

368

25j



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



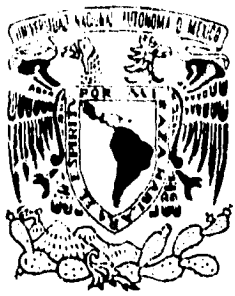
UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

368
2Ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

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

**"PROPUESTA PARA QUE SE ESTABLEZCA LA
NEGATIVA FICTA FISCAL EN EL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANA LILIA RODRIGUEZ CARRILLO**



SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.

1996

A MIS PADRES, que han sido en mi vida ejemplo de lucha y honradez, porque gracias a su apoyo, impulso y comprensión, he alcanzado una meta importante en mi vida.

A MIS HERMANOS, Esthela, Rebeca, Trinidad, Alberto, Andrés, Guadalupe, Martín, Lourdes, Fernando, Graciela, con cariño.

**AL LIC. MIGUEL ANGEL CEDILLO
HERNANDEZ, por su apoyo
incondicional para elaborar este trabajo
como muestra de mi más alta
consideración y respeto.**

**MERCEDES, por tu comprensión,
tolerancia y apoyo.**

GRACIAS

INDICE

PROPUESTA PARA QUE SE ESTABLEZCA LA NEGATIVA FICTA FISCAL EN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

INTRODUCCION	I
--------------------	---

CAPITULO I

Evolución Histórica del Contencioso Administrativo en México

a) Ley Lares	1
b) Ley de Justicia Fiscal de 1936	12
c) Ley que crea el Contencioso Administrativo en México	20

CAPITULO II

Procedimiento en el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal

a) Demanda	37
b) Contestación de la demanda	44
b.1) Las notificaciones	46
b.2) Las pruebas	49
c) La audiencia de pruebas y alegatos	54
d) La Sentencia	57
d.1) El Sobreseimiento	61
d.2) La Declaración de Validez	71

d.3) La anulación de los actos ilegales, injustos o arbitrarios	74
e) Los Recursos	86
e.1) La Reclamación	87
e.2) La Revisión	88
e.3) Queja	90

CAPITULO III

La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.

a) Evolución de la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal respecto a sus atribuciones fiscales y la Negativa Ficta	98
b) Análisis del artículo 21 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal	111

CAPITULO IV

Propuesta para que el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal conozca de la Negativa Ficta fiscal

a) El antecedente Legislativo de 1936, en el Tribunal Fiscal de la Federación	118
b) La reforma de 1986	122
c) Propuesta de reforma a la Ley vigente	125
Conclusiones	130
Bibliografía	135

INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis se realiza con el propósito de estudiar la figura de la negativa ficta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, su nacimiento, evolución, su procedimiento y su desaparición, así como el proponer reformas a la Ley del propio Tribunal, para hacer más eficaz y expedita la impartición de justicia en materia administrativa y fiscal en el Distrito Federal reimplantando esta figura. Como sabemos, la impartición de justicia administrativa en México, está a cargo de Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Dichos tribunales administrativos a través del tiempo han tenido que transitar por lo que la doctrina francesa llamó "justicia retenida y delegada", hasta llegar a consolidarse como tribunales autónomos tal y como se conocen en la actualidad.

El primer antecedente directo que encontramos en el México contemporáneo del contencioso administrativo fue la Ley Lares de 1853, que regulaba lo relativo a esta materia, estableciendo el principio de separación de funciones de la autoridad administrativa y judicial. Con la desaparición de la Ley Lares en México se declaró que no existía el contencioso administrativo; posteriormente en el año de 1936,

resurgió esta materia con la "Ley de Justicia Fiscal", misma que fue duramente criticada por diversos juristas, ya que en ese entonces no contaba con un sustento constitucional, y se decía que el amparo era el medio mas eficaz para resolver los conflictos en materia administrativa, lo que era inadmisibile para otros juristas, ya que el artículo 104 constitucional únicamente señalaba como competencia de los Tribunales de la Federación conocer de asuntos civiles y mercantiles, mas no administrativos, por lo que era necesaria una reforma a dicho artículo, misma que se logró en 1946 consagrando la existencia de tribunales administrativos, pudiendo así darles sustento de constitucionalidad.

En 1967, se expidió una nueva reforma a la fracción I del artículo 104 constitucional, en la cual ya se reconoce de manera expresa la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo, insistiendo en el carácter de plena autonomía para dictar sus resoluciones.

En el año de 1971, se crea finalmente en México el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mismo que nació dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, teniendo como competencia conocer de los conflictos en materia administrativa que se suscitaran entre los particulares y la

administración pública, con motivo de la emisión de resoluciones de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal, que causaran agravio en la esfera jurídica de los particulares. Posteriormente en el año de 1979, se expide una nueva reforma a la Ley del Tribunal, en la que se le daban facultades para conocer de la materia fiscal local.

En sus orígenes, el Tribunal nació dotado de plena jurisdicción, misma que le fue suprimida en el año de 1973 con las reformas hechas a su ley. De igual forma, contaba con competencia para conocer de la negativa ficta, misma que desapareció en 1986, sin explicación alguna, lo cual significó un retroceso de cincuenta años ya que su antecesor, el Tribunal Fiscal de la Federación desde sus orígenes contaba con facultades para conocer esta figura.

Con la desaparición de la negativa ficta de la Ley del Tribunal Contencioso, los contribuyentes del Distrito Federal, se vieron ante la imposibilidad de atacar las resoluciones de esta naturaleza ante el Tribunal, teniendo como consecuencia el tener que obtener una respuesta expresa de la autoridad requerida para posteriormente acudir al Tribunal en demanda de justicia, lo que significó un menoscabo económico y procesal a los intereses del particular, ya que se ve en la

necesidad de agotar dos vías para alcanzar su propósito; la primera con la finalidad de obtener una respuesta expresa de la autoridad y, la segunda, como consecuencia de la primera el intentar la acción ante el Tribunal Contencioso Administrativo para que si procede, sea declarada nula dicha resolución cuando ésta ha sido desfavorable al particular.

La reciente reforma del Código Financiero del Distrito Federal abrió de nueva cuenta la puerta para retomar la figura, ya que contempla la negativa ficta en los artículos 62 y 555 respectivamente, en los cuales se hace mención de que las peticiones que sean formuladas a las autoridades fiscales deberán resolverse en un plazo de cuatro meses, y si en este plazo dichas autoridades no dan contestación a la petición, entonces el particular puede considerar que la autoridad resolvió negativamente su solicitud e impugnarla ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa, o bien a consideración suya, esperar a que ésta se dicte. Motivo por el cual es indispensable que la Ley del Tribunal Contencioso sea reformada para de esta forma ser congruente con el Código Financiero Local.

Como se menciona a lo largo de este trabajo, actualmente el Tribunal Contencioso no tiene facultad expresa para conocer de la negativa ficta, por lo que, es indispensable que su ley sea reformada en diversos artículos, para que ésta sea contemplada, así como su tramitación, tal y como se menciona en el capítulo de las propuestas, para de esta forma lograr que la impartición de justicia administrativa se haga de manera expedita, evitando trámites excesivos que sólo retardan los procedimientos, procurando protección a los intereses de los particulares y garantizando así la resolución de sus solicitudes en menor tiempo y de una forma eficaz.

CAPITULO I
EVOLUCION HISTORICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
EN MEXICO
A) LEY LARES

Al empezar a hablar del desarrollo que en nuestro país ha tenido lo Contencioso Administrativo, es necesario remontarnos hasta el año de 1853, donde en estricto sentido encontramos el primer antecedente claro y directo de esta materia, que fue la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo", mejor conocida como "Ley Lares", nombre con el que se conoce en honor a su autor, el eminente jurista Don Teodosio Lares, quien confesó haberse inspirado en la doctrina y jurisprudencia francesas para la redacción de esta Ley. Teniendo como referencia las Bases para la Administración de la República, del 22 de abril de 1853, en las que se establecía un régimen de dictadura en favor del entonces Presidente de la República Antonio López de Santa Anna, quien haciendo uso de las facultades que le fueron conferidas expidió el 25 de mayo de 1853 la Ley Lares con su respectivo reglamento, mismos que fueron publicados en el Diario Oficial, en la misma fecha, mediante los decretos 3861 y 3862. La Ley constaba de tan

sólo 14 artículos, mientras que el reglamento se integraba por 81 artículos en los que se ampliaban los dispositivos legales.

