adiciona diversas disposiciones fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981, en la parte relativa al Código Fiscal establece en su artículo 10 transitorio que dicho Código entraría en vigor el 10 de enero de 1982, excepto el Título VI relativo al procedimiento contencioso administrativo, el cual iniciaría su vigencia el 10 de abril de ese mismo año.

El Código de 1981 reúne en sus artículos los principios generales en los que se desenvuelven las relaciones entre los contribuyentes y el Estado, las materias tratadas son las mismas

que contenía el código anterior. Asimismo mantienen la distinción del procedimiento administrativo y del contencioso para determinar y cuantificar la obligación tributaria.

Después de 57 años de la promulgación que diera luz a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, nadie menciona ni discute sus bases constitucionales, es cierto que sus sentencias están abiertas a la revisión de los jueces, a petición de los administrados por medio del juicio de garantías. En sus inicios el Tribunal Fiscal de la Federación sólo residía en la Ciudad de México, pero gracias a dos reformas realizadas por los legisladores de 1978, las cuales consistieron en primer lugar, en que el Tribunal se estructuró en dos fases, una en Salas Regionales para conocer de la primera instancia, la segunda es la revisión ante una Sala Superior. Hecho que cambió posteriormente en 1983 al dar la competencia de la revisión a los Tribunales Colegiados de Circuito. Desde el principio, dicho Tribunal tuvo facultad y competencia para nulificar las resoluciones administrativas en relación con los vicios de ilegalidad, violación de la ley que sea aplicable, incompetencia de la autoridad que la emite, desvío de poder e incumplimiento u omisión de reformas esenciales en el procedimiento administrativo.

Finalmente señalaremos que el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo el cual se encuentra dentro del marco de acción del Poder Ejecutivo Federal, asimismo, resuelve las controversias de la materia fiscal como un Tribunal

de simple anulación, pero al ir avanzando, su competencia va evolucionando creando así un Tribunal con plena jurisdicción. Por lo que este Tribunal será anterior e independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de cualquier otra autoridad administrativa, demostrando así que goza de plena autonomía para dictar sus resoluciones.

C A P I T U L O
S E G U N D O

EL ACTO ADMINISTRATIVO

2.1. CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La Administración Pública en el ejercicio de sus facultades se manifiesta en actos administrativos, buscando el cuidado, conservación y atención de los bienes públicos, protegiendo y salvaguardando los intereses colectivos; teniendo como finalidad proporcionar los medios idóneos para alcanzar los fines del propio gobierno.

Esta figura del acto administrativo es tal vez, si no la más importante en el derecho administrativo, por lo que nos vemos obligados a referirnos al propio acto. En la doctrina existen infinidad de criterios en cuanto a lo que es el acto administrativo, por lo que solo mencionaremos las que entre sí tienen similitud y que reúnen los elementos principales para la conceptualización del acto administrativo.

El maestro Serra Rojas, señala: "el acto administrativo no ha sido precisado por nuestra legislación administrativa... Su conocimiento doctrinal es la base para el ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados". (17)

En esta primera parte debemos referirnos concretamente al concepto, sus características, así como los elementos del propio acto administrativo; por lo que a continuación señalaremos los más trascendentes.

(17) Serra Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa, S.A. México 1983, Tomo I, p. 222

El gran jurista Andrés Serra Rojas menciona: "El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de su potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general". (18)

Al respecto Acosta Romero, nos dice que el acto administrativo es "una manifestación unilateral y externa de voluntad, que precisa de una autoridad administrativa competente, en el ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara y extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general". (19)

Así mismo, podemos decir por lo que se refiere al maestro Serra Rojas, que el acto administrativo es una manifestación jurídica, unilateral, pública y ejecutiva en virtud de la cual la administración pública reconoce, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas subjetivas.

Ahora bien, Acosta Romero nos dice que el acto administrativo es una decisión unilateral prevista por el órgano de la administración, o de la ejecución de dicha decisión, así

(18) Op.cit.

(19) Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa S.A. México 1988. p.299

como las formas que posteriormente adopte el acto y que el mismo afecte al sujeto pasivo ya sea unilateral o multi lateralmente; su origen es una decisión unilateral que una vez adoptada debe expresarse como una manifestación externa de voluntad, la cual se expresa unilateralmente; esta decisión y voluntad son del órgano administrativo dotado de competencia actuando a través de su titular en uso de su potestad pública, lo que implica que debe estar fundado en derecho y en consecuencia, implica que puede crear, transmitir, reconocer, modificar, extinguir o declarar derechos y obligaciones.

Podemos concluir diciendo que para Acosta Romero, en el acto administrativo es la exteriorización de la función administrativa, la cual es la actividad del Estado, misma que reviste diferentes formas de conocer: la primera, como órgano, el poder ejecutivo exterioriza su voluntad o expresión a través de un titular; desde el punto de vista material, son los bienes y el derecho administrativo como ciencia, y objetivamente es la declaración o exteriorización de una voluntad administrativa, por medio de una autoridad competente.

Debemos recalcar que el acto administrativo es un acto jurídico emanado del poder público, el cual es analizado desde tres puntos de vista: el primero se refiere al aspecto objetivo, el cual se puede explicar como una declaración de voluntad gubernamental; el segundo es el llamado carácter subjetivo que emana de un órgano administrativo. Por lo que se refiere al aspecto material, que es el tercer punto de vista del acto

administrativo, se encuentra en su capacidad de generar, modificar o suprimir una relación jurídica subjetiva como producto de la potestad unilateral del poder público.

Así tenemos que el acto jurídico es la manifestación de la voluntad encaminada a producir consecuencias jurídicas o de derecho, es decir, modificar, crear, transmitir o extinguir derechos subjetivos y obligaciones. Y por lo que se refiere al acto administrativo, nuevamente señalaremos que es la conducta o manifestación de la voluntad realizada por la autoridad administrativa en la que se expresa dicha voluntad de la autoridad creando, modificando, extinguiendo situaciones jurídicas individuales a través de las cuales trata de satisfacer necesidades de la colectividad o comunidad.

El Ejecutivo no únicamente realiza actos propiamente administrativos, sino que para poder cumplir con los objetivos previstos toma en cuenta otros recursos, los que no deben confundirse con los actos administrativos, los cuales son motivo de estudio en este momento; por lo que deberemos excluir del concepto de acto administrativo a los siguientes:

1.- Los actos de gobierno, los cuales dan fuerza y dirección política a la actividad del Estado; tiene sus raíces en la jurisprudencia francesa, en donde se da una concesión al poder discrecional del Ejecutivo, para que ésta a su vez cumpla con sus actividades específicas. Podemos señalar como ejemplo de este tipo de actos de la organización militar estatal y las relaciones

internacionales.

2.- Los actos de la administración sometidos al derecho privado; aquí debemos señalar dos clases de actos, primeramente aquellos que efectúa el Estado en el que se despoja de su carácter imperativo y se somete voluntariamente al régimen de derecho privado, quedando en las mismas circunstancias que los particulares; y en los actos emanados entre particulares que prestan servicio público o gozan de alguna concesión cuyos actos estarán investidos de la presunción de legitimidad y ejecutoriedad propios de los actos producidos por la administración pública.

3.- Los reglamentos, son los actos materiales legislativos y no administrativos generados por facultad concedida al ejecutivo al precisar y concretar los conceptos legales. Su finalidad no es la de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas, sino regular cuestiones impersonales de suma generalidad.

4.- Debemos eliminar los actos de los particulares que sean derivados de una ley administrativa.

5.- Así como los actos materiales sin ninguna consecuencia jurídica.

2.2. CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Por lo que se refiere a la clasificación del acto

administrativo existen infinidad de criterios en relación a este punto, por lo que nos referiremos a la más usual por estar constituida por características fundamentales. Por lo que trataremos de explicar lo que señala el maestro Gabino Fraga, y otros autores en relación a la clasificación del acto administrativo; y que son:

1. POR LA NATURALEZA MISMA DEL ACTO.

Por su naturaleza pueden dividirse en actos materiales y actos jurídicos:

A) MATERIALES.- Son aquellos que no producen por ellos mismos consecuencias ni efectos de derecho, no tienen ninguna relevancia a menos que se utilicen para la preparación o ejecución de algún acto jurídico. Por ejemplo la prestación de un servicio público.

B) JURIDICOS.- Estos sí producen consecuencias de derecho, pues contienen manifestaciones de la voluntad del Estado, encaminadas a producir efectos jurídicos. Como ejemplo tenemos la concesión, los contratos, permisos, etc.

2. POR LAS VOLUNTADES QUE INTERVIENEN EN LA FORMACION DEL ACTO.

Esta Clasificación se subdivide en actos constituidos por una voluntad única, estos son los actos unilaterales y la otra esta formada por el concurso de varias voluntades, encontrando así a los actos plurilaterales dentro de estos se encuentran comprendidos: el acto complejo o colectivo, el colegial, el acto

unión y el contrato, lo cuales serán analizados en su oportunidad.

A) LOS ACTOS SIMPLES.- Estos son también llamados UNILATERALES, en este tipo de actos sólo interviene una voluntad, que es la del Estado y se conserva esta situación aún para cuando se requiera de opiniones, consultas, peritajes, juicios técnicos, etc. lo trascendente de este punto es el que estos actos surgen de la administración, esto es, de un ente público único.

Una vez que estas voluntades tienen injerencia en la formación de estos actos, se obtienen otras categorías, las cuales señalamos con anterioridad y que son los llamados actos plurilaterales, dentro de los cuales encontramos los siguientes:

B) EL ACTO COMPLEJO COLECTIVO.- Es el que se forma por el concurso de varias voluntades de diversos órganos de la administración, los cuales tendrán posiciones jerárquicas diferentes, el ejemplo más característico de este tipo de actos es el refrendo ministerial, el que se encuentra consagrado en el artículo 92 de nuestra Constitución Política, en donde los actos del Presidente de la República requieren para ser obedecidos, de la aprobación del secretario del despacho correspondiente, en relación a la materia o ramo del asunto en cuestión.

a) EL ACTO COLEGIAL.- Este emana de un órgano único de la administración pero constituido de varios sujetos, los cuales aportarán sus opiniones para la formación de una voluntad pública uniforme, creando una sola voluntad administrativa: ejemplo de

estos actos son las resoluciones que emiten los Consejos, Comisiones, Juntas y Cuerpos Municipales, los que tomarán en cuenta los diversos criterios existentes para finalmente unificar sus opiniones, produciendo decisiones de interés colectivo.

b) EL ACTO UNION.- Es una serie de actos en la cual intervienen varias voluntades aún cuando no persiguen un mismo fin ni su efecto es generar una situación jurídica individual como podría darse en los contratos, en donde la voluntad del particular se adhiere incondicionalmente a la potestad del Estado; como podemos señalar el nombramiento de un servidor público, colocando así al sujeto en un estatus de derecho establecido con anterioridad y de carácter general.

c) EL CONTRATO.- Un acto jurídico en el que intervienen diversas voluntades para la prestación de un servicio, es decir, que existirá una relación entre el particular y el estado; pero que no se puede considerar como un acto administrativo, ni como un acto propio de la función administrativa, por lo que se puede analizar es que existen concurrencias de varias voluntades, aún cuando la voluntad de la administración pública esté bajo ciertas condiciones, es decir, que esté al límite de sus atribuciones. Como un ejemplo a este tipo de contratos administrativos, tenemos a aquél en el que el Estado otorga un contrato a ciertos particulares que tienen los medios para satisfacer un interés colectivo. Así tenemos el servicio de limpieza, la distribución de agua potable a ciertas zonas para que éstas puedan satisfacer sus necesidades. Ahora bien, el contrato por sus características no

se puede considerar como un acto administrativo, mas sin embargo al ser utilizado por la administración pública para cumplir sus fines, se puede considerar como un acto de derecho administrativo. Así mismo, debemos señalar que no debemos confundir la unilateralidad del acto administrativo, el cual señala la calidad del acto de ser perfecto ante la administración pública; esto no debemos compararlo con los unilaterales, pues aquí se manifiesta la relación cuantitativa de las voluntades que emiten el acto.

3. LA RELACION QUE GUARDA LA VOLUNTAD CREADORA DEL ACTO CON LA LEY.

Esta se subdivide en dos categorías:

La primera es el ACTO OBLIGATORIO, REGLADO O VINCULADO.- Este acto obligatorio se da cuando la ley ordena imperativamente la realización del acto, estos también son llamados actos ministeriales y la ley es la que determina con toda exactitud la competencia, el momento y las circunstancias en el que se debe de realizar la actuación de la Administración Pública; pues será la propia ley la que determine que autoridad será la competente para actuar. Un ejemplo de este tipo de actos obligatorios sería la recaudación de impuestos. Por lo que se refiere a los actos reglados o vinculados podemos señalar que se dan cuando la ley se concreta a establecer bases generales aplicables cuando se realiza el acto, un ejemplo descriptivo es cuando se da el procedimiento contencioso administrativo. Estos actos comprenden a las actividades de las autoridades administrativas, a las

cuales una ley previamente escrita ordenaría una disposición general basada en la ley, en un decreto, en una norma jurídica no contenida en la legislación escrita, pero que estará reconocida su observancia general indicando de esta manera lo que deben realizar las autoridades administrativas.

La segunda se refiere al ACTO DISCRECIONAL. Se da cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en que momento debe obrar, como se debe obrar o en que momento va a actuar; éstos en la manifestación del poder que tiene la autoridad administrativa de escoger entre dos o más soluciones buscando de esta manera la más conveniente. Dependen de intereses personales, que este poder está en relación directa con la seguridad jurídica de los administradores. Así mismo, no debemos pensar que la discrecionalidad es un sinónimo de arbitrariedad, pues cuando cuenta la autoridad con cierta libertad de tomar decisiones, ésta no podrá ser producto de emociones o caprichos de un funcionario público, sino que deberá estar enmarcada dentro de los lineamientos que señale la propia norma. Por otro lado no podemos decir que existe una división absoluta entre los actos discrecionales y los obligatorios, pues en la gran variedad de actos administrativos se pueden dar características de libertad de apreciación emparejados con obligaciones estrictas para el poder público; así podemos señalar que no existe un acto que pueda señalarse puro.

4. DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL RADIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Estos se dividen en:

a) **INTERNOS.**- Estos tienen eficacia dentro de la organización de la administración y no producen efectos respecto a terceros, aquí debemos considerar todos los actos relacionados con la aplicación del estatuto legal de los empleados públicos, además de la regulación interna de los actos y procedimientos de la administración logrando su funcionamiento eficiente, además de comprender que los actos relacionados con el uso de las facultades o poderes que se dan en la relación jerárquica de su producción, coordinación y subordinación de los funcionarios y empleados de la administración, aplicación de medidas de orden y disciplina, cumplimiento de circulares y reglamentos, produciendo de esta manera efectos dentro de la administración; ejemplo de ello son las circulares, órdenes, etc.

b) **EXTERNOS.**- Dentro de éstos se encuentran todos aquellos por los cuales se realizan las funciones del Estado y que trascienden a la esfera de los particulares; así como el prestar servicios que se encuentran a su cargo, las que tienden al mantenimiento del orden público y las que controlan la actividad de los particulares. Ejemplo: prestación de un servicio, mantener y conservar el orden público, ordenar y controlar la acción de los particulares.