En efecto, inspirada por la doctrina administrativa francesa, dicha ley creó un tribunal administrativo de justicia retenida, el cual se llamó Consejo de Estado, tal como se le llamaba en Francia y al cual se le fijó su competencia mediante la enumeración detallada de las áreas administrativas que daban lugar al conflicto, a diferencia del Consejo de Estado Francés en el que sus facultades estaban determinadas en forma genérica para ser incrementadas en función de su jurisprudencia. Se determinó que el Contencioso Administrativo debía ventilarse dentro de la administración activa, es decir, del sistema que se conoce con el nombre de justicia retenida, en donde es la propia administración la que decide sobre el asunto contencioso y no un órgano independiente con jurisdicción propia. Al Consejo de Estado le correspondía el conocimiento de los asuntos en primera instancia, y en segunda le correspondían al Consejo de Ministros, los cuales formaban parte del Poder Ejecutivo.

En su artículo primero la Ley Lares declaró "que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas", y el artículo

segundo señaló cuáles eran esas "cuestiones administrativas". El artículo cuarto estableció una sección de lo contencioso administrativo en el Consejo de Estado, integrada por cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República. Esta sección conocía las controversias de lo contencioso administrativo en primera instancia y sus decisiones podían ser revisadas por el Consejo de Ministros. De la lectura de los primeros artículos se aprecia el principio de la separación de funciones administrativas de las jurisdiccionales, y en el artículo trece se establece que "los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa". En estos preceptos queda establecida la independencia de la Administración, tanto de sus agentes como por sus actos frente al Poder Judicial.

En los subsecuentes artículos se dispone que en los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción de cualquier naturaleza que sea, contra el gobierno, contra los estados o demarcaciones en que se dividen, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la Administración, sin haber presentado a la misma una memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda.

Los tribunales en ningún caso podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los estados o demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la Administración. Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que deba verificarse o la justificación de la venta de algunos bienes, si para ello fuere necesario, es del resorte exclusivo de la Administración, en los términos que expresará el reglamento respectivo.

Los conflictos de atribuciones entre la autoridad administrativa y la judicial, se decidirán por la Primera Sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso por dos Magistrados propietarios y dos Consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República, y debiendo ser presidente de este Tribunal el que lo fuera de la Sala y sólo votaría en caso de empate.

El procedimiento de la Ley en comento, estaba precisado en el reglamento de la misma, y consistía en que primeramente debía presentarse una reclamación al Ministro respectivo; si el negocio no pudiera arreglarse en el plazo de un mes con los interesados debería pasarse a la sección de lo contencioso del Consejo,

notificando al reclamante y al Procurador General. Dentro del término de veinte días, el Procurador debería contestar la reclamación. Corrido el traslado de la contestación al demandante, se recibían sucesivamente las pruebas y alegatos, debiendo dictarse dentro de los quince días siguientes la resolución. Se ordenaba que la resolución se notificara a las partes y se pasara copia de ellas a los ministros. Tanto los ministros como las partes podían manifestar su inconformidad en un plazo de diez días, caso en el cual el asunto se sometía a la decisión del gobierno del Consejo de Ministros, en el concepto de que esta última decisión se ejecutaría sin recurso alguno.

Las resoluciones de la sección contenciosa del Consejo podían ser atacadas por recursos de aclaración y de nulidad. Si dentro del término no se manifestaba inconformidad o se interponía recurso, la resolución quedaba firme.

La mencionada Ley tenía como competencia conocer de materias de obras públicas, ajustes públicos, remates, demandas del erario contra los administradores, contabilidad de oficinas, recaudación, liquidación y pago de contribuciones, pensiones, jubilaciones y retiros, cuestiones de policía, desecación de canales y pantanos, reparación de daños de caminos, concesiones, suspensión, destitución de empleados, entre otras.

La Ley Lares tuvo una vigencia muy breve, pero contiene el fundamento en que se sustentan los tribunales contenciosos de la actualidad.

A partir de la derogación de la Ley Lares, sin mayor examen se declaró que en México no existía el Contencioso-Administrativo porque era sustituido por el amparo, aunque las leyes anteriores a 1929 sólo se ocuparon marginalmente del amparo en materia administrativa.

El 15 de mayo de 1856, Don Ignacio Comonfort expide el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", el cual consignaba la presencia de la materia contencioso-administrativa. Señalaba que el Poder Judicial era independiente en el ejercicio de sus funciones, prohibiéndosele a éste toda intervención en los negocios administrativos, y de esta manera se conservara la imparcialidad para la buena administración de justicia.

En la Constitución de 1857 queda suprimido el Consejo de Estado y sería el Poder Judicial el que dirimiera las controversias entre los gobernados y los gobernantes por aplicación de leyes de contenido administrativo. Así fue por mucho tiempo, el juicio de Amparo, el medio que se podía hacer valer no sólo

para controlar la constitucionalidad de los actos de los poderes federales, sino también para controlar la legalidad de los actos de la administración.

Durante la intervención francesa en la época del segundo imperio, Lares nuevamente trata de implantar el Contencioso Administrativo por medio de la Constitución del imperio, la cual por obvias razones consignaba el Consejo de Estado tipo europeo y un tribunal de conflictos para decidir la competencia entre las autoridades administrativas y las judiciales. Al respecto el Doctor Héctor Fix Zamudio nos dice: ... " el segundo ensayo también infructuoso, se efectuó durante el efímero segundo imperio, al crearse nuevamente el Consejo de Estado, como órgano de jurisdicción retenida y regulado por el artículo 18 del Decreto sobre Organización General de Ministerios de 12 de octubre de 1865, así mismo como por la ley de lo Contencioso-Administrativo y su reglamento, ambos de primero de noviembre del mismo año y que se aproxima a la legislación Lares de 1853"¹

La Constitución de 1857, dio lugar a apasionadas y acaloradas discusiones en virtud de la fracción I de su artículo 97 (hoy fracción I del artículo 104 de nuestra Constitución) la cual dio origen a tres importantes tesis. Ya que la fracción

¹ Fix Zamudio, Héctor. "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano", El Colegio Nacional, México, 1983, Pág. 79.

I del artículo en cita faculta a los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias que se suscitaran sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales. La controversia discurre a lo largo de tres planteamientos sostenidos por Vallarta, Mariscal, Rafael Ortega, Emilio Rabasa y Gabino Fraga:

a) **La Tesis de Vallarta**, la cual sostiene que, las controversias que se susciten con motivo de los actos administrativos se pueden impugnar ante los Tribunales Ordinarios sin necesidad de que éstos tengan una reglamentación, ni competencia específica para abocarse a los negocios de la Administración. Vallarta sostuvo que pretender establecer en México un contencioso de tipo europeo, quebrantaba la Constitución, supuesto que era parte integrante de dicho sistema, el que nunca pudiese reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que todo lo contencioso por virtud de la citada fracción I, era de la incumbencia natural de los jueces.

Por esta razón, la Ley Lares del 53 no podía compaginar con los artículos 97 y 98 de la Constitución, que no permitían que el ejecutivo juzgara sobre sus propios actos, y encomendaban al judicial la facultad de conocer de las controversias sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales,"... ya que

es anticonstitucional que la Administración goce, como en otras naciones de la facultad de fallar asuntos litigiosos"². Por lo tanto, si Teodosio Lares se encontraba influenciado por la doctrina francesa, Vallarta razonaba bajo el influjo de la legislación norteamericana remitiendo lo contencioso-administrativo al Poder Judicial.

b) Tesis de Mariscal. Esta doctrina influyó para la implantación del sistema contencioso administrativo, ya que su fundamento lo fue la ineluctable necesidad de una ley reglamentaria para la fracción I del artículo 97³, ya que no era posible tramitar juicios de naturaleza contenciosa-administrativa ante los Tribunales de la Federación, si a estos previamente no se les había investido de competencia exclusiva para tales asuntos; así mismo al ejercitar tales acciones el particular solo puede hacer uso de aquellas que se encuentran reguladas en un cuerpo legal, ya que no puede ejercitar una acción, un derecho sin que previamente se le haya investido de alguno o se le haya reconocido tal.

² Briseño Sierra, Humberto. "El Proceso Administrativo en Iberoamérica", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1968.

³ Mariscal se refiere a la Constitución de 1857.

c) Tesis sostenida por Rafael Ortega, Emilio Rabasa y Gabino Fraga.

Estos autores sostienen que el texto constitucional a que se hace referencia solo rige en contienda entre particulares pero no de particular con la autoridad, ya que el precepto constitucional tiene un alcance limitado, pues se reduce a controversias entre los particulares o en las que el Estado actúa en su carácter de persona de derecho privado.

No obstante, las opiniones en contrario, desde el siglo pasado aparece en México el contencioso administrativo bajo la influencia francesa, aunque no pudo arraigar debido a su nexa con los ideales conservadores, siendo sustituido por el juicio de amparo, sostenido por los juristas liberales, llegando al extremo de sostenerse por algunos tratadistas como Francisco Pallares, de que era innecesario un contencioso administrativo ya que el juicio de amparo desempeñaba eficientemente el papel como institución de control de legalidad de los actos de autoridad.

Al promulgarse la Constitución de 1917, nada cambió, seguía siendo el Poder Judicial el facultado para resolver las controversias administrativas por la vía de amparo. A través del juicio de amparo se dirimían los conflictos no

solamente de constitucionalidad, sino también los que pudieran surgir en materia administrativa, que es lo que nos da pauta para pensar que se resolvían los problemas en materia contenciosa-administrativa, a través del juicio de garantías en el Poder Judicial Federal.

Antonio Carrillo Flores se adhirió a la tesis de Mariscal, para justificar la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, según lo expresa de la siguiente manera:⁴

"La tesis de Mariscal nos pareció más sólida a los autores de la Ley de Justicia Fiscal, pues no aceptábamos que, de un precepto que simplemente atribuye competencia a los Tribunales Federales para conocer de asuntos civiles y mercantiles, - no, adviértase bien, de asuntos administrativos o gubernativos-, pudiera desprenderse que esos tribunales tuvieran el poder de anular o revocar las decisiones de la administración pública. Esta potestad, por su gravedad, por su trascendencia, creíamos que reclamaba un fundamento más concreto".

⁴ Carrillo Flores, Antonio. "Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional", UNAM, México, 1987, Pág. 206.

Por ello, la tesis de este jurista sirvió como fundamento a las ideas que dieron forma al Tribunal Fiscal de la Federación, que es el Tribunal Administrativo que en nuestro país abre el capítulo de la materia contencioso-administrativa en este siglo. Por tal motivo conviene estudiar el surgimiento de este Tribunal a través de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

B) LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936

Varios fueron los intentos para llevar a cabo la codificación fiscal de México, a partir de la vigencia de la Constitución de 1917, sin que se hubiera tenido éxito y a pesar de que el Congreso de la Unión en diversas ocasiones autorizó al Ejecutivo Federal para expedir un Código de Justicia Fiscal.

El 27 de agosto de 1936, el Presidente de la República haciendo uso de sus facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión en 1935 para la organización de los servicios hacendarios, promulgó la "Ley de Justicia Fiscal", con la cual nace el Tribunal Fiscal de la Federación y con ella el sistema contencioso administrativo regresa a la legislación nacional.

Sin embargo, con anterioridad a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, existieron algunos órganos que pueden ser considerados como antecedentes directos del mismo, tales como:

A) El 10 de mayo de 1913, Carranza decretó el reconocimiento a los nacionales y extranjeros para reclamar los daños sufridos durante los años de la Revolución y los que padecieran a partir de la expedición de ese decreto y hasta la consumación de la misma, y en noviembre de 1917 se expidió la ley que creó una Comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda para conocer de esas reclamaciones, cuyos miembros eran nombrados por el Presidente de la República.

B) El Jurado de Penas Fiscales de abril de 1924 que posteriormente se convirtió en el Jurado de Infracciones; decidía sobre las peticiones de reconsideración sobre las multas impuestas por infracciones a las leyes fiscales.

C) La Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta establecida por su ley respectiva de 1925; la junta resolvía sobre las inconformidades de los causantes con las resoluciones de las juntas calificadoras del impuesto sobre la renta.

D) El Jurado de Revisión creado por la "Ley de Organización de Servicio de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal" de febrero de 1929.

E) La Comisión Ajustadora de la Deuda Pública, la cual aunque era autónoma, su presidente era el Secretario de Hacienda.

Al promulgarse la Ley de Justicia Fiscal, se organizó formalmente lo contencioso administrativo. Se ubicó al Tribunal dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, bajo el sistema de justicia delegada. Al ser un órgano de justicia delegada podía dictar sus sentencias sin que estuvieran sujetas a una revisión posterior por otro órgano; y sería un Tribunal de anulación, con lo cual el alcance de sus sentencias se limitaría a la anulación del acto impugnado aunque en la exposición de motivos se dijo que "... se establece que el fallo del Tribunal que declare la nulidad, indicará de manera concreta, en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal..."⁵

Lo anterior implica, como señala el Lic. Alfonso Nava Negrete, que.

⁵ Ibid. Pág. 192

"... el juzgador una vez que constata la existencia y la violación de un derecho subjetivo del administrado, por un acto administrativo, procede a dictar su resolución anulando el acto impugnado y obligando a la autoridad a que respete el derecho subjetivo violentado".⁶

En cuanto a la competencia del Tribunal, lo sería la materia fiscal federal, aunque no toda, sino sólo la que limitativamente enumeraba el artículo 14 de la Ley, siendo hasta la promulgación del Código Fiscal de 1938 que se formó el marco competencial del Tribunal Fiscal. El Tribunal estaría organizado como un órgano jurisdiccional colegiado que funcionaría en Pleno y en Salas.

Cuando se fundó el Tribunal Fiscal de la Federación, a pesar de haber sido el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de autonomía, con funciones de control de la administración activa en defensa del interés público y de los derechos e intereses de los particulares, no existía una base constitucional para fundamentar su creación, ya que en 1936 no había ningún precepto constitucional que permitiera la creación de tribunales administrativos.

⁶ Nava Negrete, Alfonso. "Notas Sobre lo Contencioso Administrativo del D.F.", México, 1973, Núm. 2, Pág. 269.

El problema que afrontaba el Tribunal Fiscal era su inconstitucionalidad ya que los tribunales administrativos deberían estar establecidos expresamente por la ley fundamental, la cual era omisa al respecto, y no por una ley reglamentaria como se señaló en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, la cual agregaba que no existía nada que se opusiera a la creación de tribunales administrativos y que sus resoluciones estarían sujetas al examen y revisión del Poder Judicial; pero esta revisión no subsanaba la inconstitucionalidad de dicho tribunal.

Se decía que la Suprema Corte de Justicia reconocía la facultad económico-coactiva del Estado, de lo que se concluía que si el poder público cobraba los impuestos a través de mandamientos unilaterales ejecutivos, que no requerían para su validez ni para su cumplimiento, la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, era lógico que implícitamente se reconocía que los particulares afectados podían acudir a la vía jurisdiccional para que se revisara la legalidad de tales mandamientos. Esto se reafirmó con la jurisprudencia de la propia Suprema Corte de Justicia en el sentido de que las leyes pueden conceder recursos o medios de defensa a los particulares afectados cuyo conocimiento correspondería a autoridades distintas de la judicial en un procedimiento diverso al amparo.⁷

⁷ Azuela Guitrón, Mariano. " **El Contencioso Administrativo elemento esencial de la Justicia Mexicana**", *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del*

El problema de la constitucionalidad de los Tribunales Administrativos se resolvió hasta diez años después, ya que en el año de 1946 se reformó el artículo 104 fracción I de la Constitución, consagrándose la existencia de tales tribunales. Esta consagración al consignar en este texto, la existencia de recursos contra las resoluciones de los tribunales administrativos de los que conocería la Suprema Corte de Justicia, constitucionalizó la creación de estos tribunales.

Esta fracción I del artículo 104 constitucional señalaba:

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

I.....

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

Distrito Federal, Núm. 3, 2ª Epoca, 1991, Pág. 58.