5. POR SU FINALIDAD.

Por su finalidad los actos administrativos se dividen en:

tres:

a) **PRELIMINARES O DE PROCEDIMIENTO.**- No son un medio para realizar otros que el fin principal de la actividad administrativa; ejemplo: las órdenes de la administración para la presentación de libros, la visitas domiciliarias y en general todos los actos y formalidades que exigen las normas como garantías de los particulares y como integrantes del procedimiento.

b) **DECISIONES O RESOLUCIONES.**- Son propiamente los actos administrativos y constituyen por ende el principal fin de la actividad administrativa, siendo las declaraciones de voluntad unilateral que crean una situación jurídica subjetiva.

c) **ACTOS DE EJECUCION.**- Son aquellos actos de carácter material y jurídico que tienden a hacer cumplir por la fuerza las resoluciones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente. Ejemplo: la ejecución de embargo, la cual se realiza para garantizar el monto del adeudo fiscal.

6. EN RAZON DE SU CONTENIDO.

Se clasifican en tres:

a) **ACTOS DESTINADOS A AMPLIAR LA ESFERA JURIDICA DE LOS PARTICULARES.**- Dentro de este grupo podemos mencionar a la admisión, la cual tiene por objeto que una persona entre a formar parte o se dé acceso a una institución, la concesión por medio de la cual se confiere a una persona ajena a la Administración el

disfrute de una gestión, esto se da principalmente en la prestación de un servicio público; la dispensa y la condonación, que exima o exonere a una persona del cumplimiento de una obligación establecida en la ley o de una carga fiscal.

b) ACTOS DIRECTAMENTE DESTINADOS A LIMITAR LA ESFERA JURIDICA DE LOS PARTICULARES.- Dentro de esta segunda subclasificación encontramos a las órdenes, las sanciones que castigan la infracción de las leyes, por ejemplo, la expropiación que impone coactivamente a un particular la privación de su propiedad, la ejecución forzosa que obliga a los particulares a obedecer las disposiciones de la administración.

c) ACTOS QUE HACEN CONSTAR LA EXISTENCIA DE UN ESTADO DE HECHO O DE DERECHO.- Aquí tenemos a los registros de certificación, de autenticación, las notificaciones y las publicaciones. Así tenemos que las certificaciones son aquellos actos por los cuales la Administración confirma la existencia de un acto o de un hecho ocurrido dentro de la propia administración, ésta se expide a petición de parte o de oficio.

2.3. LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

A continuación haremos un análisis de los elementos constitutivos del acto administrativo, pero antes debemos señalar que no todos los grandes autores del Derecho Administrativo, tienen el mismo criterio en cuanto a cuales son los elementos que constituyen a dichos actos; así tenemos que el maestro Andrés

Serra Rojas divide en tres los elementos constitutivos del acto administrativo:

"a) **SUBJETIVOS.**- Dentro de esta división tenemos a la administración, el órgano, la competencia y la investidura legítima del titular del órgano.

b) **OBJETIVOS.**- Aquí encontramos el presupuesto de hecho, el objeto, la causa y el fin.

c) **FORMALES.**- Se entiende que es la forma de la declaración, la notificación y el procedimiento." (20)

En concreto nos referiremos a lo señalado por el Maestro Gabino Fraga, por considerarlo el más específico, él divide a los elementos constitutivos del acto administrativo en seis, los cuales son los siguientes:

- 1.- EL SUJETO
- 2.- LA VOLUNTAD
- 3.- EL OBJETO
- 4.- EL MOTIVO
- 5.- LA FINALIDAD
- 6.- LA FORMA

A estos seis elementos el maestro Jorge Olivera Toro agrega uno más, al que denomina OPORTUNIDAD O MERITO; ahora bien, haremos el estudio correspondiente a los elementos constitutivos del acto administrativo, como lo señala el célebre tratadista

(20) Serra Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa S.A. México 1985. T. I. p 240

Gabino Fraga.

1.- EL SUJETO.- Primeramente diremos que "El sujeto del acto administrativo siempre es el órgano de la Administración Pública. En la relación jurídico administrativa, emperc. siempre se dan dos o más sujetos. El sujeto activo que es el órgano administrativo creador del acto y los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal." (21)

Por lo que el sujeto activo es el órgano de la Administración Pública que crea la declaración de la voluntad; así mismo, el acto jurídico necesita de cierta capacidad para poder ser ejecutado, pero el acto administrativo será emitido por quien tenga la facultad legal para la emisión o realización de dicho acto, de esta manera se requiere de la intervención de un órgano administrativo que sea debidamente competente, por lo que la competencia se atribuye al órgano de la administración y no a la persona física, por lo que dicha facultad nace de un ordenamiento normativo previamente establecido, que lo funde y lo establezca específicamente. en nuestra legislación, existe un requisito previo, que consiste en que la competencia debe estar legitimamente establecida y otorgada para la correcta actuación de la administración; esto tiene como finalidad que dicho órgano actúe conforme a derecho, teniendo como consecuencia el bienestar

(21) Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa S.A. México 1988, p. 304.

colectivo y nunca manifestar su interés personal. Por lo que el ejercer su competencia es obligatoria y no convencional o voluntarista; dicha competencia se divide en diferentes órganos que son Federales, Locales y Municipales, de esta forma, aun cuando se emite un solo acto deben intervenir diversos funcionarios públicos, teniendo como consecuencia que existe una garantía para los administrados de que la resolución que se emita sea lo más legítima y justa posible, y que ésta a su vez se realice conforme a derecho, evitando de esta manera el que exista obstáculos o intereses particulares. Esta división de funciones de la administración se puede configurar de la siguiente manera: El Objetivo, este se da conforme a la materia administrativa que se le encarga a determinado órgano gubernamental. Por lo que se refiere al aspecto funcional será la jerarquía que se le concede a los diversos órganos de la administración pública. Así tenemos que el criterio territorial, es el que se da en razón a la circunscripción geográfica o por el espacio que le corresponda a cada entidad administrativa. Por último, el que se refiere a la competencia cronológica, ésta se da en razón al tiempo o término del ejercicio público que se le otorga a un órgano ejecutivo. podemos señalar que la competencia es irrenunciable y en consecuencia no podrá ser objeto de convenio o pacto que modifique los lineamientos de su ejercicio, por lo que debemos entender que la función administrativa es de interés público y no debe estar limitada o condicionado por relaciones de carácter privado; estos principios o "caracteres de la competencia administrativa como elementos esenciales del acto administrativo

son los siguientes:

- a) Requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir;
- b) El ejercicio de la competencia es obligatorio;
- c) La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos. El acto administrativo debe originarse en un órgano competente;
- d) La competencia no se puede renunciar, ni ser objeto de pacto que comprometa su ejercicio;
- e) La competencia es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho de titular del propio órgano." (22)

2.- LA VOLUNTAD.- Podemos mencionar que es uno de los elementos esenciales que forman el acto administrativo: siendo esta la manifestación externa de la voluntad, es la expresión del proceso relacionado con el órgano de la administración, el cual está actuando como tal, debe tener la característica de exteriorización, es decir, que se manifieste objetivamente la voluntad del órgano de la administración, debe de tener ciertos requisitos, la cual será espontánea y libre, debe estar dentro de las facultades de la administración, no debe estar asociada por error, dolo, violencia, etc. y debe estar dentro de los lineamientos previstos por la ley.

3.- EL OBJETO.- Al respecto el Maestro Serra Rojas nos dice

(22) Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa S.A. México 1985, T. I. pp. 242-243

que "el objeto o contenido del acto administrativo, forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite." (23)

Así tenemos que el objeto del acto es su contenido, por lo que sirve para diferenciar los diversos actos que realiza la Administración Pública, siendo el objeto del acto determinado o determinable, posible, física y jurídicamente lícito. Esta licitud no requiere únicamente conformidad con las normas como lo señala el derecho civil, sino que exige que el acto esté expresamente autorizado por la ley. El objeto puede ser directo o inmediato así como indirecto o mediato; siendo el primero la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia. En relación al objeto indirecto o mediato, consiste en realizar la actividad del órgano de la Administración Pública o del estado, cumpliendo con su tarea ejerciendo la potestad pública que tiene a su cargo.

4.- Para el Maestro Serra Rojas "EL MOTIVO O LA MOTIVACION del acto administrativo es el antecedente de hecho o de derecho que provoca y funda su relación." (24)

Por lo que el motivo del acto será el antecedente que lo origina, siendo esta la situación legal o de hecho previamente

(23) Op.cit. 244

(24) Op.cit. 245

establecido por la norma jurídica como una necesidad de la actividad administrativa. Pero cuando nos referimos al motivo debemos hacer mención de la motivación ya que estos dos conceptos están relacionados, pero entre ambos existe una distinción, puesto que la motivación será el juicio y la relación lógica que establece la autoridad entre el motivo y la norma; por lo que se refiere a la motivación, esta es una garantía constitucional, la cual se consagra en el artículo 16 de nuestra Carta Magna: podemos concluir diciendo que motivar un acto, significa adecuar los hechos reales al supuesto jurídico consagrado por la norma. Lo anterior lo podemos apoyar con la jurisprudencia denominada "Motivación, Garantía de Concepto ... el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formula para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal." (25)

5.- LA FINALIDAD.- En relación a la finalidad, el acto no podrá tener otro fin que no sea el interés general o el bien común; así tenemos que existirá desvío de poder cuando nos enfrentemos a una actividad o situación de la Administración Pública, que formalmente sea correcta pero que de alguna manera carezca del fin que persigue el acto administrativo, el cual

(25) SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, sexta época, vol. CXXV. tercera parte, noviembre 1967, Segunda Sala, p.28

consiste como ya lo señalamos, en la satisfacción o beneficio colectivo. La doctrina francesa nos dice que existirá desvío de poder cuando el acto administrativo persigue fines distintos a los que la ley señala, para la doctrina norteamericana el crear actos que sean notoriamente ilegales, injustos y fuera de proporción significa desvío de poder.

Gabino Fraga nos señala cuatro reglas aplicables a nuestro estado de derecho, las cuales resumen la finalidad de los actos administrativos:

- a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general. Este agente es producto del acto.
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.
- d) Pero aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto." (26)

6.- LA FORMA.- Es uno de los elementos constitutivos del acto y es la exteriorización de dicho acto. Esta forma constituye

(26) Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, S.A. México 1988. p. 443.

una garantía establecida en favor de los particulares, misma que comprende una serie de requisitos que se encuentran previstos por la norma jurídica como necesarios para la debida expresión de la voluntad de la Administración Pública. De esta manera, la firma se convierte en un elemento de solemnidad para la formación de los actos administrativos.

Finalmente diremos que la forma será la manifestación material objetiva, en que se plasma el acto administrativo, teniendo como consecuencia que sea apreciado por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos.

Como lo señalamos, existe un séptimo elemento constitutivo del acto administrativo, que nos menciona el Maestro Jorge Olivera Toro, y que denomina: de oportunidad o mérito. "El mérito se define como la convivencia temporal de la realización de un acto, adecuando los medios con los fines públicos que se persiguen."(27)

Esto es la selección oportuna del momento cronológico en que deba llevarse a cabo la acción.

2.4. EL ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO Y SUS EFECTOS.

El acto administrativo producirá sus efectos cuando reúna todos sus elementos legales de validez, adquiriendo de esta manera fuerza obligatoria, teniendo como características de

(27) Olivera Toro, Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 5ª Edición, Porrúa, S.A. México 1985, p. 153

presunción de legitimidad, de ejecutoriedad, de revocabilidad y de irretroactividad. Por lo que se refiere a la legitimidad, la autoridad administrativa está obligada a mantener dentro de ciertos límites sus actuaciones, ya que existe una relación muy estrecha entre el acto que cumple el mandamiento y la norma que lo ordena; esta presunción de legalidad se entiende como IURIS TANTUM, es decir, que será el particular quien probará la posible ilegalidad de la Administración Pública, por medio de un procedimiento jurisdiccional.

En relación a la ejecutoriedad, esta ejecución será realizada por la administración, que es la que determina los derechos y obligaciones de las personas a las que alude, así como a los elementos de tiempo, lugar y condición; esto nos lo señala el Maestro Serra Rojas.

Al hablar de revocación, diremos únicamente que la acción y efecto de revocar, es decir, dejar sin efectos una relación o la extinción de un acto por voluntad de alguna de las partes.

Por lo que respecta a la irretroactividad diremos que una ley es retroactiva cuando sus efectos como su contenido, son aplicables al pasado, esto es cuando se reconoce la validéz en un tiempo en el que aún no existía; este principio lo encontramos consagrado en nuestra Constitución, en el artículo 14, el cual sostiene que no debe aplicarse retroactivamente las normas en perjuicio de persona alguna, más sin embargo, si puede existir retroactividad si ésta se aplica en beneficio de los

particulares.

Tal vez el efecto más trascendente del acto administrativo en relación con los particulares es que los derechos y obligaciones que se crean tienen como característica primordial de que son personales e intrasmisibles; pero, existe una excepción que consiste en engendrar derechos pecuniarios para los particulares, pues estos se consideran como patrimonio privado y en consecuencia pueden ser objeto de transacciones civiles y mercantiles.

Serra Rojas señala que el acto surte sus efectos desde el momento de su expedición, siempre y cuando no tenga alguna determinación que lo posponga, lo aplaze o suspenda, necesita de la aprobación de una autoridad superior; así tenemos que el acto no debe producir sus efectos hasta no alcanzar su perfección jurídica y su eficacia: el efecto es su consecuencia, el resultado la reacción de una conducta jurídicamente reglada y a su vez subordinada a su finalidad.

Al respecto, Olivera Toro, al referirse al procedimiento administrativo señala que: "La esencia del procedimiento administrativo estriba en que es la actividad necesaria para la formación de la voluntad de derecho público en el campo de la administración. De este modo, por procedimiento administrativo debe entenderse la serie de actos tramitados, según determinado orden y forma y que se encuentran en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración

administrativa." (28)

Por lo que podemos decir, que el acto administrativo es la manifestación de la voluntad de una autoridad de la administración pública, la cual deberá ser competente, y estar en el ejercicio de la potestad pública, para llegar a la emisión del acto de autoridad. Como lo señalamos con antelación, lo que busca la administración pública es la conservación de los bienes públicos y en consecuencia proteger y salvaguardar el interés de la sociedad.

(28) Olivera Toro, Jorge. Op.cit. pp. 219-220.

C A P I T U L O

T E R C E R O

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

Una vez que hemos realizado el estudio correspondiente al acto administrativo, y antes de entrar al análisis de este capítulo, precisaremos las diferencias y concepto entre proceso y procedimiento.

En forma genérica, Proceso, es el conjunto de actos interrelacionados entre sí y caracterizados en la búsqueda de la realización de un fin determinado. El Maestro Acosta Romero nos da su concepto desde el punto de vista de la función administrativa y nos dice que "es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de una controversia preestablecida, mediante sentencia." (29)

Ahora bien, para Cipriano Gomez Lara "el proceso, es pues, un conjunto de procedimientos entendiéndose éstos, como conjuntos de formas y maneras de actuar." (30)

Por lo que se refiere a procedimiento, diremos que constituye la especie general del proceso, y todo proceso conlleva la existencia de uno o varios procedimientos para lograr sus fines: por lo que el procedimiento administrativo estará conformado por un conjunto de normas y actos encaminados a crear nuevos actos administrativos.

-
- (29) Acosta Romero, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa, México.
- (30) Gómez Lara, Cipriano. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Porrúa, México, p. 245.