La reforma de 1946 tuvo importancia, pues a través de ésta se logró dotar de constitucionalidad a los tribunales administrativos y sobre todo al Tribunal Fiscal de la Federación, y además estableció dos caracteres esenciales de dichos tribunales, siendo uno de ellos el que únicamente podían ser creados por una ley federal, quedando reservada para el Congreso de la Unión la facultad de dictar dicha ley, quedando impedidas las legislaturas locales para dictar leyes que establecieran tribunales administrativos. Esto ha perdido actualidad, ya que ahora los Estados y el Distrito Federal, pueden expedir a través de sus legislaturas locales y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal respectivamente, leyes de lo contencioso-administrativo; el otro, es que esos tribunales debían estar dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, buscando con esto, que en México se lograra que la opinión pública tuviera confianza en estos órganos jurisdiccionales.

El 19 de junio de 1967, se expidió una nueva reforma a la fracción I del artículo 104 constitucional, en la cual ya se reconoce de manera expresa la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo mediante leyes federales, insistiendo en el carácter de plena autonomía para dictar sus resoluciones, ampliando la creación de los mismos, no sólo a la esfera federal, sino a la del Distrito Federal, dicha reforma a la letra señalaba:

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

I.....

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

De esta forma y gracias a las reformas que se hicieron a nuestra Ley fundamental, fue como se hizo posible dar constitucionalidad a los tribunales administrativos, previendo también la existencia de un Tribunal Administrativo para el Distrito Federal, órgano que surgiría hasta el año de 1971.

C) LEY QUE CREA EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

El 17 de marzo de 1971, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la "Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", y cuatro meses después se instala formalmente el Tribunal, poniendo a disposición de los habitantes del Distrito Federal los medios necesarios para reclamar los actos ilegales de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

"Para solucionar las controversias entre la Administración Pública y los particulares, buscando el equilibrio con los cometidos gubernamentales y la libertad individual, surge el contencioso administrativo para que así a quienes consideren sus derechos vulnerados acudan ante la autoridad a defenderse".⁸

⁸ Armienta Calderón, Gonzalo. "Competencia e Importancia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en México", Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, 1991, 2ª Epoca, Núm. 3, Pág. 107.

Se crea finalmente para beneficio de los particulares, un organismo jurisdiccional con un procedimiento expedito, carente de formalidades y proteccionista del particular.

En la exposición de motivos de la Ley se afirmó que el sistema de justicia propuesta permitiría a la ciudadanía un acceso directo al tribunal, para que en forma práctica se encontraran los medios adecuados para lograr el fin de impartir justicia administrativa de manera pronta y expedita.

En las discusiones previas a su aprobación, como consta en el "Diario de Debates", correspondientes a los días 26 y 28 de enero de 1971, se insistió en los beneficios que reportaría la creación del tribunal, reconociendo que siempre han existido medios para la protección de los derechos del particular frente a la Administración Pública, -aludiendo a los recursos administrativos-, pero que la decisión de esos medios de defensa quedaba siempre en manos de la propia Administración Pública, la cual carecía de la imparcialidad necesaria para la impartición de una buena justicia.

La solución de dichos inconvenientes quedaba superada con la creación del Tribunal, el cual, debe ser visto como un instrumento adecuado para que los

habitantes del Distrito Federal puedan acudir a inconformarse de los actos de la administración, que le afectan.

La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, posee originalidad en el medio procesal administrativo ya que a pesar de tener el mismo modelo en la naturaleza jurídica de su antecesor el Tribunal Fiscal, su procedimiento se destaca en razón de su dinamismo, lo cual se debe a la ausencia de formalidades que lo obstruyan y le retarden, así como el carácter defensor y proteccionista de las normas hacia el particular, el cual contaría con una vía eficaz para impugnar los actos administrativos dictados por las autoridades del Departamento del Distrito Federal que le sean lesivos.

A diferencia del Tribunal Fiscal que se creó como un tribunal de simple anulación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo despuntó como un órgano de plena jurisdicción entendiendo por tal el concepto que nos da Nava Negrete⁹, el cual nos dice que:

⁹ Nava Negrete, Alfonso. "Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, primer número extraordinario, Pág. 270.

"...Los poderes de Plena Jurisdicción implican el ejercicio de un arbitraje completo de hecho y derecho sobre el litigio, los poderes de anulación están limitados al derecho de anular los actos ilegales sin que el juez administrativo tenga el poder de reformarlo y de substituirlo con su propia decisión".

Con respecto a la Plena Jurisdicción, el artículo 79, en su texto original y con referencia al contenido de la sentencia de condena establecía lo siguiente:

" Artículo 79.- 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".

Posteriormente con las reformas hechas a la ley, en el año de 1973, la Cámara de Diputados actuando como legislatura local del Distrito Federal, suprimió los términos de la plena jurisdicción, dejándole sólo de manera expresa la facultad de anulación, así como queda de manifiesto en la exposición de iniciativa de reforma, la cual anula de sobremanera la fuerza del tribunal, estableciendo lo siguiente¹⁰:

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, "Exposición de motivos a la iniciativa de reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito

"La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo otorgó a éste facultades que desbordan el principio de anulación del acto impugnado, que rige en procedimientos similares. En el procedimiento judicial federal, el efecto de la sentencia se contrae a la restitución de las cosas por las autoridades responsables, al estado que guardaban antes de la violación.

Estos sistemas han dado en la práctica resultados positivos, porque no se substituye el juzgador a la autoridad demandada, de otra forma, se propicia el desbordamiento de las funciones típicamente jurisdiccionales y se impide a la autoridad demandada, como se dijo anteriormente, no sólo corregir por sí misma las violaciones en que hubiera incurrido, sino el ejercicio de sus atribuciones, dentro de la órbita de competencia que le corresponde, de la cual no debe ser desplazada, especialmente porque la función gubernamental debe ejercerse, no sólo dentro del cumplimiento estricto de las disposiciones reglamentarias y legales aplicables, sino además dentro de los programas que fijan las políticas a seguir por la administración.

Federal", México, D.F., 1973.

Para este fin, se proponen las reformas a los artículos 77 y 79, sin limitar la competencia que actualmente tiene el tribunal".

Toda esta iniciativa se hizo con absoluta reserva, amén que en la exposición de motivos de la misma se omitieron las circunstancias o razones por las cuales se alteró la naturaleza del Tribunal, haciendo que éste después de un gran avance obtenido, se volviera retrógrado en cuanto a sus atribuciones para tutelar los intereses del particular, ya que la jurisdicción de los actos conculcatorios de los derechos de los particulares, emanados de la autoridad, se vería de ahora en adelante sólo desde el ángulo de la nulidad, frente a una autoridad imperativa, que pugnó denodadamente por la referida reforma, ya que le intimidó el hecho de que el tribunal poseyera facultades con las cuales sustituía el actuar de la autoridad administrativa, marcándole lo que debía o no de hacer.

A pesar de la reforma de la ley que eliminó la plena jurisdicción expresa, dejó al texto del artículo 81 de la Ley del Tribunal, la posibilidad implícita de que las Salas, establezcan en la sentencia, cuál es el derecho afectado del particular y en qué consiste el otorgar o restituir al actor en su derecho. Por ello, a pesar de la desaparición de la plena jurisdicción expresa, la redacción del artículo 81 nos

lleva a considerar que está implícita la posibilidad de que el Tribunal establezca en sus resoluciones los términos en los que debe actuar la autoridad responsable, una vez que ha sido anulado el acto administrativo, pues en todo caso, el Tribunal debe proveer en su sentencia, los elementos bajo los cuales se debe de restituir al actor en su derecho.

Por lo mencionado en párrafos precedentes, a decir del maestro Nava Negrete, el Tribunal de lo Contencioso al verse despojado de sus poderes jurisdiccionales, "... o reducidos si se quiere, el Tribunal entró en franca decadencia"¹¹

Este Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sirvió como base para que posteriormente se buscara la creación de tribunales de lo contencioso administrativo locales, lo cual se logra el 17 de marzo de 1987, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial el texto vigente de la reforma al artículo 116 constitucional la cual señala:

¹¹ Nava Negrete, Alfonso. " Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", op. cit. Pág. 282.

Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de éstos en una misma persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...Fracción IV: Las Constituciones y Leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

De acuerdo a lo anterior, la jurisdicción contenciosa en las entidades federativas, toma como punto de partida la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no sólo porque a partir de éste se originan sus similares en los estados, sino porque la Ley que lo creó, sirve prácticamente de modelo para los que se crearon después.

CAPITULO II
PROCEDIMIENTO EN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Para analizar la secuela jurisdiccional que se lleva a cabo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es necesario comenzar por cuestionarnos qué entendemos por Proceso y Procedimiento. Así, siguiendo lo que dice Eduardo Pallares ¹², quien distingue al proceso como la institución que se integra por el conjunto de actos que persiguen una finalidad, y al procedimiento como la serie sucesiva de dichos actos para lograr un propósito. Es decir, el proceso contiene al procedimiento, hay una relación de continente a contenido entre los dos, siendo lo general el proceso y lo específico el procedimiento. Siendo más explícito Eduardo Pallares, distingue el procedimiento del proceso de la siguiente forma¹³:

¹² Pallares, Eduardo. "Derecho Procesal Civil", 9ª edición, Porrúa, México, 1981, Pág. 99.

¹³ Pallares, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", 20ª edición, Porrúa, México, 1991, Pág. 639.

"No hay que identificar el procedimiento con el proceso. Este último es un todo o, si se quiere, una institución. Está formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda, y terminan cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite. El procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, y la manera de substanciarlo; que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con período de prueba o sin él, y así sucesivamente".

Por ello podríamos definir al proceso contencioso administrativo como una institución integrada por una serie de actos procedimentales, que persiguen la finalidad de resolver una controversia que se ha suscitado por cuestiones de derecho administrativo, es decir, entre la administración pública y los particulares. Por otro lado el procedimiento es la forma en que se desarrolla el proceso, las instancias de que se compone, los períodos que comprende, y los trámites que se deben realizar para poder alcanzar la finalidad que persigue el proceso. Una vez hechas las aclaraciones pertinentes podemos pasar a analizar de manera concreta los elementos del proceso y procedimiento contencioso administrativo dentro del Tribunal.

Como lo señala el artículo 32 de la Ley del Tribunal, serán partes en el juicio:

1. El actor;
2. El demandado. Tendrán ese carácter:
 - a) El Departamento del Distrito Federal, representado por el Jefe del mismo;
 - b) Los delegados del Departamento del Distrito Federal, así como los Directores Generales del mismo a cuya área de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución; quienes al contestar la demanda lo harán por sí y en representación del Jefe del Departamento del Distrito Federal;
 - c) Las autoridades del Departamento del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnen;
 - d) El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley, y
3. El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal.

Siguiendo a Eduardo Pallares¹⁴, por "parte" no debe entenderse la persona o personas de los litigantes, sino la posición que se ocupe respecto de la acción procesal, por lo que no importa que los actores sean varios (litis consorcio activa) que haya también varios demandados (litis consorcio pasiva) se tratará sólo de dos partes, la que ejercita la acción o actora y la que se defiende o demandada.

Las partes pueden ser distinguidas en dos clases: La parte desde el punto de vista formal, y la parte en sentido material. La parte en sentido formal, es el sujeto del proceso que actúa en nombre y representación de otra persona, que no necesariamente debe ser afectado por la resolución que decida el conflicto; cuenta con facultades para obrar en el proceso con la finalidad de obtener una sentencia favorable que sí afecte directamente a la parte material. En consecuencia, la parte en sentido material, es el sujeto de la relación jurídica substancial, es decir, el sujeto de los derechos o las obligaciones en el conflicto, el cual se verá beneficiado o perjudicado por la sentencia respectiva que puede consistir en una ampliación, en una restricción o en el reconocimiento de algún derecho u obligación respecto de su esfera jurídica.

¹⁴ Pallares, Eduardo. " Derecho Procesal Civil", op. cit. Pág. 131.

Sin embargo, no necesariamente tienen que ser distintas las partes en sentido formal y material, ya que es posible que en una sola puedan recaer ambas categorías; es decir, la parte en sentido formal puede ser la propia parte en sentido material, lo cual tiene lugar cuando en el juicio un sujeto actúa por su propio derecho, por estar capacitado para actuar por sí en el proceso. Cuando la parte en sentido material no se encuentra capacitada para ser parte por estar impedida por la ley, su intervención en el proceso deberá hacerse a través de sus representantes legales, los cuales tendrán el carácter de parte en sentido formal. Esto mismo sucede con las personas que aún siendo capaces deciden nombrar un mandatario.

Como se desprende de las anteriores consideraciones, para intervenir en el proceso es menester tener capacidad, entendiendo como tal la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones. La capacidad puede ser de goce y de ejercicio. La capacidad de goce se manifiesta en la aptitud de ser sujeto de derecho, es un atributo del que gozan todos los sujetos, que se adquiere desde el momento mismo de la concepción ya que se encuentra protegido por la ley y se pierde con la muerte. La capacidad de ejercicio es aquella posibilidad de obligarse jurídicamente y hacer valer directamente sus derechos. En consecuencia, el que no pueda ejercer por sí sus derechos y tenga que valerse de la representación de otra persona en los

términos que la ley lo señala, será una persona con capacidad de goce, pero no con capacidad de ejercicio.

Relacionado con el concepto de capacidad antes referido, se encuentra el de legitimación, la cual consiste en la autorización legal a un sujeto de derecho para poder actuar o intervenir, respecto de un determinado acto jurídico. De esta forma se dice que si el sujeto está autorizado se encuentra legitimado.

En el procedimiento jurisdiccional administrativo hay que distinguir dos tipos de legitimación: La legitimación activa y la pasiva. La legitimación activa es la que se requiere para poder ser demandante en un juicio contencioso administrativo y es la aptitud para iniciar un proceso con el fin de que un órgano jurisdiccional pueda decidir sobre la pretensión deducida por el actor. También se le reconoce la legitimación activa a la administración para pretender la anulación de actos favorables a los particulares. Por su parte, la legitimación pasiva es la aptitud para ser demandado, y en los asuntos administrativos, le corresponde a las autoridades que emitieron el acto y que respecto de ellas se deduce la pretensión procesal. La legitimación pasiva corresponderá al particular en el caso de acción por lesividad, ya que él será el demandado por ser el titular de los derechos subjetivos, derivados

del acto del cual, se pretende su anulación por parte de las autoridades actoras. La legitimación se traduce en el "interés" de las partes para intervenir en el juicio.

La personalidad es la capacidad procesal de las partes para actuar por ellas mismas, es decir, por su propio derecho, o si actúan en nombre y representación de otra persona, es necesario que posea efectivamente esa representación, que vendría a ser la capacidad de ejercicio.

En los juicios que se promueven ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la ley exige que quienes promuevan a nombre de otro, ya sea en representación de una persona física o moral deben acreditar su personalidad según lo que dispone el artículo 25 de la ley en comento, ya que ante este órgano jurisdiccional no procede la gestión oficiosa.

La personalidad debe ser constatada por el juzgador de oficio al momento del inicio del proceso. En cambio, el interés jurídico puede ser demostrado en el transcurso del juicio. De tal manera que si no se acredita la personalidad, no se dará trámite a la demanda, y el actor deberá ser prevenido para que en un término de cinco días hábiles subsane la irregularidad, si así lo hace, se dará entrada a la demanda y en caso contrario será desechada.

Para poder presentar una demanda ante el Tribunal es necesario acreditar el "interés jurídico" como lo dispone el artículo 33 de la Ley, es decir que sólo podrán intervenir en juicio las personas que tengan un interés jurídico en que funden su pretensión, esto es, demostrar que con el acto autoritario, recaído sobre la esfera jurídica del particular, un bien u objeto de su propiedad o posesión, se ha afectado, exhibiendo las probanzas que estime conducentes, para denotar su relación con el bien u objeto sobre el que hubiere incidido el acto autoritario de molestia.

Como se mencionó, el artículo 32 de la Ley del Tribunal en sus tres fracciones nos señala quienes son partes en el procedimiento contencioso administrativo. La parte actora en este juicio, está integrada por todas las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras que se encuentren en el Distrito Federal, en forma permanente u transitoria y que resulten afectadas por un acto, resolución u omisión de carácter administrativo.

La parte demandada, se compone por las autoridades del Departamento del Distrito Federal, que en el ejercicio de sus facultades, crean, modifican o extinguen situaciones concretas, de hecho o de derecho, con trascendencia para los

gobernados. El Jefe del Departamento del Distrito Federal, siempre es parte, aún cuando el acto no provenga directamente de él, ya que a éste le corresponde la representación legal de dicho órgano, además de que las autoridades que conforman el gobierno local están sujetos a su dependencia directa.