Ahora señalaremos las diferencias entre proceso y procedimiento:

| PROCESO | PROCEDIMIENTO |
|--|--|
| 1.- Existe unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto. | 1.- No existe conflicto. |
| 2.- Su finalidad es jurisdiccional. | 2.- Busca la realización de determinados actos administrativos. |
| 3.- Serán las formas y maneras de actuar. | 3.- Es una coordinación de actos en marcha ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico. |

Podemos señalar que, el proceso es el conjunto de procedimientos, entendiéndolos a su vez como el conjunto de formas o maneras de actuar. Ahora bien, por lo que se refiere al procedimiento, en relación a su forma de actuar, encontramos que existe un procedimiento jurídico para lograr un fin, un ejemplo de estos serían los procedimientos administrativos: Registrales, Notariales, etc.; dentro del procedimiento administrativo existen formas de actuar de un particular frente al Estado, así tenemos que existe un procedimiento específico, como por ejemplo el solicitar una licencia o un permiso, el cumplir con determinado pago o impuesto, hacer alguna petición, registrar una patente, tramitar alguna concesión, etc.

De lo anterior podemos decir que el concepto de procedimiento no se debe usar como sinónimo de proceso, pues como ya lo hemos señalado, el proceso será el conjunto de procedimientos; pero no todo procedimiento será proceso, ya que hablaremos de proceso cuando sean actos de los gobernados, de un órgano jurisdiccional, y de los terceros que se encuentran ligados por una relación sustancial, teniendo como consecuencia un acto final, aplicando una ley general a un caso concreto, para resolverlo conforme a derecho.

Una vez que hemos hecho la distinción entre proceso y procedimiento, nos referimos a continuación a lo que es el procedimiento administrativo del cual daremos algunas definiciones, por lo que primeramente señalaremos la definición correspondiente al Diccionario Jurídico: "Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración." (31)

Al respecto el Maestro Gabino Fraga señala que "el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo." (32)

En este orden de ideas Serra Rojas señala que el procedimiento administrativo será el conjunto de trámites y formalidades, los cuales previamente estarán reglados en leyes

(31) Diccionario Jurídico Mexicano. p.2558 P-Z

(32) Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa, México p.255

administrativas previamente establecidas, pues éstas a su vez determinan cuales son los requisitos para la existencia del acto administrativo, dando sus antecedentes así como su fundamento, dichos requisitos serán indispensables para su perfeccionamiento, condicionando de esta manera su validez, a su vez la realización de un fin determinado.

Por la diversidad de conceptualizaciones del procedimiento administrativo, únicamente mencionamos las que consideramos más específicas. Podemos resumir diciendo que el proceso administrativo es el modo normal de la creación del acto administrativo, es decir, que la autoridad administrativa para la debida manifestación de su voluntad, requiere de la emisión de actos administrativos, dichos actos serán emitidos conforme a las normas jurídicas establecidas, esto es, que deben estar conforme a derecho y por lo tanto no deben ser arbitrarios, injustos e ilegales.

Ahora bien, dicho procedimiento será contencioso, cuando éste se dé como consecuencia de la existencia de una controversia que se suscite entre la Administración Pública y los particulares, en relación a la legalidad o ilegalidad de la emisión de un acto por parte de la administración.

A continuación daremos algunas definiciones de lo que es el Procedimiento Contencioso Administrativo. Así tenemos a la autora Mendoza Vera, que nos hace una recopilación de lo que señalan diversos autores, en relación a este punto, En primer lugar

tenemos:

"Alfonso Nava Negrete, lo define como un proceso administrativo promovido por los administrados o por la administración pública, o contra actos de ésta última ante órganos jurisdiccionales.

Flores Zavala, consideró que no existe en esencia, en la controversia que surge entre la administración pública y el sujeto pasivo, de la que conocerán los órganos competentes." (33)

Por lo anterior debemos concluir diciendo que el procedimiento contencioso administrativo tiene como finalidad esencial dirimir las controversias que se suscitan entre la Administración Pública y los gobernados, por medio de una resolución que dicte el propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo; este Tribunal, en su ley contempla un procedimiento sencillo y de gran celeridad procesal, pero no por ello deja de tener todas las garantías inherentes a todo Juicio Judicial.

3.1. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Como ya lo señalamos, el procedimiento que se da ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es el conjunto de actos encaminados a resolver las controversias

(33) Mendoza Vera, Blanca. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y EL RECURSO DE QUEJA. Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Vol. VIII, p.39

que surjan entre los particulares agraviados en sus derechos y las autoridades del Departamento del Distrito Federal, resolviendo el conflicto el propio Tribunal mediante una sentencia.

Este procedimiento contencioso administrativo, se inicia cuando surge una controversia, esto es, que una autoridad dependiente del Departamento del Distrito Federal, emite un acto a un particular y cree que le causa un agravio, éste a su vez tendrá la opción de interponer algún medio de defensa o recurso previamente establecido en las leyes o reglamentos del Distrito Federal, por lo que está en plena libertad de agotarlos o intentar directamente el juicio de nulidad ante el propio Tribunal; ahora bien, se puede dar el caso de que el agraviado haya interpuesto el recurso o medio de defensa correspondiente, si desea promover el juicio de nulidad, éste podrá hacerlo siempre y cuando se desista previamente de dichos medios de defensa: así mismo, al ejercitar su acción ante el Tribunal se extingue el derecho de recurrir a otro medio de defensa. Pero debemos aclarar que en materia fiscal deberán agotarse los recursos previstos en la Ley de Hacienda del Distrito Federal.

Ahora bien, el artículo 10 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, nos señala cual es la naturaleza jurídica de dicho Tribunal, y que a la letra dice:

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

Así, tenemos que hablar de la naturaleza jurídica, estamos haciendo mención de que es un tribunal administrativo, y se emplea este término pues estamos ante un organismo que forma parte del ejecutivo, pues no se encuentra dentro de la organización judicial; aún cuando no se encuentra dentro del poder judicial, no podemos negar su naturaleza jurisdiccional al decir que es un gran órgano jurisdiccional, pues está dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones.

En efecto, los juicios que se promuevan ante el Tribunal, se sustanciarán conforme a lo dispuesto por la ley del propio tribunal, pero si no existiere disposición expresa en dicha legislación, se sustanciará conforme a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, por lo que se refiere a la materia fiscal se estará a lo dispuesto por la Ley de Hacienda del Departamento Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación.

En principio la controversia se inicia con la demanda del particular, la cual al igual que todas las promociones realizadas deberán estar debidamente firmadas por quienes tengan interés en dicho juicio, pues si no tiene ese requisito se tendrá por no realizada la misma; en el supuesto caso de que el interesado no

supiese firmar, lo hará otra persona a su nombre y estampando el interesado su huella digital. Quien promueva en representación de una persona física o moral deberá acreditar su personalidad jurídica con la que está actuando, pues no procede la gestión oficiosa ante el tribunal.

Una vez iniciada la demanda se procede a correr traslado a las autoridades del Departamento del Distrito Federal que hayan sido demandadas, así como al tercero perjudicado cuando éste existiese. Esta demanda deberá reunir los requisitos esenciales, mismos que se encuentran establecidos en el artículo 50 de la Ley del Tribunal, el cual señala lo siguiente:

Artículo 50.- La demanda deberá interponerse por escrito dirigido al Tribunal y deberá llenar los siguientes requisitos formales:

I. Nombre y domicilio del actor, y en su caso, de quien promueve en su nombre;

II. La resolución o acto administrativo impugnado;

III. La autoridad, autoridades o partes demandadas;

IV. El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;

V. La pretensión que se deduce;

VI. La fecha en que se tuvo conocimiento del acto impugnado;

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

VIII. La firma del actor. Si este no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su

huella digital, y:

IX. Las pruebas que el actor ofrezca.

El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes.

Aquí vemos realmente lo clara y precisa que es la ley al señalar con sencillez los requisitos formales que debe reunir el escrito inicial de demanda, para el efecto de que se le dé el trámite correspondiente. Pero se puede dar el supuesto que establece el artículo 53 en relación con la fracción III de la Ley del Tribunal, en donde se le da facultad al Presidente de la Sala para subsanar las irregularidades de su demanda, dándole un término de cinco días para aclarar esa irregularidad. Si dentro del término señalado no cumpliera con la prevención, se desechará la demanda. La oscuridad o irregularidad en la demanda serán únicamente aquellas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el mencionado artículo 50. Cuando hablamos de desechamiento de la demanda, el artículo 53 nos señala en que casos ésta se tiene por desechada.

"Artículo 53.- El Presidente de la sala admitirá la demanda, o en los siguientes casos la desechará:

I. Si examinada, encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo 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, prevenido el actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciere. La oscuridad o irregularidad subsanables no serán más que aquellas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el artículo 50.

En los autos de desechamiento que señala este artículo, procede el recurso de reclamación."

Como ya lo señalamos, en los casos en que se prevenga al actor para que subsane las irregularidades de su demanda y éste no lo hiciere dentro del término establecido o que el desahogar la prevención resultare insuficiente o incongruente se tendrá por desechada.

Una vez admitida la demanda por el Magistrado Presidente de la sala ordinaria, quien tiene la facultad para admitir o desecharla la demanda, como lo señala el artículo 80 del reglamento interior del Tribunal; se correrá traslado a todas las partes que tengan injerencia en el acto impugnado, el acuerdo de admisión deberá contener el nombre del actor, las autoridades demandadas y en su caso si existiere el tercero perjudicado, en el mismo auto se resolverá si procede o no la suspensión del acto reclamado, siempre y cuando ésta haya sido solicitada y se señalará día y hora para que tenga verificativo la audiencia de ley; por lo que se refiere a las pruebas si el caso lo ameritara se prepararán las que así lo requieran, como puede ser un peritaje, una inspección ocular o la que en el caso proceda.

Con el acuerdo de admisión deberá empiazarse personalmente al actor, a los terceros perjudicados si estos existieran, asimismo, por oficio a las autoridades demandadas, concediéndoles un término de quince días para que contesten lo que a su derecho convenga, contestando a todos y cada uno de los puntos controvertidos en dicha demanda, ofreciendo las pruebas que consideren pertinentes, fundando y motivando su contestación; lo anterior con fundamento en lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley del Tribunal. Ahora bien, si transcurrido el término señalado, la parte o partes demandadas así como el tercero perjudicado no contestaren, se les tendrá por precluido su derecho, teniendo por confesados los hechos salvo prueba en contrario, esto lo establece el artículo 55 de la propia ley.

Como lo señala el artículo 56 de la ley en cita, una vez admitida la demanda, se pasará al Magistrado instructor para que la estudie y resuelva sobre la validez o nulidad del acto que se impugna; pondrá a consideración de la Sala ordinaria su criterio y ésta a su vez resolverá si es o no correcto el proyecto, el cual se dictará por unanimidad de votos o en su defecto por mayoría de los Magistrados integrantes de dicha Sala.

Si una vez dictada y notificada la sentencia de la instancia, existiese inconformidad por alguna de las partes se podrá interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 86 de la ley de la materia que a la letra dice:

"Artículo 86.- Las resoluciones de las Salas del Tribunal

que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planeada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, serán recurribles por cualquiera de las partes ante la Sala Superior. El recurso deberá ser interpuesto por escrito, dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

La Sala Superior al admitir a trámite el recurso, designará a un Magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga.

Vencido dicho término, el Magistrado ponente formulará el proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días.

En contra de las resoluciones de la Sala Superior las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, de conformidad con el artículo 104 fracción I-B de la Constitución, dentro del término de quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución respectiva, dicho recurso se encuentra establecido en el artículo 87 de la Ley del Tribunal que señala:

Artículo 87.- Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de

Circuito competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo de quince días siguientes a aquel en que surte efectos la notificación respectiva, cuando se trate de un asunto de trascendencia mediante escrito dirigido a dicho Tribunal. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinan la referida importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio excede de veinte veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla especificada en el artículo 3º Bis de la Ley de Amparo, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso.

En este orden de ideas, existe para el particular una tercera instancia llamada Juicio de Amparo o de Garantías, este se encuentra establecido en el artículo 107 Constitucional.

3.2. LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Maestro Manuel María Díez nos señala que no debemos confundir competencia con jurisdicción, pues "los jueces deben de ejercer su jurisdicción en la medida de su competencia... jurisdicción es la potestad para administrar justicia dentro de los límites fijados; la competencia fija los límites dentro de los cuales el juez puede ejercer aquella facultad, es decir, el conjunto de atribuciones o de facultades que tiene el juez para expedirse. La jurisdicción está fijada en la ley, con procedencia

de cada caso concreto; la competencia debe determinarse con relación a cada juicio, puede decirse que la competencia es la aptitud del juez para ejercer su jurisdicción en su caso determinado." (34)

Como lo señalamos al inicio de este estudio, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se encuentra dentro del sistema de Jurisdicción administrativa, es decir, que está dentro del Poder Ejecutivo, gozando de plena autonomía y en consecuencia de independencia para dictar sus resoluciones. Por lo que se refiere a su acción podemos señalar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue creado y estructurado de manera similar al Tribunal Fiscal de la Federación, como un contencioso de anulación, quedando confirmado en los artículos 21 fracción I, 32, 73 fracción I, 77 fracción III y 79 de la Ley del Tribunal, esto se da a raíz de las reformas realizadas a la propia ley en el año de 1973; y se confirma esta similitud entre ambos Tribunales, con las reformas que fueron publicadas el 16 de junio de 1986, en donde se transforma el pleno, en Sala Superior integrada por cinco Magistrados, de los cuales uno será el Presidente de la Sala Superior y del propio Tribunal y se establece en el artículo 2º la posibilidad de sumarse dos Salas Ordinarias a las tres existentes, con tres Magistrados Supernumerarios, siempre y cuando así lo requiera y a instancia de la Sala Superior. Dicha Sala Superior, es competente para

(34) Díez, Manuel María. DERECHO ADMINISTRATIVO. Plus Ultra, Buenos Aires, 1972, Tomo VI. pp.95-96

fixar la jurisprudencia del propio Tribunal, conocer y resolver los recursos que se interpongan en contra de los acuerdos de trámite siempre y cuando sean dictados por el Presidente de la Sala Superior; conocer de las excitativas de justicia, calificar las recusaciones, excusas o impedimentos; establecer los lineamientos a seguir para la correcta distribución de los asuntos que se ventilen ante el tribunal. De esta manera podemos decir que la Sala Superior es la segunda instancia dentro del procedimiento.

A todo esto debemos señalar que de acuerdo al artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las salas del multicitado órgano colegiado, tanto administrativa como fiscalmente son competentes para:

1.- Conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos emitidos por las autoridades dependientes de la administración pública centralizada, esto es, el Departamento del Distrito Federal que dicten, ordenen o traten de ejecutar en perjuicio y agravio de los gobernantes.

2.- Conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades del Departamento del Distrito federal, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, fijándose la misma en cantidad líquida o se den las bases para su debida liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal local.

3.- Conocer de la incompetencia de la autoridad que emite el acto administrativo, incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento, arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, tratándose de actos discrecionales.

4.- Conocer de los juicios en contra de la falta de contestación a una petición hecha por un particular a la autoridad correspondiente, dentro de un término de treinta días naturales, a partir del momento de su presentación ante la propia autoridad, a menos que las leyes y reglamentos establezcan otro término o por la naturaleza misma del asunto lo requiera.

5.- Conocer de las quejas por incumplimiento de las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal; así como de los recursos de reclamación en contra de los proveídos de trámite de las propias Salas.

6.- Conocer de los juicios que promuevan las propias autoridades del Departamento del Distrito Federal para que se aclare la nulidad de las resoluciones favorables a los particulares y causen una lesión a la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal, así como las demás que señala la ley.