El tercero perjudicado será cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por la resolución del Tribunal. La definición del tercero en la ley del Tribunal, es muy general, pues únicamente hace referencia a cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del mismo. Por tal razón, consideramos que el tercero perjudicado en el juicio contencioso administrativo debe ser definido de la misma forma en que se hizo en el Código Fiscal, ya que éste puede ser aplicado supletoriamente, el cual en su artículo 198 fracción IV, define al tercero como aquella persona que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. Es por ello que el tercero sólo puede ser aquella persona que tenga una pretensión contraria a la del actor, cuando la autoridad es la demandada. La intervención del tercero perjudicado en el juicio puede ser a consecuencia del pedimento del actor, de las autoridades demandadas, o bien porque de las actuaciones se desprendiera que existe y se llegara a advertir su existencia.

A) DEMANDA

Como lo señala Jesús González Pérez, la demanda es el acto de iniciación del proceso, el acto por el que se pide al órgano jurisdiccional que inicie un proceso sobre una pretensión, como manifestación y ejercicio de una acción ¹⁵.

La presentación de la demanda pone en marcha el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. El término para su presentación, según lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley del Tribunal, es de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al en que el demandante haya tenido conocimiento del acto que impugna, se le haya notificado legalmente, o se ostente sabedor de la actuación administrativa.

Cuando se combate un silencio administrativo, no opera el término antes señalado, ya que el particular debe dejar transcurrir por lo menos treinta días naturales desde que presente su promoción ante las autoridades responsables, para poder interponer su demanda solicitando al órgano jurisdiccional que obligue a las autoridades a dar contestación a su escrito, a menos que las leyes o reglamentos que normen el procedimiento administrativo, fijen un término diferente al de los

¹⁵ González Pérez, Jesús. "Derecho Procesal Administrativo", Porrúa, México, 1988, Pág.400.

30 días naturales, o porque la naturaleza especial del asunto requiera un plazo especial para la contestación.

Tratándose de la presentación de una demanda por parte de la autoridad en contra de un particular en el caso de la acción de lesividad, podrá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que ésta haya ocasionado efectos de tracto sucesivo, situación en la cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia sólo se retrotraerán, en caso de anularse la resolución favorable, a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

La Ley del Tribunal en su artículo 50, nos señala los requisitos que debe reunir una demanda, y son los siguientes:

1. Nombre y domicilio del actor, y en su caso de quien promueva en su nombre;
2. La resolución o acto administrativo impugnado;
3. La autoridad, autoridades o parte demandada;
4. El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;

5. La pretensión que se deduce;
6. La fecha en que se tuvo conocimiento del acto impugnado;
7. La descripción de los hechos, y de ser posible, los fundamentos de derecho;
8. La firma del actor. Si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero la huella digital, y
9. Las pruebas que el actor ofrezca.

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

Según lo dispone el artículo 63 de la Ley, en el escrito de demanda deberán presentarse las pruebas correspondientes, a menos que surgieran las llamadas pruebas supervenientes, las cuales podrán ofrecerse en el momento que aparezcan hasta la Audiencia de Ley.

Es importante mencionar que el primer auto que se dicta, respecto a la demanda una vez que ha sido turnada por el presidente del Tribunal a la Sala que corresponda conocer del asunto, será dictado por el Magistrado Presidente de la

Sala respectiva, y este acuerdo puede ser de admisión, prevención o desechamiento de la demanda.

Si la demanda es oscura o no llena los requisitos legales a que hace referencia la ley en su artículo 50, el Magistrado Presidente de la Sala a que se turne el asunto, deberá prevenir al actor para que en un término de cinco días subsane las irregularidades encontradas, si después de haber sido prevenido el actor no lo hace, entonces la demanda será desechada, de conformidad con lo que dispone el artículo 53 fracción III de la Ley.

En caso de que el Magistrado Presidente de la Sala al que ha sido turnada la demanda, encontrara motivo manifiesto e indudable de improcedencia, entonces desechará la demanda. Esto sucedería cuando la demanda se encontrara en alguno de los supuestos señalados en el artículo 71 de la Ley, las que a continuación se transcriben: Contra los actos que no provengan de las autoridades del Departamento del Distrito Federal; contra actos del propio tribunal; contra actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y por el propio acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas

sean diversas; contra actos que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo; contra actos que no afecten el interés jurídico del actor; contra actos de autoridades del Departamento del Distrito Federal, cuya impugnación mediante otro recurso o medio legal de defensa se encuentre en trámite; contra reglamentos circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al promovente; cuando de las constancias de autos apareciera claramente que no existe la resolución o el acto impugnado; cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; contra los actos de autoridades del Departamento del Distrito Federal cuando deben ser revisados de oficio y la ley que los rija fije plazo al efecto y finalmente en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

Si la demanda no presenta irregularidades o ya han sido subsanadas éstas, el Presidente de la Sala respectiva admitirá la demanda y mandará emplazar a las demás partes, para que contesten en un término de 15 días hábiles. Dentro del mismo acuerdo citará a la audiencia en un plazo que no exceda de 20 días y también proveerá lo relativo a la suspensión siempre y cuando ésta haya sido solicitada.

De conformidad con lo que disponen los artículos 57 y 58 de la Ley del Tribunal, la suspensión de los actos impugnados podrá concederse por el Presidente de la Sala que conozca del asunto en el mismo auto en que admita la demanda, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada, para su cumplimiento. La suspensión podrá ser solicitada por el actor en cualquier momento del juicio y tendrá por objeto mantener las cosas en el estado en que se encuentren hasta que se dicte sentencia.

De igual forma, la Ley contempla la suspensión restitutoria, que es la que se otorga en los casos en que los actos impugnados ya han sido ejecutados y afectan directamente a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo que sigan desempeñando la única actividad de subsistencia; en este caso, mientras se dicta sentencia las salas del Tribunal pueden dictar las medidas cautelares pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso, con el fin de restituirlo en el goce de sus derechos violados.

La suspensión no podrá ser otorgada, si se sigue perjuicio a un evidente interés social, o se contravengan disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

La suspensión podrá ser revocada en cualquier momento del juicio si varían las condiciones en que se otorgó.

Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, se concederá la suspensión si quien lo solicita garantiza su importe ante la Tesorería del Distrito Federal, en alguna de las formas siguientes:

I. Depósito en efectivo.

II. Prenda o hipoteca.

III. Embargo de bienes.

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 renunciar expresamente a los beneficios de orden de excusión y someterse también expresamente al procedimiento administrativo de ejecución.

La suspensión dejará de surtir efecto si la garantía no se otorga dentro de los cinco días siguientes al en que quede notificado el auto que la hubiere concedido.

Cuando proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños y perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en juicio.

B) CONTESTACION DE DEMANDA

En el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, una vez que ya ha sido admitida la demanda, el Presidente de la Sala ordenará en el auto de admisión que se emplacen a las partes para que contesten su demanda en un término de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación. En la cédula de notificación también deberá señalarse la citación para la audiencia de ley, dentro de un plazo que no excederá de veinte días.

El término para contestar la demanda corre individualmente para las partes. La contestación a la demanda deberá dirigirse a la Sala que conozca el proceso.

Cuando las partes actúen a través de representante, deberán acreditar la representación conforme a lo que dispone la propia ley del Tribunal como ha sido señalado en párrafos precdentes. Las autoridades responsables al contestar la demanda lo harán por sí mismos y en representación del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Tanto la autoridad demandada como el tercero perjudicado, deberán referirse en su contestación a cada uno de los apartados que integran la demanda, citar los fundamentos legales que consideren aplicables y ofrecer las pruebas que estimen pertinentes.

En caso de que la contestación sea omisa o irregular, tiene aplicación supletoria el artículo 266 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en el sentido de que el silencio y las evasivas harán que se tengan por confesados o admitidos los hechos sobre los que no se suscite controversia.

Los efectos que produce la contestación de la demanda, son que el expediente pase al Magistrado que corresponda, quien será el encargado de continuar la instrucción hasta la audiencia de ley (artículo 56).

Si no fuera contestada la demanda por la parte demandada dentro del plazo señalado, el Tribunal declarará la preclusión correspondiente, considerando confesados los hechos, salvo prueba en contrario (artículo 55).