Para dar una visión más precisa de cuales son los asuntos que conoce el Tribunal y en consecuencia en que casos es competente, de antemano queremos señalar que sólo mencionaremos algunos, lo que significa que no estamos limitando la competencia del Tribunal.

Así pues, tenemos que por naturaleza administrativa, se pueden impugnar las resoluciones, omisiones, actas o multas por violaciones a las leyes, reglamentos o disposiciones señaladas por las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal, y así tenemos:

1.- Las multas de tránsito;

2.- Multas por violación al reglamento de establecimientos mercantiles y celebración de espectáculos públicos;

3.- Otorgamiento o negativa del alineamiento, licencia de construcción, número oficial, uso de suelo, explotación de minas de arena o grava, etc.;

4.- Otorgamiento o negativa de autorización para el comercio ambulante, de puestos fijos y semifijos;

5.- Multas por violación al reglamento de construcciones del Distrito Federal;

6.- Multa por violación al reglamento de anuncios;

7.- Multas de trabajo;

8.- Ordenes verbales de clausura;

9.- Clausura de giros comerciales, etc.

Por lo que se refiere a la materia fiscal, el Tribunal conoce de los actos que a continuación enumeramos como un simple ejemplo de algunos de ellos, los cuales son:

1.- Las determinaciones o resoluciones relacionadas con el impuesto sobre nóminas;

2.- Las resoluciones o determinaciones del impuesto sobre

adquisición de bienes inmuebles:

3.- Las determinaciones que se dan al determinar el impuesto predial;

4.- Las determinaciones de pagos por derechos por servicio de agua;

5.- Lo relacionado con las exenciones del pago del impuesto predial;

6.- Lo relacionado a la determinación del pago de contribuciones de mejoras;

7.- Negativas fictas;

8.- La negativa o la solicitud de devolución del pago indebido, ya sea de un impuesto o de un derecho;

9.- De las determinaciones o resoluciones para el pago del impuesto de sorteos, loterías y rifas, etc.

La anterior enumeración se hizo con la finalidad de ejemplificar de alguna manera cual es la competencia del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, pero esto no quiere decir que únicamente conozca de dichos asuntos.

Antes de continuar debemos hacer hincapié en que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 12 señala que existirán defensores jurídicos gratuitos, por lo que se otorga asesoría jurídica gratuita a los gobernados que así lo soliciten; garantizando de esta manera la defensa de los particulares frente a la Administración Pública.

3.3. LOS SUJETOS DE LA RELACION PROCESAL EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El Maestro Jesús González Pérez nos dice que deben aplicarse las normas generales para el procedimiento civil, al referirnos a la capacidad procesal señala: "que la persona física o jurídica tenga capacidad para comparecer en juicio o comparezca através de las personas a las que corresponde la presentación o supla la falta de capacidad." (35)

Esto lo tenemos señalado en el artículo 24 de la Ley del Tribunal, a. señalar que se aplicará supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles.

Serán sujetos de la relación procesal todos aquellos a quienes la emisión de un acto administrativo les cause un agravio, y lo denominaremos ACTOR; ahora bien, tendrá el carácter de demandado las autoridades del Departamento del Distrito Federal, y será el representante del mismo quien resultará siempre autoridad demandada: los delegados políticos, los directores generales dependientes del mismo órgano jurisdiccional siempre y cuando hayan tenido injerencia en la emisión o ejecución del acto, quienes al momento de contestar la demanda lo harán por sí y en representación del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

También podrá intervenir el particular a quien se le haya

(35) González Pérez, Jesús. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO. Porrúa, México 1988. p. 388

dictado una resolución favorable y que cause lesión a la hacienda pública, pidiendo de esta manera la autoridad la nulidad de la misma.

Por último, tendremos al TERCERO PERJUDICADO, que será cualquier persona cuyos intereses se vean afectados por las resoluciones del Tribunal. Lo anterior se funda en lo previsto por el artículo 32 de la multicitada ley.

Es necesario mencionar que sólo podrán intervenir en el juicio las personas que acrediten interés jurídico y que funden su pretensión, tanto el actor como el tercero perjudicado podrán autorizar para oír y recibir notificaciones en su nombre y representación a cualquier persona con capacidad legal, de esta manera podrán interponer los medios de defensa, rendir pruebas, agotar las instancias necesarias, etc. salvo que el actor o el tercero perjudicado dispongan de otra cosa. Por lo que respecta a las autoridades, acreditar y autorizar a sus representantes, para recibir notificaciones, intervenir durante la tramitación del juicio.

Así es como tenemos a los sujetos que podrán intervenir en el Juicio Contencioso Administrativo.

3.4. LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

Se puede otorgar en el procedimiento la suspensión de los actos reclamados mediante los requisitos que señala la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal,

en su capítulo VI. Así tenemos que el artículo 57 de la propia ley señala:

"La suspensión de los actos impugnados, podrá concederse por el Presidente de la Sala que conozca el asunto en el mismo auto que admita la demanda, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada para su cumplimiento."

Entendiéndose que dicha suspensión podrá concederse como ya lo señalamos, por el Presidente de la Sala que tenga a su cargo conocer del asunto, en cualquier momento del juicio, teniendo como efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentran, hasta en tanto se dicte sentencia.

Será improcedente el conceder la suspensión, cuando se sigue perjuicio a un evidente interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio.

Se podrá otorgar, en los casos en que los actos materia de impugnación se hubiesen ejecutado y en consecuencia afecten a los gobernados de escasos recursos económicos, impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia y hasta en tanto se pronuncie la sentencia que en derecho corresponda, de ésta manera las Salas podrán dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar el único medio de subsistencia.

La ley, señala que cuando se trate de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, la sala del conocimiento otorgará la suspensión, si quien lo solicita

garantiza el importe correspondiente ante la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, en cualquiera de las formas que señala el artículo 59 en sus fracciones I a IV y que a continuación se transcriben:

I. depósito de efectivo;

II. Prenda o hipoteca;

III. Embargo de bienes; o

IV. Fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Los fiadores deberán de reunirse expresamente a los beneficios de orden y exclusión y someterse también expresamente al procedimiento administrativo de ejecución."

Dicha suspensión dejará de surtir sus efectos si la garantía no se otorga dentro de los cinco días siguientes al en que se notificó el auto en el que se hubiese concedido.

En los casos en que proceda la suspensión pero que pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá siempre y cuando el actor otorgue garantía suficiente para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que pudieran causarse si no se dicta una sentencia favorable. Quedará sin efecto la suspensión si el tercero perjudicado a su vez da contragarantía suficiente para restituir las cosas al estado que guardaban hasta antes de la violación, pagando los daños y perjuicios que se presenten si el actor tiene una resolución favorable.

En relación a lo anterior el párrafo 3º del artículo 61 de

la Ley del Tribunal en comento, señala:

"Contra los asuntos que concedan o nieguen la suspensión y contra el señalamiento de fianza y contrafianzas procede el recurso de reclamación ante la Sala del Conocimiento."

3.5. LAS PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Para poder llevar a cabo el desahogo de las pruebas es necesario, primeramente el que se señale el día y hora para que tenga verificativo la audiencia de ley.

La Ley del Tribunal en cuestión, establece en su artículo 73 el objeto de la audiencia, el cual se transcribe a continuación:

Artículo 73.- La audiencia tendrá por objeto:

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

La falta de asistencia de las partes, impedirá la celebración de la audiencia.

De lo anterior se desprende que el objeto de la audiencia consiste en desahogar las pruebas, oír alegatos de las partes en cuestión para que al final dicte una resolución. Ahora bien, al referirnos a la prueba primeramente diremos que proviene del latín Probo, bueno, honesto y Probandum, recomendar, aprobar.

experimentar, patentizar, hacer fe.

"En sentido estricto, la prueba es la obtención del cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulta necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso. En este sentido, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones del hecho expresadas por las partes.

En sentido amplio, se designa como prueba a todo el conjunto de actos desarrollados por las partes, los terceros y el propio juzgador, con el objeto de lograr la obtención del cercioramiento judicial sobre los hechos discutidos y discutibles... Se suele denominar pruebas a los medios, instrumentos y conductas humanas, con las cuales se pretende lograr la verificación de las afirmaciones de hecho." (36)

Las pruebas serán presentadas, tanto en el escrito inicial de demanda como en la contestación a la misma, solo las pruebas supervenientes podrán ofrecerse cuando éstas aparezcan y hasta en el momento de la audiencia. Se admitirán toda clase de pruebas excepto la confesional y las que fuesen contrarias a la moral y al derecho: por lo que se refiere a las que ya se hubiesen presentado ante las autoridades demandadas deberán presentarse ante el Tribunal, esto a petición de las partes. Cuando alguna de las partes, se le hubiese requerido alguna prueba y éstas fueran

(36) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Porrúa, México 1991.
pp.2632-2633

omisas, la parte interesada solicitará al Tribunal que se le requiera para que éstas presenten las pruebas solicitadas, para la mejor ventilación del asunto; en consecuencia se diferirá la audiencia dentro de un término que no exceda de diez días como lo señala el artículo 67 en su párrafo 2º de la Ley del Tribunal en cuestión.

Por lo que se refiere a las pruebas periciales, éstas se refieren a alguna ciencia o arte, los requisitos para que puedan intervenir los peritos están consagrados en los artículos 68 y 69 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El artículo 75, señala que: "la recepción de la pruebas se hará en la audiencia y se sujetará a las siguientes reglas:

I. Se admitirán las relacionadas con los puntos controvertidos que se hubiesen ofrecido en la demanda o la contestación, así como las supervenientes;

II. Se desecharán aquellas que el actor debió rendir y no aportó ante las autoridades en el procedimiento administrativo que dió origen a la resolución que se impugna; salvo las supervenientes y aquellas que habiendo sido ofrecidas ante la autoridad demandada no fueran rendidas por causas no imputables al oferente;

III. Si se ofrece prueba pericial, cada parte y la Sala en caso de discordia, podrá nombrar a un perito quien dictaminará

por escrito u oralmente. Las partes y la Sala podrán formular observaciones a los peritos y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en relación con los puntos sobre los que dictaminen:

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

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

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

Una vez que se concluye la recepción de las pruebas, las partes que tengan injerencia en el negocio podrán alegar por sí o por medio de su representante legal; terminando el periodo de alegatos, el Magistrado Instructor tomará las medidas necesarias así como los criterios convenientes para una mejor resolución; podrá dictarse la sentencia en la misma audiencia o se reservará si fuese necesario.

3.6. LA SENTENCIA.

Existen diversos criterios en relación con la sentencia, por lo que a continuación señalaremos algunos de ellos, para posteriormente hacer un análisis de las sentencias en materia administrativa.

La palabra sentencia proviene del latín "Sententia, máxima, pensamiento corto, decisión. Es la resolución que pronuncia el juez o Tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso." (37)

La sentencia como lo señala el Maestro Cipriano Gómez Lara, es una resolución judicial misma que pondrá fin al proceso; así mismo, la sentencia tiene como características esenciales el que pone fin al proceso, resuelve la controversia materia del juicio, aplicando la ley general al caso concreto, estudiando en su caso el fondo del asunto. También nos señala que existen dos tipos de sentencias, primero aquellas que estudian el fondo del asunto y a las que se les denomina sentencias materiales: en segundo término están las sentencias formales, que son aquellas que al poner fin al proceso no entran al fondo del asunto, ni dirimen la controversia, sino que aplazan la solución del litigio y a su vez contienen declaraciones de trascendencia exclusivamente procesal. Dentro de éste tipo podemos decir que se refieren a las llamadas sentencias interlocutorias, las cuales se refieren a las

(37) Diccionario Jurídico Mexicano. Op.cit. p. 2891

resoluciones judiciales, como ya lo señalamos, ponen fin a una cuestión incidental o que deciden un presupuesto de la validez del proceso impidiendo la continuación de dicho proceso. así mismo, en materia de amparo se utiliza la terminología de sentencia interlocutoria a la decisión que se pronuncia en el incidente de suspensión, en el cual se concede o se niega dicha medida cautelar. Es más conveniente señalar como auto a este tipo de providencias, para evitar confusiones tanto en la legislación como en la jurisprudencia.

Podríamos seguir dando definiciones de otros autores, pero aún así llegaríamos a la conclusión de que la sentencia tiene como naturaleza jurídica primordial: la de precisar las actividades de las partes dentro de los hechos y pretensiones hechas valer y sobre las que versa su controversia; siendo definitiva la sentencia una vez que se dicta por un órgano jurisdiccional, existiendo en consecuencia la posibilidad de modificarla, dicha modificación será hecha por un elemento externo que hará valer los medios necesarios para impugnar dicha resolución. Todas las sentencias deben de reunir requisitos, los cuales serán de forma y de fondo; por lo que se refiere a los de forma podemos decir que son aquellos de formación o de estructura, los cuales a su vez se dividen en:

1.- PREAMBULO.- En éste deberán anotarse todos aquellos datos que sirvan de identificación, como son señalar el lugar y fecha, el órgano del que emana la resolución, los nombres de las partes, el tipo de juicio.

2.- **RESULTANDOS.**- Son las consideraciones de tipo histórico descriptivo; en donde se sobresalen los antecedentes del asunto, señalando la posición de cada una de las partes que tienen injerencia en el juicio, señalando sus afirmaciones, argumentos, las pruebas que han sido ofrecidas; en la parte de los resultandos, el órgano jurisdiccional que se encarga de dirimir y juzgar la controversia no debe de hacer ninguna valoración. Podemos señalar que es la parte de la sentencia en la que se narran los antecedentes del asunto en estudio.

3.- **CONSIDERANDOS.**- Es la parte más importante de la sentencia, por ser donde el órgano jurisdiccional da sus conclusiones una vez que se ha relatado toda la historia, así como los antecedentes del asunto en cuestión, llegando a las conclusiones, así como a las propias opiniones del Tribunal que conoce en dicho juicio; ahora bien, se habla de considerandos únicamente como una parte formal de la sentencia.

4.- **PUNTOS RESOLUTIVOS.**- Es la parte final de toda sentencia, y es en donde se precisan en forma concreta el sentido de la resolución, señalando a quienes es favorable, si existe condena y cual es, se señala el plazo para cumplimentar la sentencia.

En segundo término tenemos a los requisitos substanciales o también llamados materiales o de fondo: como lo señala el Maestro Gómez Lara, en su obra señala el criterio que sostienen los no menos notables tratadistas De Fina y Castillo Larrañaga, y que

señalan como requisitos esenciales a los siguientes:

1.- CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA.- Es el principio normativo encargado de delimitar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional; esto es, que debe de existir una relación entre lo señalado por las partes y lo resuelto por el Tribunal.

2.- MOTIVACIÓN DE LA SENTENCIA.- Este requisito hace referencia a la obligación que tienen las autoridades de expresar y señalar claramente las razones y fundamentos que tuvieron para resolver de una u otra manera, lo anterior está debidamente consagrado en nuestra Constitución Política, en el artículo 18, el cual señala: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde o motive la causa legal del procedimiento...", de esta manera podemos decir que toda autoridad está obligada a señalar los preceptos jurídicos en los que apoya o funda su actuación, a esto se le llama FUNDAMENTACION, así mismo a expresar sus motivos o razonamientos, que orillaron a la autoridad a llevar a cabo dichos principios jurídicos a un caso concreto, a esto lo llamamos MOTIVACION.

3.- EXHAUSTIVIDAD DE LA SENTENCIA.- Es la consecuencia de todo lo señalado anteriormente, y se refiere a que el juzgador debiera de agotar todos y cada uno de los puntos controvertidos por las partes así como las pruebas, resolviendo y tomando en consideración todo lo expresado por las partes que tengan

injerencia en el asunto.

Por lo anterior, podríamos afirmar que el objeto primordial de la sentencia es la de dar una interpretación imperativa a las pretensiones señaladas por las partes en litigio, hablamos de un acto imperativo porque la sentencia o resolución a un conflicto no puede quedar a la libre voluntad de las partes involucradas en el litigio; si esto no se llevara a cabo como lo señalamos, no estaríamos ante una autoridad quien tiene como facultad la de imponer el derecho ante las partes en conflicto, sino por el contrario se estaría ante un perito, un asesor o un simple mediador, quien no tiene facultad para dictar una sentencia en cuanto al conflicto que tiene conocimiento. Podemos decir, que la característica esencial de las sentencias que pronuncia el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al resolver el juicio contencioso administrativo, es la que consiste en que dicha resolución es flexible, en el sentido de que la misma se puede dictar en el acto mismo de la audiencia o en su caso dentro del término señalado en el artículo 77 de la propia Ley del Tribunal, del cual se denota la rapidez y agilidad del Tribunal para dirimir las controversias que se susciten entre los gobernados y las autoridades gubernativas; para mayor abundamiento, transcribiremos el mencionado artículo:

"Artículo 77.- Una vez oídos los alegatos de ambas partes, el magistrado a quien se hubiere turnado el asunto, propondrá los puntos resolutivos y la sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando deban tomarse en cuenta gran número de

constancias, podrá llevarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días. En todos estos casos el mismo magistrado deberá redactar y engrosar la sentencia."

Ahora bien, el artículo 79 de la ley en estudio, señala que las sentencias dictadas por el Tribunal, no requieren formulismo alguno, pero deberán contener:

- 1.- Fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;
- 2.- El examen y valoración de las pruebas señaladas por las partes;
- 3.- Los fundamentos legales en que se apoyen, para dictar la sentencia, sin ir más allá de los puntos planteados;
- 4.- Los puntos resolutivos en donde se expresarán los actos cuya validez se reconozca o en donde se declare la nulidad;
- 5.- Señalar el plazo que otorgue a la autoridad para que ésta cumplimente la sentencia.

Podemos concluir, que las salas deberán en el momento de dictar la resolución, suplir las deficiencias de la demanda, excepto en los asuntos de carácter fiscal y únicamente se versará sobre la litis planteada. Se podría decir que la suplicia de la deficiencia de la demanda es una de las cualidades primordiales que tiene el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dando como resultado un elevado porcentaje de asuntos resueltos favorablemente a las pretensiones hechas por las partes.

Para poder adentrarnos en concreto a las sentencias que dicta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es necesario señalar cuales son las clases de sentencia que existen, en nuestra legislación mexicana y qué mejor apoyo que lo señalado en el Código de Procedimientos Civiles, el cual clasifica a las sentencias de la siguiente manera:

- 1.- DECLARATIVAS.- Son las que se limitan a reconocer o negar el valor legal de una pretensión. Su objetivo es determinar la voluntad de la ley en relación a la pretensión señalada por las partes.
- 2.- DE CONDENA.- Es la que señala la conducta que debe de seguir el demandado o acuerdo, cuando se trate de un juicio penal con motivo del fallo.

Ahora bien, cuando se puede decir que también es la resolución que impone una prestación a cargo del que ha perdido un juicio, esto como resultado de la aplicación de una norma general al caso concreto, puesto que la resolución dictada no se da a voluntad del juzgador ni con una consecuencia del proceso, sino como ya lo señalamos es en la aplicación a las normas previamente establecidas.

Este tipo de sentencias a su vez se clasifican en:

- a) De dar.- se da una transmisión de bienes.
- b) De hacer.- existe una relación de obrar.
- c) De no hacer.- se da una abstención.

Ahora bien, la única sentencia que es susceptible de realización coactiva es la de condena de dar, pues las otras dos, en el caso de que no se diera cumplimiento por alguna de las partes, se resolverá por medio de indemnización en cantidad líquida la cual puede ser materia de ejecución.

3.- CONSTITUTIVAS.- Son aquellas en las que procede el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir una relación controvertida, creando situaciones jurídicas nuevas derivadas de la sentencia, lo que se produce desde el preciso momento en que la sentencia adquiere la autoridad de cosa juzgada. Esto se da cuando no existe norma abstracta aplicable al caso y será el juez el que crea el derecho a través de la de la propia sentencia, o bien, cuando a consecuencia de la resolución se creen estados jurídicos diferentes a los existentes hasta antes del juicio.

En este tipo de sentencias predominan las cuestiones de índole familiar y del estado civil de las personas, filiendo nuevas situaciones jurídicas respecto del estado anterior; dentro de esta misma clasificación se podrían incluir los laudos que se pronuncian a los conflictos laborales colectivos que se clasifican como económicos y que corresponden al concepto de sentencia colectiva en materia laboral.

3.6.1. VALIDEZ Y NULIDAD

Una vez que hemos hecho el análisis de la clasificación de

la sentencia, nos referimos a continuación a las sentencias que pronuncia el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Diremos que si la demanda está debidamente fundada, la sentencia dejará sin efectos el acto impugnado y las autoridades responsables estarán obligadas a restituir u otorgar el pleno goce de los derechos que indebidamente le han sido afectados o en su defecto desconocidos, por lo que las sentencias que se dictan ante este órgano jurisdiccional en comento, no son constitutivas de derechos, sino que únicamente son declarativas; pero cuando dichas sentencias son solo declarativas, éstas solo deben limitarse a señalar si se ha violado o no la ley con la resolución que se combate. Si la sentencia es de condena, no sólo se limitará a declarar el derecho sino que ordenará su reposición.

A continuación señalaremos las diferencias que existen entre ambos tipos de sentencia:

Como lo señala el Maestro Emilio Margain Manatou en su obra de lo contencioso de anulación o de ilegitimidad:

"a) La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el derecho; la sentencia de condena además de este efecto, produce también el efecto de constituir un título para la realización forzosa de la relación declarativa;

b) En la sentencia declarativa, la pretensión del actor sólo es declarada como existente; en la de condena, se declara como se debe satisfacer dicha pretensión;

c) La sentencia declarativa afirma un derecho o sea la pretensión; la sentencia de condena comprueba un derecho que además debe también ser satisfecho;

d) La sentencia declarativa afirma solo el derecho; la sentencia de condena afirma que este derecho debe ser cumplido o satisfecho;

e) De la sentencia declarativa no puede derivarse una ejecución forzosa; la sentencia de condena puede dar lugar a una ejecución forzosa; y

f) La sentencia declarativa es un puro juicio lógico; la sentencia de condena es un juicio lógico mas un acto de voluntad."(38)

En síntesis, la sentencia declarativa se concreta a declarar si el derecho del particular le ha sido violado; a cual de las partes le asiste la razón; y por lo tanto carece de medios para hacer cumplir la ley violada.

El artículo 60 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala cuales son las causas de nulidad de los actos impugnados. así mismo podemos decir que contiene las causas de ilegalidad que el gobernado puede hacer valer en el momento en que se le lesione en sus derechos y promueva juicio ante el Tribunal. estas causas son las

(38) Margain Manatou, Emilio, DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION O DE ILEGITIMIDAD, 3a edición, VASLI, México, 1980, pp. 158-159

siguientes:

1.- La incompetencia de la autoridad; en relación a este punto, existen leyes, reglamentos, así como disposiciones de carácter general en materia administrativa para el Departamento del Distrito Federal, en donde se establece la competencia que tienen las autoridades que configuran la estructura orgánica de la administración; dicha competencia se dará en relación a la materia, ésto es, de acuerdo al asunto de que se trate (civil, penal, administrativo, mercantil, etc.); en relación al territorio la que se determina de acuerdo y en función de los perímetros en que se encuentran delimitadas todas y cada una de las Delegaciones del Distrito Federal, y que a conocer son 16; y en razón al grado, será el orden jerárquico establecido entre las propias autoridades para el libre ejercicio de sus funciones, mismas que están delimitadas por la ley que se las confiere, pues corresponde a los superiores jerárquicos confirmar, revocar o modificar las resoluciones emitidas por sus inferiores. Para que un inferior pueda realizar válidamente los actos que son competencia del superior jerárquico, es necesario que exista la delegación de atribuciones previstas en la ley y en consecuencia que la delegación de funciones sea por escrito. Debemos señalar que dichas atribuciones administrativas previamente establecidas por la ley constituyan una cuestión de orden público, y por lo tanto las Salas del Tribunal podrán examinarlas de manera oficiosa, pues como lo señala la Ley del Tribunal, en su artículo 79 fracción III, señala que deberán de suplir las deficiencias de

la demanda; operará en todas sus funciones el artículo 50 de la Ley de la Materia, la nulidad de la resolución o acto administrativo impugnado, cuando la autoridad es incompetente.

2.- Incumplimiento u omisión de las formalidades legales: esta causal de nulidad se da cuando se omiten las formalidades del procedimiento a que se encuentra sometido el acto administrativo, de acuerdo con la ley o reglamento que lo rige, se da también cuando el procedimiento no se ajusta a las disposiciones legales que la instrumenta.

Existe una ausencia de reglamentación de los ordenamientos de carácter administrativo en el Distrito Federal, pues no se previenen el o los procedimientos a que deberá sujetarse la autoridad al emitir una resolución la cual producirá efectos jurídicos en relación con los administrados, por lo que existen bases fundamentales para el procedimiento administrativo, las cuales se señalaron por el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas en 1936; dichas bases consisten en:

- 1.- El principio de audiencia de las partes;
- 2.- Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento;
- 3.- Determinación del plazo dentro del cual debe de actuar la administración;
- 4.- Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos;

5.- Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que efectúen a un particular;

6.- Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares y como regla complementaria de que todo quebrantamiento de las normas que fije garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien las infrinja." (39)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que cuando la ley que rige el acto no establezca el principio de audiencia, la autoridad está obligada a acatar dicha disposición, apoyando este supuesto tenemos lo establecido en el artículo 14 de nuestra Carta Magna. En la legislación del propio Departamento del Distrito Federal, no existe ningún precepto que contenga todos los principios señalados por el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas de 1936.

3.- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; esta se da cuando la autoridad que emite el acto se sujeta a las normas legales que rigen al acto, cuando no interpreta debidamente la norma, o exista una mala apreciación de las circunstancias de hecho, las cuales estarán ligadas con las normas legales y que producirán el acto: puesto que la autoridad emisora del acto, deberá señalar las normas aplicables así como

(39) Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Número 2, México 1973, p.11

los hechos que la justifiquen.

4.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar, esta causal de nulidad se refiere primordialmente a lo que en la doctrina llamemos vicio de desviación de poder; pues esto se da cuando la autoridad que emitió el acto administrativo tiene una finalidad diferente a la señalada por la ley, por lo que va más allá de sus facultades y en consecuencia se excede en sus facultades. Esta causal está íntimamente ligada con la fracción III del artículo 80 de la Ley de la Materia; puesto que está contradiciendo las disposiciones señaladas por la ley.

La sentencia de nulidad, está relacionada con el contenido de la decisión administrativa, la cual fué declarada ilegal al dictar la resolución el órgano jurisdiccional encargado de dirimir la controversia; teniendo como consecuencia el que la autoridad tenga la obligación a otorgar o restituir al particular en su derecho indebidamente afectado por medio de una nueva resolución por parte de dicha autoridad.

En apoyo a lo anterior tenemos lo señalado por el artículo 81 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y que a la letra dice:

Artículo 81.- De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o

desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

La sentencia, por su naturaleza y sus efectos debe de precisar los lineamientos formales de la manera en que se deberá restituir a la parte actora. Dentro de la ley del tribunal no existe un precepto que establezca en que término deben cumplimentarse las sentencias; pero se considera que este cumplimiento se dará dependiendo de la naturaleza del asunto que ha sido materia de la controversia, pues se puede dar el caso de que tenga que ser inmediato como en el caso de una clausura; en otros casos depende de los actos que deba realizar la autoridad para poder dar cumplimiento a la sentencia, pero que nunca exceda de un plazo de quince días.

3.6.2. IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

Como introducción, diremos que la palabra sobreseimiento proviene del latín supersedere que significa cesar, desistir; "Es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia." (40)

El Maestro Alfonso Noriega, señala que el "sobreseimiento es una institución procesal que surge en virtud de la aparición de un evento que obliga a la autoridad jurisdiccional a declarar que ha cesado el procedimiento por ser innecesario o imposible su continuación hasta la sentencia, en virtud de haber perdido la

(40) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Porrúa, México 1991. p. 2937

demanda su fuerza propulsora y en consecuencia, deben extinguirse los efectos de la misma, así como la jurisdicción que ésta había puesto en movimiento.

Ignacio Burgoa sostiene que el sobreseimiento es un acto proveniente de la potestad jurisdiccional, que concluye una instancia judicial sin resolver el negocio en cuanto al fondo sustantivamente, sino atendiendo a las circunstancias o hechos ajenos, o al menos diversos, de lo substancial de la controversia subyacente o fundamental." (41)

El artículo 72 de la Ley del Tribunal, nos señala cuando procede el sobreseimiento, el cual por su naturaleza hace que deje de existir el juicio, dichas causas son las siguientes:

I. Cuando el demandante se desiste del juicio;

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. Cuando el demandante muera durante el juicio, si el acto impugnado sólo afecta a su persona;

IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor, o revocado el acto que se impugna; y

V. Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de 180 días, ni el actor hubiere promovido en ese mismo lapso.

(41) Vázquez Galván, A. y García Silva, Agustín. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL, p. 172

Procederá el sobreseimiento en el último caso si la promoción no realizada es necesaria para la continuación del procedimiento.

En los juicios en que se haya interpuesto el recurso de revisión, la respectiva inactividad durante dicho término producirá la caducidad de esa instancia y la Sala Superior declarará firme la resolución recurrida.

Celebrada la audiencia o listado el asunto para sesión no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la caducidad de la segunda instancia."

De lo anterior se desprende que procederá el sobreseimiento, cuando no exista interés por parte del actor; puede darse el supuesto del desistimiento, el cual consiste en la manifestación expresa de carácter voluntario, operando de ésta manera el sobreseimiento cuando se dieren alguno de los supuestos establecidos en el artículo 71 de la Ley de la Materia.

3.7. LOS RECURSOS PROCEDENTES EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Primeramente daremos la definición de lo que es Recurso. Proviene del Latin recursus, camino de vuelta, de regreso o retorno. "Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un Juez o Tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que

dicha resolución sea revocada, modificada o anulada."(42)

De lo anterior se desprende que el recurso, es el medio de impugnación de los actos administrativos establecidos en una norma jurídica para el debido cumplimiento de las funciones de la administración pública.

Por lo que se refiere a la materia diremos que los recursos son viables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, serán interpuestos por las partes que tengan injerencia en el juicio y que la resolución que se dicte le cause un agravio.

Los recursos pueden interponerse contra las actuaciones de los Presidentes y Magistrados instructores de las Salas Ordinarias y en contra de las actuaciones del Magistrado Presidente de la Sala Superior, así como los Magistrados integrantes de la Sala Superior del propio Tribunal.