B.1 LAS NOTIFICACIONES

Respecto a las notificaciones, la Ley establece que los particulares en el primer escrito que presenten, deben señalar domicilio en el Distrito Federal para oír notificaciones, y en caso de cambiar de domicilio, deberán hacerlo del conocimiento del mismo al Tribunal, ya que si no lo hacen, todas las notificaciones personales se les harán mediante lista autorizada que se fijará en sitio visible del Tribunal.

Las notificaciones pueden ser personales, por lista o por correo certificado con acuse de recibo.

Por vía personal, se deberán practicar dentro del tercer día a partir de aquél en que se pronunció la resolución; por lista, al día siguiente de ser pronunciadas;

y por correo certificado con acuse de recibo, la pieza postal deberá ser depositada en el correo al día siguiente de la resolución.

Cuando es a la autoridad a la que se va a notificar, la notificación deberá hacerse por oficio o personalmente a sus representantes, pero si se trata de resolución definitiva, la notificación siempre deberá hacerse en forma personal.

Cuando se trata de notificar a los particulares, la notificación puede hacerse personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de la primera notificación en el negocio; se dejare de actuar durante más de dos meses; el Tribunal estime que se trate de un caso urgente o que existe motivo para ello, y se trate de la resolución definitiva.

La notificación por lista procede en todos aquellos casos en que no existe prevención para que se practique de manera personal.

Cuando el servicio postal devuelva una notificación, ésta se hará personalmente, y cuando no sea posible lo anterior, entonces la notificación se hará por lista.

Todas las notificaciones, surten sus efectos a partir del día siguiente a aquél en que fueron hechas y el cómputo de los términos comienza a correr al día siguiente al en que surte sus efectos la notificación, siendo improrrogables e incluye en ellos el día del vencimiento y deberán de contarse por días hábiles.

Los actuarios deberán asentar la razón de las notificaciones que realicen y en su caso agregar los acuses de recibos postales o las piezas que sean devueltas.

Las notificaciones que no fueran hechas conforme a la Ley serán nulas. La parte afectada deberá solicitar su nulidad ante la Sala que conozca del asunto hasta antes de que se dicte sentencia. En caso de que se declare la nulidad se deberá reponer el procedimiento a partir de dicha notificación irregular.

Tratándose de notificaciones omitidas o irregulares, éstas se tendrán por hechas cuando el interesado se haga sabedor de las mismas.

B.2 LAS PRUEBAS

El maestro Eduardo Pallares¹⁶, señala que ... "probar consiste en evidenciar la verdad o la falsedad de un juicio, o la existencia o inexistencia de un hecho. Cuando se trata de la prueba judicial, esa actividad ha de realizarse ante el órgano jurisdiccional y convencerlo". Por lo tanto, la prueba tiende a demostrar al juzgador, la verdad de los hechos que cada una de las partes aduce como fundatorios de su demanda o de su contestación.

La falta de pruebas redunda en su perjuicio, y por eso su ofrecimiento y rendición constituye lo que en teoría se denomina carga procesal.

Si las partes no ofrecen ni rinden pruebas, el juzgador no puede ir más allá de lo pedido por ellas, siendo la única excepción, cuando el juzgado ordena pruebas para mejor proveer.

La Ley establece que sólo los hechos están sujetos a prueba y el derecho sólo cuando se funde en leyes extranjeras, en usos o costumbres.

¹⁶ Pallares, Eduardo. "Derecho Procesal Civil", op. cit. Pág. 351.

Las partes tienen el derecho de ofrecer aquellas pruebas que produzcan convicción en el juzgador, que estén permitidas por la ley y que se refieran a los puntos controvertidos en el juicio.

Específicamente en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se determina que en el escrito de demanda y de contestación deberán ofrecerse las pruebas, y que las supervenientes podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta en la audiencia de ley.

Señala también que se admitirán todo tipo de pruebas, excepto la confesional y las que fueran contrarias a la moral y al derecho. La moralidad deberá ser estimada en cada caso por el juzgador.

Aquellas que ya se hubieran rendido ante las autoridades demandadas, deberán ponerse a disposición del Tribunal con el expediente relativo, y esto procede a petición de parte.

Las Salas del Tribunal podrán acordar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estimen necesario. Los hechos notorios no requieren prueba.

A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia del juicio, los funcionarios o autoridades tienen la obligación de expedir con toda oportunidad las copias de los documentos que les soliciten; si dichas autoridades o funcionarios no cumplieren con esa obligación, la parte interesada solicitará del Tribunal que requiera a los omisos.

El propio Tribunal hará el requerimiento y aplazará la audiencia por un término que no exceda de diez días, pero, sino obstante dicho requerimiento, no se expidiere, el Tribunal hará uso de los medios de apremio, los cuales pueden consistir en: amonestación, multa de una cantidad equivalente al monto de diez a cincuenta días de salario mínimo en el Distrito Federal, arresto hasta por veinticuatro horas y auxilio de la fuerza pública.

En lo relativo a la prueba testimonial, un testigo, es una persona ajena a las partes que va a declarar en juicio sobre los hechos relacionados con la controversia, conocidos directamente por ella a través de sus sentidos.

Dicha prueba testimonial debe realizarse ante el juzgador y con la presencia de las partes. No pueden ser testigos:

1. El actor, el demandado, los terceros, pues todos ellos son partes en sentido material, en cuanto que les afecta el resultado del fallo definitivo.

2. Los abogados, pues están ligados con las partes.

El testigo debe declarar sobre los hechos relacionados con la controversia y que sean conocidos a través de sus sentidos, aunque los aprecie basados en sus conocimientos personales o en la experiencia común que toda persona debe tener, por eso la ley exige que el testigo dé la razón de su dicho, es decir, que aclare porque ha conocido de los hechos que refiere.

La Ley señala que los testigos no pueden exceder de tres por cada hecho, deberán ser presentados por el oferente, y sólo en el caso que éste manifieste imposibilidad para hacerlo, el Tribunal los mandará citar (artículo 70).

Como ya hemos mencionado, se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional y las que fueran contrarias a la moral y al derecho. Por lo tanto se debe aplicar supletoriamente lo dispuesto por el artículo 289 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, referente a las pruebas, por lo que

en el juicio contencioso administrativo se podrán presentar las siguientes pruebas: Documentos públicos y privados, dictámenes periciales, reconocimiento o inspección judicial, testigos, fotografías, copias fotostáticas, registros dactiloscópicos y, en general, todos los elementos aportados por el descubrimiento de la ciencia, fama pública, presunciones y cualquier otro medio de prueba que produzca convencimiento en el juzgador.

Las demás pruebas no requieren un desahogo especial, con excepción de la pericial, la cual al ofrecerse deberá acompañarse de los cuestionarios a los peritos, quienes deberán rendir su dictamen en la audiencia. En caso de discordia, será nombrado por la Sala un perito tercero.

En cuanto a las atribuciones que la Ley otorga a las Salas, podemos decir que éstas pueden acordar de oficio el deshago de las pruebas que estimen conducentes para la mejor decisión del asunto, notificando oportunamente a las partes a fin de que puedan intervenir, si así conviene a sus intereses.

C) LA AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS

La audiencia constituye un trámite esencial en el procedimiento. Es, sin duda alguna, el más importante del proceso. De conformidad con lo que dispone el artículo 73 de la ley del Tribunal, la audiencia tiene por objeto:

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

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

El artículo 74 de la Ley, dispone que, estando presentes los tres integrantes de la Sala, ésta se constituirá en audiencia pública el día y hora señalados al efecto. El secretario deberá llamar a los litigantes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deben intervenir en el juicio y se determinará quienes deben permanecer en el salón y quienes en lugar separado para ser introducidos en su oportunidad.

Será precisamente en la audiencia en donde se procederá a la recepción de las pruebas, la cual se deberá sujetar a las reglas contenidas en las cinco fracciones del artículo 75 de la ley, y que a continuación se transcriben:

I.- Se admitirán las relacionadas con los puntos controvertidos que se hubieren ofrecido en la demanda y 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 dio 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, podrán nombrar 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 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, y

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 respuestas.

Una vez recibidas las pruebas, las partes podrán alegar por sí o por medio de sus representantes. Sobre la manera en que intervendrán las partes y sobre cómo se asentarán en el acta sus alegatos y de que las conclusiones de las partes también pueden presentarse por escrito, se recurre a los artículos 393 y 394 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicados supletoriamente en la materia.