Los efectos que pueden producir los recursos son:

- 1.- Suspender las actuaciones o resoluciones recurridas.
- 2.- Revocar
- 3.- Modificar
- 4.- Confirmar en su caso

Cada recurso tiene un trámite diferente, por lo que a continuación haremos un breve estudio de cada uno de ellos.

(42) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Porrúa, México 1991. pp. 2702-2703

1.- RECURSO DE RECLAMACION.- Este se encuentra previsto en el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual a la letra dice:

"El recurso de reclamación es procedente contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el presidente de cualesquiera de las salas o por los magistrados, así como en los demás señalados por esta Ley."

Este recurso se puede presentar en cualquiera de los siguientes casos, como lo señala la propia Ley del Tribunal:

1.- Cuando se desecha una demanda con fundamento en lo dispuesto por el artículo 53 el cual señala que se desechará cuando una vez que se ha estudiado la demanda se llegará a la conclusión de que el acto reclamado se dictó de conformidad con la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Tribunal; cuando exista un motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y cuando existiendo obscuridad o irregularidad en la demanda el actor no desahogara la prevención dentro del término señalado por el propio artículo, o en su defecto al desahogar la prevención ésta no se realizará en los términos solicitados por la Sala. Este recurso se interpone dentro del término legal de tres días contados a partir de la fecha de notificación; se les notificará a las partes en el juicio del recurso de reclamación, para que expongan lo que a su derecho convenga, teniendo como término para desahogar la

vista tres días y una vez que se han reunido los requisitos anteriores la Sala procederá a resolver lo conducente.

2.- Cuando una vez admitida la demanda, ésta causara agravio al actor, este agravio sería en el sentido de que en el acuerdo admisorio se hubiese omitido o negado la suspensión del acto impugnado solicitada; que la misma al ser concedida no reuniera o tuviera los efectos deseados; y que señale una garantía cuando esta no proceda.

3.- Como dispone el artículo 61 en su párrafo tercero, procederá el recurso de reclamación, contra los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión y contra el señalamiento de fianza y contra fianza ante la Sala que tenga conocimiento del Juicio.

4.- Contra el auto que declare precluido su derecho, para contestar la demanda a la autoridad demandada.

5.- Contra el desechamiento de pruebas, procederá el recurso de reclamación ante el Pleno del Tribunal.

Ahora bien, el artículo 62 de la Ley de la Materia, nos señala:

"Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la sentencia ante la Sala correspondiente, quien dará vista a las demás partes por un término de cinco días y citará a una audiencia de pruebas y

alegarlos dentro de los cinco días siguientes en la que dictará la sentencia que corresponda. Contra esta resolución procede el recurso de reclamación ante el pleno."

Esta se refiere a la sentencia que hace efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión.

6.- Contra la admisión o desechamiento que haga el Magistrado Presidente del Tribunal, en relación a un recurso de revisión.

Lo anterior se ha señalado de manera genérica, pero tratando de abarcar en gran parte los casos en los que procede el recurso de reclamación.

Por lo que se refiere a lo señalado por el artículo 84 de la Ley del Tribunal, cuando nos señala el término para la interposición del recurso de reclamación, el cual es de tres días contados a partir de la fecha de notificación correspondiente, en este punto existe una confusión muy frecuente, puesto que en ocasiones se han desechado los recursos de reclamación, por estimarse que su presentación ha sido extemporánea, porque este término se contraponen a la regla general del cómputo de los términos, que señala el artículo 44 de la ley, que a la letra dice:

ARTÍCULO 44.- El cómputo de los términos se sujetará a las reglas siguientes:

i. Comenzarán a correr desde el día siguiente al en que

surta sus efectos la notificación: serán improrrogables y se incluirán en ellos el día de vencimiento; y

II. Los términos se contarán por días hábiles.

En relación con lo anterior debemos hacer mención del artículo 40 de la Ley de la Materia, el cual señala que los términos correrán a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación. Por lo que la confusión se manifiesta en el momento en que los afectados con el desechamiento interponen juicio de garantías ante los Juzgados de Distrito, quienes han considerado que el término para interponer el recurso es espere y por lo tanto no conceden el amparo y otros señalan, al conceder el amparo, que el cómputo debe sujetarse a las reglas generales de cómputo indicadas; por lo que debería reformarse el artículo 84 para que señale concretamente cuál es el cómputo y criterio a seguir.

2.- **EL RECURSO DE REVISION.**- Este recurso se encuentra fundado por el artículo 86 de la Ley del Tribunal, el cual se transcribe a continuación:

" Las resoluciones de las salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo y las que pongan fin al procedimiento, serán recurribles por cualesquiera de las partes ante la Sala Superior. El recurso deberá ser interpuesto por escrito dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se

impugna.

La Sala Superior, al admitir a trámite el recurso, designará a un Magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por un término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga.

Vencido dicho término el Magistrado ponente formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días."

Este recurso en sus orígenes sólo podría ser interpuesto por las autoridades ante el Tribunal en pleno, esto se derogó y se señaló que cualquiera de las partes podría interponerlo cuando se decreta o se niegue el sobreseimiento, ésta reforma entró en vigor el 15 de julio de 1986, asimismo se crea la Sala Superior de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual fue creada por decreto del 26 de abril de 1986 y que entró en vigor el 16 de julio de ese mismo año.

Como lo señalamos, este recurso podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes que hayan intervenido en el juicio, como pueden ser las autoridades que se encuentran establecidas en el artículo 32 de la propia ley y que a conocer son: Jefe del Departamento del Distrito Federal, Delegados del propio Departamento del Distrito Federal, Directores Generales, autoridades del Departamento del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnan; por otro lado tenemos al particular a quien favorezca la resolución

cuya nulidad pida la autoridad administrativa; el tercero perjudicado, que podrá ser cualquier persona que se vea afectada en sus intereses por las resoluciones pronunciadas por el Tribunal; y el actor.

Se podrá interponer el recurso de revisión cuando se decretare o se niegue el sobreseimiento, cuando las resoluciones citadas se encuentren dentro de las causales de improcedencia, estos supuestos pueden ser, por mencionar algunos:

a) Cuando los actos impugnados solo afecten los intereses jurídicos del actor, esto se encuentra relacionado con lo señalado por el artículo 33 y que señala lo siguiente "Solo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión."

b) Otra de las hipótesis de improcedencia es la que se encuentra ligada al artículo 43 de la ley de la materia, y es la que se refiere a los actos consentidos tácitamente, esto es cuando no se promueve el juicio dentro del plazo señalado por la propia ley.

Otras resoluciones que pueden ser recurribles son las que resuelven el juicio o la cuestión planteada en el fondo, esto es que cuando se dicten sentencias basadas en los artículos 78, 79, 80 y 81 de la ley del tribunal, en las que se declare la nulidad o validez del acto impugnado, las que señalen efectos para restituir al actor en el goce de sus derechos indebidamente afectados o desconocidos.

Por último el artículo 86 de la propia ley señala que este recurso procederá contra las resoluciones que pongan fin al procedimiento.

Como lo señala el artículo en mención, deberá de interponerse por escrito, debidamente fundado para que el mismo indique que se trata de un recurso de revisión; deberá estar dirigido a la Sala Superior, estar dentro del término que diez días, contados a partir del día siguiente al en que surte efectos la notificación. Exponer con claridad los agravios que considere que le causan daño y que lesionan sus intereses.

El párrafo segundo del artículo 86 de la ley en comento, señala "La Sala Superior, al admitir a trámite el recurso, designará a un Magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga".

Este trámite le corresponde al Presidente del Tribunal y de la Sala Superior, como lo señala el artículo 20 en su fracción Vi, en donde nos señala cuales son las atribuciones del Presidente del Tribunal, pues se encargará de recibir los escritos de interposición y dictar los acuerdos de desechamiento o de admisión, en su caso, ordenando la integración del expediente respectivo, si el recurso de revisión intentado es desechado, éste se notificará a la parte que lo hubiese interpuesto, dicha notificación será realizada por la Secretaría General de Acuerdos como auxiliar de la Presidencia del Tribunal.

por medio de su actuario adscrito a la misma. Cuando se admita, se designará por turno al Magistrado Instructor de la Sala Superior, se requerirá a la Sala Ordinaria que remita a la Secretaría General de Acuerdos el expediente administrativo, el cual contendrá la resolución motivo del recurso de revisión. Se emplazarán a las demás partes para que dentro del término de cinco días hábiles, los cuales serán computables según lo establecido por los artículos 40 y 44 de la Ley, a fin de que expongan lo que a su derecho convenga.

Como ya lo señalamos la Presidencia del Tribunal será auxiliada, por la Secretaría General de Acuerdos, cuyo secretario dará fe de estas actuaciones, como se establece en el artículo 11 del Reglamento Interior del Tribunal.

Se puede apreciar que tanto el Presidente del Tribunal, como la Secretaría General de Acuerdos, tramitan el recurso hasta ponerlo en estado de resolución, mismo que se remite a la Sala Superior para que se realice el proyecto de resolución.

La competencia de la Sala Superior, para conocer y resolver de este recurso de revisión se encuentra establecido dentro de la propia ley del tribunal, en su artículo 19 fracción III: "Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas."

Las resoluciones dictadas por la Sala Superior, con motivo de dicho recurso, tienen como efecto el de revocar, confirmar o modificar la sentencia de la Sala Ordinaria.

Cuando se da el caso de revocar una resolución de sobreseimiento, la Sala Superior es la que estudia directamente el fondo del asunto y resuelve lo que en derecho corresponda: cuando se alegue y se compruebe que se violaron las formalidades legales del procedimiento, la Sala Superior ordena la reposición del procedimiento.

Al revocar una resolución que declare la validez de un acto administrativo y la sala considere que se declare la nulidad de dicho acto, ésta se dará conforme a lo establecido en la ley del tribunal. En general, las resoluciones de la Sala Superior dictadas en los recursos de revisión confirman, subsanan omisiones o errores de las Salas Ordinarias.

3.- EL RECURSO DE REVISION ADMINISTRATIVA O REVISION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Este recurso se interpondrá contra las resoluciones dictadas por la Sala Superior y sólo podrá ser interpuesto por la o las autoridades demandadas, esto con fundamento en el artículo 87 de la Ley del Tribunal, el cual será presentado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, quien realizará el trámite correspondiente y lo remitirá al Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa en turno, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 104 fracción I-B de nuestra Constitución, el cual será interpuesto dentro del término de quince días contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación y deberá reunir las características señaladas por el artículo

tercero. bis de la Ley de Amparo, para que se considere que es objeto de recurso.

El trámite dado a dicho recurso consiste en tener por recibido el recurso de revisión administrativa (como se clasifica en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que en el Tribunal Colegiado es clasificado como RCA o Recurso Contencioso Administrativo), una vez acordada la recepción del recurso, se remiten oficios a los Magistrados que fueron ponentes tanto en el juicio administrativo como en el recurso de revisión, solicitándoles se remitan los expedientes para que una vez que se encuentre debidamente integrado se emplacen a las autoridades y a las partes que tienen injerencia en el asunto para que tengan conocimiento de la interposición de dicho recurso. Una vez que se han emplazado, se remiten los expedientes con las cédulas de notificación correspondientes al Tribunal Colegiado en Turno. No se tiene conocimiento de qué número de Tribunal le corresponde hasta que éste remite a la Secretaría General de Acuerdos la admisión o el desechamiento del mismo, posteriormente si este es admitido se espera a que se notifique la resolución correspondiente, la cual puede desechar el recurso por improcedente, confirmar o modificar la resolución de la Sala Superior, ésta dará el debido cumplimiento a la ejecutoria dictada por el Tribunal Colegiado y se les comunicará el cumplimiento a las mismas.

Paralelamente a este recurso existe para el particular una tercera instancia llamada juicio de amparo, éste puede ser

interpuesto también por el tercero perjudicado, el cual se interpondrá ante el Tribunal Colegiado en turno o ante Juzgados de Distrito, según el asunto de que se trate; cuando la resolución dictada por el Tribunal en cuestión lesione o cause agravio a los particulares o terceros perjudicados.

4.- Ahora hablaremos de los INCIDENTES, los cuales a conocer son:

- a) Queja por incumplimiento de sentencia, y
- b) Nulidad de notificaciones.

Se dicen incidentes por tratarse de medios de defensa que se dan en el juicio de nulidad y que no están contemplados por la ley como recursos

Primeramente diremos que el tratadista Rafael de Pina nos da la definición de incidente y nos dice que es el "Procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que, con independencia de la principal, surja en un proceso."

Por lo que se refiere a la queja por incumplimiento de sentencia diremos que, es un medio de impugnación que establece la ley para que el particular pueda obtener de las autoridades demandadas el debido cumplimiento a la resolución dictada por el Tribunal; el artículo 82 de la Ley de la Materia, es el que nos señala e indica cuales son los pasos a seguir; por lo que los particulares podrán acudir en queja ante la Sala Ordinaria que sea competente o que conozca del juicio en cuestión, cuando la

autoridad no dé cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala, dando vista a la autoridad responsable para que dentro del término de tres días señale y manifieste lo que a su derecho convenga. La Sala Ordinaria será quien determine si la autoridad responsable ha dado cumplimiento a la sentencia en los términos precisados en la misma, si esto no se hubiese dado se requerirá a las mismas para que den cumplimiento y en caso de que no lo hicieren se les amonestará y apercibirá, si existiera renuencia por parte de las autoridades demandadas se les impondrá una multa de 50 a 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. Si una vez hecho lo anterior, la autoridad persistiere en su negativa la Sala Ordinaria a petición de la parte actora remitirá el expediente a la Sala Superior, para que éste solicite del Jefe del Departamento del Distrito Federal, como superior jerárquico, cordine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal, sin perjuicio de que reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta.

Como lo señala el artículo 22 en su párrafo cuarto, la Sala Superior a proposición del Presidente de la misma y de sus Salas hará del conocimiento del Presidente de la República, en su calidad de titular del Gobierno del Distrito Federal, aquellos casos en los que el propio Jefe del Departamento de Distrito Federal, no dé cumplimiento a las sentencias del Tribunal, con efecto de que las cumpla.

C A P I T U L O
C U A R T O

LA JURISDICCION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

4.1. LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como ya se señaló con anterioridad, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fue creado con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, de una manera ágil y sobre todo eficaz; este Tribunal fue propuesto por Iniciativa de Ley discutida en el Diario de Debates del 19 de enero de 1971, de acuerdo con lo señalado por el artículo 104 en su fracción I-B el cual se relaciona con la fracción XXIX-H del artículo 73 de nuestra Constitución Política. Este Tribunal está dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad las controversias que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y las particulares.

La justicia administrativa debe ser imparcial cuando se somete a la acción de los Tribunales; en su calidad de juzgador el propio Tribunal debe ser imparcial ante el poder del Estado el cual emite los actos administrativos con el imperio y soberanía que la ley le confiere, y a la vez respeta los derechos de los gobernados, contenidos dentro de las garantías individuales, ponderando el interés público que implica la acción del Estado. Esto implica que no está subordinado al Poder Ejecutivo, en atención a que dichos Tribunales son autónomos conforme a su propia ley.

Ahora bien, por lo que respecta a su naturaleza, diremos que

el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se encuentra dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, pero con una característica específica y ésta es que goza de una plena autonomía ante cualquier otra autoridad al momento de dictar sus resoluciones. A este respecto existen algunos criterios contradictorios con lo establecido en la Ley del Tribunal, que dicen que estos Tribunales deben estar dentro del Poder Judicial, como lo señala el Maestro Jorge Carpizo, quien nos dice lo siguiente: "La situación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, encuadra más bien dentro del Poder Judicial que en el campo administrativo, por las siguientes razones:

- a) Son Tribunales similares a los judiciales con plena autonomía e independencia.
 - b) Sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal, es decir, no son Tribunales decisorios de última instancia, sino también como cualquier otro Tribunal, sus decisiones llegan a una unidad; a una corte de jerarquía superior del Poder Judicial Federal.
 - c) En principio, los Magistrados gozan de las mismas garantías judiciales que los integrantes de los otros Tribunales; y,
 - d) La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia les es obligatoria, así como la de los Tribunales Colegiados que funcionan dentro de su jurisdicción territorial."
- Agrega, que dicho Tribunal es igual a otros con la

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

Es decir es un Tribunal de Jurisdicción Especializada, únicamente en cuanto especializado es el objeto, los casos, los supuestos, de su competencia." (43)

Como lo señalamos anteriormente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo fué estructurado de manera semejante al Tribunal Fiscal de la Federación, como un contencioso de anulación, esta situación se encuentra señalada por los artículos 21 fracción I, 32, 73, fracción II, 77 fracción III y 79: esto a raíz de las reformas publicadas el 16 de junio de 1986, las cuales transforman el Pleno en una Sala Superior la cual se encuentra integrada por cinco Magistrados siendo uno de ellos el Presidente de la propia Sala, así como del tribunal; quedando además con tres Salas Ordinarias cada una con tres Magistrados, de los cuales uno será electo Presidente de dicha Sala anualmente.

La Sala Superior, como lo señala el artículo 19 de la Ley del Tribunal es competente para sustanciar los recursos contra las resoluciones definitivas que dicten las Salas ordinarias, resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de

(43) Carpizo, Jorge. Op. cit. p. 194.

trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior, conocer de las excitativas de justicia, así mismo calificar las recusaciones, excusas e impedimentos, establecer los lineamientos a seguir para la debida distribución de los asuntos; de tal suerte que ésta Sala Superior se transforma en una segunda instancia.

Antes de señalar cual es la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debemos entender primeramente que es competencia, por lo que trataremos de conceptualizarlo.

Retomando lo señalado por el artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, su competencia tanto administrativa como fiscal es la siguiente:

- 1.- Conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal, quienes dictarán, ordenarán, ejecutarán o pretendan ejecutar en perjuicio de los particulares.
- 2.- Tendrá conocimiento de los juicios que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades del propio Departamento del Distrito Federal, en las que se determinará la existencia de una obligación fiscal, la cual se fijará en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un pago realizado indebidamente o

cualquier otra que cause agravio en materia fiscal local.

- 3.- Conocer de las controversias cuando exista falta de contestación por parte de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes o reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.
- 4.- Conocer de las quejas por incumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal.
- 5.- Conocer del recurso de Reclamación en contra de las resoluciones de la propia Sala.
- 6.- Conocer de los juicios que promuevan las autoridades del Departamento del Distrito Federal, para que sean anuladas las resoluciones fiscales favorables a los particulares y que causen una lesión a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal.

Dentro de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pueden darse a manera de ejemplo los siguientes actos de autoridad:

Resoluciones o multas por violaciones a reglamentos, leyes o alguna disposición de las autoridades del Departamento del Distrito Federal; así tenemos dentro de estos actos que se pueden

impugnar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; el otorgamiento o negativa del uso de suelo así como la autorización o negación de licencia de construcción; autorización o negativa de licencia para la celebración de espectáculos públicos, así como del comercio ambulante; negativa u otorgamiento de alineamiento, número oficial, colocación de anuncios, explotación de minas de arena y grava; estos son algunos de los ejemplos de manera genérica que podemos mencionar, mismos que son de naturaleza administrativa; ahora bien, por lo que se refiere a la materia fiscal el Tribunal conocerá de ellos siempre y cuando sean impuestos locales; así tenemos lo concerniente al impuesto predial, impuesto sobre derechos de agua, el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, negativa para devolver el pago de impuestos locales indebidamente pagados, la negación de la exención del pago del impuesto predial, así como la revocación de la misma, las multas fiscales por violaciones a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; estos podrían ser algunos de los actos que en materia fiscal conoce dicho Tribunal. Así mismo, el citado Tribunal está facultado para suplir la deficiencia de la queja únicamente en materia administrativa y no en la fiscal, declarar la nulidad de los actos que se impugnan, ejecutar la propia sentencia, resolver los recursos de revisión.

Cabe hacer mención que la propia Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal también faculta a este órgano colegiado dentro de su organización a:

- 1.- Suplir la deficiencia de la queja.
- 2.- Otorgar la suspensión en los términos que señala el capítulo VI de la Ley del Tribunal.
- 3.- Declarar la nulidad del acto impugnado, por el promovente.
- 4.- Hacer que se cumplan sus sentencias.
- 5.- Conocer y resolver el recurso de revisión, presentado ante la propia Sala Superior.
- 6.- Fijar Jurisprudencia.
- 7.- Tramitar los recursos contencioso administrativos ante el Tribunal Colegiado del Primer Circuito.
- 8.- Tramitar los juicios de garantías promovidos ante Juzgados de Distrito o Tribunales Colegiados.
- 9.- Y por último, pero no menos importante y quizá la más trascendente, es la de dar asesoría y defensoría jurídica gratuita a los particulares; así como canalizarlos y orientarlos si no está dentro de la competencia del Tribunal su problema.

De esta manera podemos concluir que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del distrito Federal se encuentra estructurado para garantizar la debida defensa de los gobernados en contra de los actos emitidos por la propia Administración Pública del Distrito Federal.

4.2. LA NATURALEZA DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

En capítulos anteriores ya señalamos algunos de los conceptos que existen en relación a la sentencia, por lo que en esta parte únicamente hablaremos de lo más esencial respecto de su naturaleza, lo que podemos decir en síntesis que la sentencia es el acto jurisdiccional por virtud del cual un juzgador, sea llamado juez, magistrado, etc., decida sobre la controversia que se le ha planteado mediante un juicio aplicando la norma jurídica al caso concreto dirimiendo de esta manera la controversia entre las partes en conflicto. Así tenemos que el juzgador aplica la ley general al caso concreto.

Ahora bien, para tener una panorámica del significado de lo que es la sentencia el Maestro Briseño Sierra señala que "La sentencia es el acto del juzgador que tiene la mayor trascendencia, no sólo porque se va hacia el exterior del proceso, sino porque recoge de este los actos de eficacia y eficiencia para dejar resuelto el litigio."(44)

Para Cipriano Gómez Lara, la sentencia es una especie de resolución judicial, ya que también esta es una manera de llamar a la sentencia, por lo que podemos decir que es la parte más importante del proceso, puesto que ésta pone fin al propio proceso. Y se pone fin al mismo cuando se entra al estudio del

(44) Cervantes Montenegro, Joaquín. EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, Vol. X, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos. 1988. p. 110.

fondo del asunto y en consecuencia se resuelve la controversia aplicando la ley general al caso concreto dando origen a una sentencia en sentido material.

De esta manera podemos decir que la sentencia es la resolución que se le dá a una controversia suscitada entre los particulares y la autoridad o autoridades del Departamento del Distrito Federal; pero también estas sentencias deben de reunir ciertos requisitos formales y como ya lo señalamos en el capítulo anterior y que sólo mencionaremos como antecedente y a saber son:

1.- **PREAMBULO**, este consiste en señalar tanto la fecha como el lugar, quien emite la resolución, los datos de las partes en el juicio.

2.- **RESULTANDOS**, es el tipo histórico descriptivo, esto es, que se relatan todos los antecedentes relacionados con la controversia en cuestión, en esta parte no se hace ninguna valoración.

3.- **CONSIDERANDOS**, esta es la parte medular de la sentencia, en atención a que una vez que se han señalado y relatado los antecedentes del asunto del Tribunal que conoce del mismo hace las valoraciones pertinentes.

4.- **PUNTOS RESOLUTIVOS**, esta es la parte final de la propia sentencia, ya que se precisará en forma concreta el sentido de la resolución.

Como podemos observar, estos requisitos de la sentencia son

los esenciales; y en este orden nos dá una panorámica del asunto de que se trata llevándonos a la conclusión final, que consiste en saber si es favorable o desfavorable dicha resolución.

Ahora bien, podemos afirmar que la naturaleza jurídica de las sentencias es precisar la actividad que tienen las partes dentro de los hechos y pretensiones sobre las que se encuentra su controversia. Tratándose de un órgano jurisdiccional administrativo, nos lleva a la conciencia de que sus sentencias van a tener un carácter autónomo, en virtud de la facultad que la Ley le otorga al Tribunal para dictar sus propias resoluciones sin necesidad de someterlas al conocimiento o refrendo de ninguna otra autoridad, sea de indole jurisdiccional o de carácter administrativo.

En virtud de que se trata de un órgano administrativo, las sentencias participarán de esta característica porque su contenido será revisar la legalidad de los actos administrativos emitidos por la administración pública del Distrito Federal, y en este sentido serán resoluciones de carácter administrativo.

En cuanto a la competencia en razón de territorio o jurisdicción espacial, las sentencias del Tribunal serán de carácter local en virtud de que su competencia territorial abarca la porción geográfica llamada Distrito Federal, en cuanto a su alcance será analizado en el punto siguiente.

De lo anterior podemos concluir que las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

tienen un carácter autónomo, administrativo y local por las razones antes descritas.

4.3. LA JURISDICCION DEL TRIBUNAL Y EL ALCANCE DE SUS SENTENCIAS.

Dentro del mundo jurídico existen diversos países que han adoptado el sistema contencioso administrativo; mismos que como ya hemos señalado son llamados sistemas de control de los actos de la administración; en nuestra legislación, el nacimiento de los tribunales tanto el local como de algunos de los Estados de la República, llamados Tribunales de lo Contencioso Administrativo; así como el Tribunal Fiscal de la Federación, fué inspirado en el sistema francés, ya que estos tribunales autónomos de lo contencioso administrativo, fueron inspirados en la legislación francesa, claro que con las características propias del derecho mexicano; volviendo un poco atrás, diremos que el sistema francés se caracteriza en que la división de poderes impide al propio poder judicial revisar los actos del propio poder ejecutivo para que éste se mantenga dentro de los lineamientos establecidos en su legislación, y para que no se sea una mala administración de justicia, es que nace la necesidad de crear un organismo que se encargue de revisar la legalidad de los actos de la autoridad por lo que nace a la vida jurídica el llamado Consejo de Estado Francés, el cual tendrá la competencia de solucionar toda controversia suscitada entre los particulares y la propia administración pública. Pero tampoco debemos dejar de

mencionar al sistema anglosajón, ya que éste también tiene un sistema de división de poderes y será el poder judicial al que le corresponda exclusivamente la impartición de justicia, así mismo, este sistema se encuentra representado por el proceso de garantías constitucionales, en México llamado juicio de amparo. Como podemos observar en ambos sistemas se da la división de poderes y nuestra legislación no podía ser menos, en donde también existe la división de los Poderes de la Unión. Mismos que fueron creados para que no existiera el abuso del poder, así tenemos que en nuestro país existe un justo equilibrio en la división de los tres poderes el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Dentro de nuestro derecho existe una diversidad de organismos encaminados a defender y salvaguardar los derechos que han sido violados por la administración a los particulares, dentro de estos organismos tenemos a la Procuraduría Federal del Consumidor, Procuraduría de la Defensa del Trabajo, y la creación más reciente es la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Debemos distinguir entre el contencioso de simple anulación y el contencioso de plena jurisdicción, este último es aquél en que el propio Tribunal puede hacer ejecutar sus sentencias, éste es que tome el lugar de la autoridad y al momento de emitir la resolución que en derecho proceda ésta no sólo anula el acto administrativo emitido por la autoridad demandada sino que toma la posición de la propia autoridad produciendo todos los efectos relacionados con la misma. Cuando nos referimos al contencioso de

anulación lo que se persigue es la legalidad de la emisión del acto de autoridad, que en su momento causa agravio al gobernado.

Remitiéndonos un poco más y regresando al inicio diremos que el Tribunal de los Contenciosos Administrativo del Distrito Federal, en sus inicios fué creado como un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus determinaciones y ejecutar sus fallos. así es como estaba establecido el Tribunal en el año de 1971, año en que nació a la vida jurídica; pero al pasar el tiempo se le hicieron diversas reformas a la ley del tribunal, esto es a partir de 1973, para pasar de una plena jurisdicción a ser solamente un Tribunal de simple anulación, estamos hablando únicamente de reconocer la validez, legalidad o simplemente declarar la nulidad de los actos emitidos por las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Entrando de lleno a lo más trascendental, se dice que fue un retroceso el abandono de la plena jurisdicción ya que como se concibió en la ley inicial de 1971, el artículo 77 en su fracción III en relación a las sentencias señalaba: "Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán formularse, pero deberán contener:

III.- Los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declaren, la reposición del procedimiento que se ordene, los

términos de la modificación del acto impugnado y en su caso la condena que se decreta." (45)

Y complementando a este precepto se encontraba el artículo 79 que originalmente señalaba:

"Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa para salvaguardar el derecho afectado." (46)

Como podemos apreciar de ambos preceptos, en el primero se resaltan los términos de la modificación del acto impugnado, y hace referencia a que se puede decretar condena hacia la autoridad entendiéndose que ésta sería impuesta en caso de incumplimiento. Y el segundo precepto legal establecía que se fijará el sentido de la resolución que debería dictar la autoridad administrativa para garantizar de esta manera los derechos de los gobernados. Pero en la exposición de los motivos de 1973, misma que se encuentra dentro del texto de la iniciativa de ley del 30 de diciembre de 1972; La Cámara de Diputados actuando en su carácter de legislatura local de Distrito Federal, se suprimen los puntos básicos y trascendentes de los preceptos señalados con antelación, y señalan que esas facultades están más allá del simple principio de anulación y por lo tanto el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no debe

(45) Texto de la Iniciativa de Ley del C. Presidente de la República del 30 de diciembre de 1972. p. 13

(46) Op. cit.

sustituirse a la autoridad o autoridades demandadas puesto que debe permitírseles el pleno ejercicio de sus atribuciones dentro de su propia competencia. Aquí volvemos nuevamente a lo que sería el efecto de la sentencia de simple anulación y este consiste en que únicamente dicha sentencia se contrae a la restitución de la cosa al estado que guardaba antes de ser violada la propia garantía y causar un perjuicio al gobernado. Al hacer esta modificación a la ley, seguramente el legislador no tomó en cuenta o ignoró que la verdadera naturaleza de los Tribunales autónomos de lo Contencioso Administrativo tienen como facultad por decirlo de alguna manera, una facultad clásica, son tribunales de plena jurisdicción y por esta se entiende que no únicamente la potestad de la reparación patrimonial, sino que también el dominio pleno y absoluto del acto material de la controversia.

Ya hemos hablado del Contencioso de Plena Jurisdicción y del Contencioso de Anulación pero al hacer el análisis en la Ley del propio Tribunal nos damos cuenta que dentro de la misma existe un artículo muy importante que tal vez no se le ha dado la proyección adecuada, estamos hablando del artículo 81 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y que a la letra dice:

"De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o

desconocidos, en los términos que establezca la sentencia."

En este artículo se está dando el indicio al decir que "las autoridades responsables quedarán obligadas ...en los términos que establezca la sentencia." Aquí es donde encontramos la plena facultad del Tribunal para dictar sus resoluciones, ya que se está dando la pauta para emitir una sentencia en donde la autoridad responsable esté obligada a restituir a la parte actora en el goce de sus derechos indebidamente afectados; por lo que ya no podríamos decir que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, carece de imperio o potestad que tiene todo órgano judicial; de esta manera no podemos decir que el gobernado sólo aspiraría a que se declarara la nulidad del acto que impugna. Y dejar que el tribunal siga constriñéndose a resolver sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos emitidos por autoridades del Departamento del Distrito Federal. En esta parte en donde existe un contencioso pleno se requiere de los elementos que señala el jurista Jaime Almazán, en su obra Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México; y que a saber son: "Un derecho subjetivo, un acto impugnado, el restablecimiento del derecho violado y en su caso la reparación del daño ocasionado."(47)

De aquí se desprende que si bien el contencioso

(47) Almazán Delgado, Jaime. NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO. Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Número 1, p. 27.

administrativo de plena jurisdicción es un órgano colegiado que tiene todas las atribuciones propias de cualquier juez y sus resoluciones no sólo son declarativas, sino que estas pueden ser en determinado momento condenatorias y es en esta parte donde el Tribunal por la autoridad responsable, al debido cumplimiento de sus sentencias, pero aun cuando se diera esta sustitución del Tribunal por la autoridad responsable y se tenga un grado de contención más amplio, el órgano colegiado no puede ni debe invadir la esfera del demandado quien se encuentra en el pleno ejercicio de sus atribuciones y facultades expresas en la norma jurídica preestablecida.

De lo anterior podemos afirmar que si bien es cierto que en la propia Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no se le concede expresamente la facultad de poder ejecutar sus resoluciones, no significa que se le prive de la facultad necesaria para hacer ejecutar y principalmente hacer que se cumplan por las autoridades responsables; y si se diera el caso de un incumplimiento de la misma existen medidas de apremio encaminadas a sancionar a las autoridades que no cumplan con las mismas, ésto lo encontramos previamente establecido en la propia Ley del Tribunal en comento. Como ya se señaló con anterioridad, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha perdido la llamada plena jurisdicción y como es sabido en su Ley no se expresa este término, siendo únicamente un Tribunal de simple anulación, pero en realidad esto no tiene mayor trascendencia ya que con el transcurso de los años este Tribunal ha emitido en un

amplio sentido resoluciones, que porque no decirlo, han ido más allá de sus supuestas facultades, teniendo un verdadero alcance de plena jurisdicción; y aquí es donde nuevamente reiteramos, porque no tener esa plena facultad para resolver, si el propio artículo 81 -como ya lo señalamos- de la Ley del Tribunal en cuestión faculta a este Órgano Jurisdiccional a emitir resoluciones conforme a derecho, que obligan a las autoridades responsables a otorgar y en su caso restituir al gobernado el goce de sus derechos indebidamente afectados y finaliza puntualizando en los términos que establezca la sentencia; aquí es donde existe la verdadera protección de los ciudadanos del Distrito Federal, como gobernados, salvaguardando sus intereses afectados por la propia administración local; por lo que en nuestra opinión la verdadera naturaleza del juicio contencioso administrativo es resolver y dirimir las controversias que se suscitan entre la administración pública local y los particulares de una manera pronta y expedita creando un verdadero modelo de Tribunal de lo Contencioso Administrativo a nivel nacional sin que sea necesario devolverle al mismo aquellas facultades que en su nacimiento le fueron conferidas; sino que sólo hacer plena conciencia de que existe dentro de la ley actual un artículo trascendente, mismo que ya se hizo referencia, al cual, al dársele la verdadera importancia y magnitud de la que goza, no será necesario retroceder a los inicios del propio Tribunal, al contrario luchar por tener un lugar dentro de los grandes órganos de impartición de justicia y alcanzar un verdadero status dentro de los mismos; que los habitantes del Distrito Federal, así como

en todos aquellos lugares en donde existan estos órganos de control de la administración, exista eso, un verdadero control de la misma sin menoscabo de interferir en la esfera jurídica de la propia administración, ya sea local o federal.

De lo anterior podemos concluir que, no será incompatible lo realizado por la administración, en relación a los Tribunales Administrativos, sea cual fuere su competencia, por esta razón, las sentencias de los propios Tribunales Administrativos contienen actos de administración aún cuando sus efectos sean determinados y estos se limiten únicamente a los sujetos de la relación procesal.

Para hacer cumplir debidamente sus resoluciones el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuenta con ciertas medidas de apremio; mismas que se encuentran previamente establecidas en el artículo 29 de la Ley que rige a ese órgano jurisdiccional y que a la letra dice:

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

- I.- Amonestación;
- II.- Multa de una cantidad equivalente al monto de 10 a 50 días de salario mínimo en el Distrito Federal;
- III.- Arresto hasta por veinticuatro horas; y
- IV.- Auxilio de la fuerza pública."

Por lo que se refiere a la imposición de las multas que se imponen por el tribunal, será la propia Tesorería del Distrito Federal la que se encargue del cobro correspondiente conforme lo establece la Ley de Hacienda del Distrito Federal, actualmente llamado Código Financiero. Para hacer cumplir las resoluciones la ley establece la queja por incumplimiento de sentencia como medio específico para que el Tribunal haga efectivas sus resoluciones y la misma se previene en el artículo 82 de la ley de la materia y que señala:

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

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

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

La Sala Superior a propoición de su Presidente o de las Salas, hará del conocimiento del Presidente de la República, en su calidad de titular del gobierno del Distrito Federal, aquellos casos en los que el propio Jefe del Departamento no se cumplimento a las resoluciones del tribunal, a efecto de que las acate.

Las sanciones antes mencionadas también serán procedentes cuando no se cumplimente en sus términos de la suspensión que se decrete respecto del acto reclamado en el juicio."

Como podemos observar existe un precepto que nos dá los lineamientos a seguir en caso de incumplimiento de la sentencia, ya sea que no se cumpla en su totalidad o sólo sea parcialmente; la sala respectiva dará vista a la autoridad responsable para que dentro del término de tres días manifieste lo que a su derecho convenga; la Sala resolverá lo conducente una vez transcurrido el término establecido; si al criterio de la Sala no se ha dado la debida cumplimentación a la resolución controversia de la queja, la Sala requerirá nuevamente para que la cumpla amonestándola y previniéndola de que en caso de que exista renuencia, se le impondrá una multa la cual podrá ser de 50 a 100 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, dicha multa tendrá un caracter reiterativo. Pero si aún con esta sanción pecuniaria, persistiere el incumplimiento de la resolución del Tribunal, el Pleno de la Sala Superior a instancia de la Sala Ordinaria podrá solicitar del Jefe del Departamento del Distrito Federal, con superior jerárquico de la autoridad que no ha dado cumplimiento,

a que la conmine a la debida cumplimiento de la sentencia. Ahora bien, el propio pleno de la Sala Superior a proposición de su Presidente o de las Salas Ordinarias, podrá poner en conocimiento del Presidente de la República los casos en los que el propio Jefe del Distrito Federal no dé el cumplimiento adecuado a las resoluciones emitidas por el Tribunal; estas medidas podrán emplearse cuando no se cumpla con la suspensión otorgada por el órgano jurisdiccional en comento.

Como podemos decir que mientras al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no se le dé el debido alcance que realmente merece por ser un órgano colegiado encargado de dirimir las controversias que se dan entre los particulares y la propia administración pública, como un verdadero órgano de control de la legalidad de los actos de la propia administración no existirá una total protección para los gobernados dando origen a como lo señala la profesora Carmen Chinchilla Marín a una desviación de poder, porque si bien la administración para poder cumplir con las atribuciones que la propia ley señala, ésta también debe estar sujeta a dicha administración pública con cierta flexibilidad para poder realizar su actuar diario y aplicar la norma al caso concreto, sin causar agravio a los gobernados, y si esto sucediere, entonces es que debe existir un órgano encargado de revisar si ese acto de autoridad está emitido conforme a derecho y en caso de no ser así, se tomarán las medidas que se crean pertinentes por el Tribunal que conozca del asunto en el caso específico del

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual deberá tener las facultades de todo órgano de impartición de justicia, con la capacidad de dictar una resolución que contenga una manera de obligar a la autoridad que ha incurrido en la ilegalidad del acto que se reclama, pero como lo hemos señalado debe darse mayor importancia y trascendencia al artículo 81 de la propia Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y solo así existirá un verdadero control de la legalidad de los actos de la administración, y con esto una seguridad y paz social.

CONCLUSIONES

1.- Nuestro régimen político es netamente presidencial y en consecuencia existe un justo equilibrio en cuanto a la división de los Poderes de la Unión; y es aquí que bajo este régimen, nace a la vida pública un órgano colegiado encargado de dirimir las controversias que se susciten entre los particulares que habitan el Distrito Federal, el cual se encargará de controlar la legalidad o ilegalidad de los propios actos y procedimientos de la Administración Pública local.

2.- Afirmamos que por ser la materia contenciosa administrativa una rama del derecho público de reciente creación, esto en atención a que anteriormente la materia administrativa se encontraba dentro del Área de las garantías y amparo; pero al tratar de reglamentar esta materia y que la misma fuese independiente de las otras ramas del derecho, ha ido poco a poco ganando terreno dentro de la Legislación Mexicana, por lo que podemos afirmar que por su procedimiento pronto y expedito ha superado a ese gran ente jurídico llamado Juicio de Amparo. Pero es precisamente el Procedimiento Contencioso Administrativo el que para cumplir con la función para lo que fue creado, es necesario que su ley se reafirme, más no que retroceda a la plena Jurisdicción, pues como ya lo señalamos, los Tribunales Administrativos, y principalmente del que estamos hablando, este puede determinar el sentido de sus resoluciones como lo establece

en su artículo 81 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

3.- Ahora bien, para lograr que este Tribunal realmente pueda contar con una total y absoluta facultad de decisión es que se debe delimitar su ámbito de acción con la mayor precisión posible, y como hacer esto, pues no seguir aplicando leyes supletorias a la materia administrativa, mismas que son utilizadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para suplir las lagunas jurídicas existentes en la citada ley. Aquí es donde nos preguntamos, cómo es posible que se aplique supletoriamente a la materia el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, siendo esta una ley que regula relaciones entre particulares, mientras que en la materia administrativa es entre el gobernado y la administración pública local; y por qué en vez de acudir a una ley de derecho privado no hacer los arreglos pertinentes para un mejor control de la legalidad de los actos de la administración; ya que para alcanzar el pleno control sobre el actua de la administración es necesario que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no sea un Tribunal de simple anulación, sino que ponga en práctica lo señalado por su propia ley en el artículo 81 y como ya se dijera, unificar criterios y reformar debidamente la legislación contenciosa administrativa, dentro del derecho público y no privado.

4.- Por otro lado, para garantizar la total protección de los gobernados, es necesario que el Tribunal tenga el pleno

dominio de las actuaciones administrativas, alcanzando así la seguridad de las decisiones públicas, con esto no pretendemos que exista una invasión de funciones, esto es, que el Tribunal invada el ámbito del Poder Ejecutivo, sino todo lo contrario, de esta manera existirá un control más eficiente de su actuar frente a los gobernados; y aquí es donde se aplica en su totalidad lo señalado por Montesquieu, y concretamente es que la discreción de la administración pública no puede ir más allá de las funciones que la propia ley le establece previamente y aquí es donde surge el equilibrio de los poderes en donde ninguno debe de estar sobre el otro.

5.- En un Estado de derecho como lo es el nuestro, debe existir una justicia donde se respete a los gobernados por la Administración Pública, protegiendo los derechos de quienes habitan el Distrito Federal; porque mientras exista respeto hacia los derechos de los gobernados existirá paz y seguridad social, pero si se dá la arbitrariedad y el abuso de la autoridad existirá incertidumbre y por lo tanto el descontento de la sociedad y consecuentemente la desconfianza en nuestro sistema político presidencial.

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

- 1.- ALMAZAN DELGADO, Jaime. NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO. Memoria del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México. Número 1, p.27.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel y MARTINEZ MORALES, Rafael I. CATALOGO DE ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Porrúa, México, 1982.
- 3.- BIELSA, Rafael. SOBRE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Editorial Castellui. Santa Fé, Argentina, 3a Edición, 1964.
- 4.- BIELSA, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO. 5a Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1975.
- 5.- BURGOA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO: Editorial Porrúa, México 1984, 5a Edición.
- 6.- CANASI, José. DERECHO ADMINISTRATIVO, Volumen I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1981.
- 7.- CARPIZO, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. 2a Edición. La Gran Enciclopedia Mexicana, UNAM. México, 1983.
- 8.- CARRILLO FLORES, Antonio. LA DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACION EN MEXICO. Editorial Porrúa, S.A., México 1939.
- 9.- CERVANTES MONTENEGRO, Joaquín. EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen X, México, D.F. 1988.
- 10.- CHINCHILLA, Carmen. LA DESVIACION DE PODER. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense. Editorial Civitas, S.A., Madrid, España, 1989.
- 11.- DIEZ, Manuel María. DERECHO ADMINISTRATIVO, Plus Ultra Buenos Aires, 1972, Tomo VI.
- 12.- FIX-ZAMUDIO, Hector. METODOLOGIA, DOCENCIA E INVESTIGACION JURIDICA. 2a Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- 13.- FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 27a Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

- 14.- GONZALEZ COSIO, Arturo. EL PODER PUBLICO Y LA JURISDICCION EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. 2ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- 15.- GOMEZ LARA, Cipriano. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.
- 16.- GONZALEZ PEREZ, Jesús. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO. Madrid, España, 1979.
- 17.- LARES, Teodosio. LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Edición facsimilar a la de 1952, UNAM, México 1978.
- 18.- MARGAIN MANATOU, Emilio. DE LO CONTENCIOSO DE ANULACION O DE ILEGITIMIDAD, Universidad de San Luis Potosí, México, 1969.
- 19.- MENDOZA VERA, Blanca. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y EL RECURSO DE QUEJA. Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Vol. VIII.
- 20.- MORENO, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 8ª Edición, Fax-México, 1984.
- 21.- NAVA NEGRETE, Alfonso. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.
- 22.- OLIVERA TORO, Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 5ª Edición, Porrúa, S.A., México, 1968.
- 23.- OVALLE FABELA, José. TEMAS Y PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION EN MEXICO. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1982.
- 24.- SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomos I y II. Porrúa, S.A., México, 1985.
- 25.- TENA RAMIREZ, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. (1908-1982), Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1982.
- 26.- VAZQUEZ GALVAN, Armando y GARCIA SILVA, Agustín. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.
- 27.- VIDAL PERDOMO, Jaime. DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL. Editorial Themis, Bogotá, Colombia, 1961.

L E G I S L A C I O N

- 1.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
- 2.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 3.- LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- 4.- LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.
- 5.- LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. EXPOSICION DE MOTIVOS E INICIATIVA DE LEY. TOLUCA DE LERDO, ENERO DE 1987.

O T R O S

- 1.- Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, S.A., MÉXICO. 1991, Tomos I, II y III.
- 2.- Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Números del 1 al 4, 1987.
- 3.- Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Números del 1 al 4, Segunda época, 1986 y 1989.
- 4.- Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Número 2, México, 1973.
- 5.- Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Organó de Información y Consulta. Número 1, 17 de julio de 1989, 2a época.
- 6.- Semanario Judicial de la Federación. Sexta época, Vol. cxxv, Tercera Parte, noviembre 1967, Segunda Sala.
- 7.- Texto de la Iniciativa de Ley del C. Presidente de la República de 30 de diciembre de 1972.