D) LA SENTENCIA

El procedimiento termina normalmente por la resolución que decide acerca de la conformidad o disconformidad del acto administrativo impugnado con el ordenamiento jurídico. Cuando el órgano jurisdiccional examine la cuestión de fondo, estaremos ante la sentencia. Respecto de la sentencia, Eduardo Pallares¹⁷ la define como:

"...el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio, o las incidentales que hayan surgido durante el proceso".

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 deben tomarse en cuenta gran número de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días.

¹⁷ Pallares, Eduardo. "Derecho Procesal Civil", op. cit. Pág. 421.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala correspondiente.

Las sentencias que dicten las salas del Tribunal no necesitarán de formulismo alguno pero deberán contener:

- I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena;
- II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para dictar la resolución definitiva, debiendo limitarlos, en cuanto a la solución de la litis planteada, a los puntos cuestionados, y
- III.- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las salas deberán al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerá a los puntos de la litis planteada.

De ser fundada la demanda la sentencia dejará 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.

Comentando el artículo 81 de la ley, los autores Vázquez Galván y García Silva¹⁸, emiten una opinión que es digna de reflexionarse al considerar lo siguiente:

"No obstante, como ya se señaló, el efecto de la sentencia, y su cumplimiento consiguiente están ineludiblemente relacionados con el contenido de la decisión declarada ilegítima; además, es incuestionable que, conforme a las consideraciones legales que se expongan en la sentencia como motivo y fundamento para decretar la nulidad, se manifiesta, explícitamente, cuál es el derecho afectado e, implícitamente, en qué consiste el otorgamiento o restitución que debe realizar la autoridad".

¹⁸ Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín. "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", Ediciones Orto, México, 1977, Pág. 221.

En efecto, a pesar de la reforma que se le hizo a la Ley del Tribunal en donde se determinó de manera expresa que debería perder la plena jurisdicción, se observa que implícitamente se encuentra contemplada esta facultad en el artículo 81 antes referido, ya que dispone que las salas pueden establecer conforme las consideraciones legales que se expresan en la sentencia, cuál es el derecho afectado del particular y en qué consiste el otorgar y restituir al actor en su derecho. De lo que podemos concluir que si el tribunal tiene esta facultad, entonces se encuentra en posibilidad de establecer los términos en que debe actuar la autoridad responsable una vez que haya sido declarado nulo el acto administrativo y señalar en la sentencia la forma y condiciones en que se debe restituir al actor en su derecho que le fue violado.

En cuanto al cumplimiento de las sentencias dictadas por las salas del Tribunal, 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 un término de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Transcurrido el plazo de tres días, la Sala deberá resolver si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, sino, 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, conmine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta.

Cuando el incumplimiento sea del propio Jefe del Departamento del Distrito Federal, a proposición del Presidente de la Sala Superior o de las Salas, se hará del conocimiento del Presidente de la República, su desacato, a efecto de que las acate.

D.1 EL SOBRESEIMIENTO

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 innecesaria e imposible su continuación hasta la sentencia, en virtud de haber perdido la demanda su fuerza propulsora y en consecuencia deben extinguirse los efectos de la misma, así como la jurisdicción que ésta había puesto en movimiento" ¹⁹.

Ignacio Burgoa²⁰ sostiene que "El sobreseimiento es un acto procesal proveniente de la potestad jurisdiccional, que concluye una instancia judicial sin resolver el negocio en cuanto al fondo, sustantivamente, sino atendiendo a circunstancias o hechos ajenos, o al menos diversos, de lo substancial de la controversia subyacente o fundamental".

Con el sobreseimiento se pone fin a una instancia por la actualización de causas previstas de manera anticipada por la ley, sin que se resuelva el fondo de la cuestión planteada, o sea, sin decidir sobre la legalidad o ilegalidad del acto o resolución administrativa impugnada.

¹⁹ Noriega, Alfonso. "Lecciones de Amparo", México, 1975, Porrúa, Pág. 447.

²⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. "El juicio de Amparo", México, 1971, Porrúa, Pág. 487.

Las causales de sobreseimiento se encuentran contenidas en el artículo 72 de la ley del Tribunal, el cual establece:

ARTICULO 72.- Procede el sobreseimiento del juicio:

I.- Cuando el demandante desista del juicio;

II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que hace referencia 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 ciento ochenta días ni el actor hubiera promovido en ese mismo lapso.

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 en 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.

En el sobreseimiento no se resuelve la cuestión planteada de fondo, por la aparición de alguna de las causas señaladas que, hace innecesaria o imposible la terminación del procedimiento hasta llegar a su resolución.

Respecto a la primera causal, que nos habla del desistimiento del juicio por parte del demandante, podemos decir que si la parte actora ya no tiene interés alguno para que se continúe el procedimiento, entonces éste debe sobreseerse, en virtud de ese desistimiento expreso y voluntario.

La segunda hace referencia a la aparición de alguna de las hipótesis señaladas como causales de improcedencia contenidas en el artículo 71, y de las cuales nos ocuparemos más adelante.

La tercera se presenta cuando muere el actor durante el juicio y el acto o resolución impugnada sólo afecta a su persona. De lo anterior se desprende que,

el sobreseimiento se refiere a cuestiones que afectan derechos personales del demandante, pues si subsistieran cuestiones que pudieran afectar a su sucesión o herederos, entonces se estaría en imposibilidad de sobreseer el juicio.

Para que se presente la cuarta causal es necesario que la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor o revocado el acto impugnado.

La última se refiere al sobreseimiento por inactividad procesal cuando se haya dejado de actuar por un término de ciento ochenta días y el actor tampoco hubiera promovido en ese mismo lapso, siempre y cuando la promoción que no fue realizada por el demandante haya sido necesaria para la continuación del procedimiento. También está contemplada dentro de esta causal el sobreseimiento por la caducidad de la instancia, en lo que se refiere a la interposición del recurso de revisión, cuando se haya dejado de actuar en un término de ciento ochenta días, declarando entonces la Sala Superior, firme la resolución recurrida.

Regresando a la fracción segunda del artículo en comento, diremos que el artículo 71 de la ley del Tribunal, señala cuáles son las causas de improcedencia del juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La improcedencia de la acción ante el Tribunal se traduce, en la existencia de una causa que haya sido prevista por la ley en forma anticipada.

En términos del artículo 71 de la Ley del Tribunal, el juicio ante el mismo es improcedente por las siguientes causas:

I. Contra los actos de autoridades que no sean del Departamento del Distrito Federal;

Esta causal de improcedencia es totalmente lógica, ya que si la competencia del Tribunal ha quedado determinada por territorio y por materia, de tal manera que únicamente puede conocer de los actos o resoluciones emitidas por las autoridades administrativas dependientes del Departamento del Distrito Federal, que afecten o restrinjan los derechos de los particulares, sería inadmisibles que la demanda interpuesta ante el Tribunal señalara como demandadas a autoridades distintas de las contempladas por la propia ley.

II. Contra actos del propio Tribunal;

Es jurídicamente inadmisibles que el Tribunal fuera el encargado de substanciar los juicios contra sus propios actos, puesto que tendría que intervenir como juzgador y como parte demandada.

III. Contra actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y por el propio acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean diversas;

Esta fracción prevé la llamada litispendencia, que es la existencia de litigio pendiente de resolución del que ya tiene conocimiento el Tribunal y que aún no ha sido resuelto por sentencia ejecutoria. Esto se hace con la finalidad de evitar sentencias contrarias.

IV. Contra actos que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo, en los términos de la fracción anterior;

V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable y que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquéllos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por esta ley;

Respecto del interés jurídico, ya sabemos que el artículo 33 de la Ley lo considera como presupuesto fundamental para el ejercicio de la acción.

En lo relativo a los actos consumados de manera irreparable también es lógico que opere la improcedencia, ya que no es posible que proceda la restitución, si los actos ya han sido consumados de un modo irreparable.

Respecto del consentimiento, se refiere al consentimiento tanto expreso como tácito.

VI. Contra actos de autoridades del Departamento del Distrito Federal, cuya impugnación mediante otro recurso o medio de defensa legal, se encuentre en trámite;

Respecto del problema de definitividad del acto impugnado, la ley da opción de no agotar los recursos administrativos, y en caso de haberlos intentado, desistirse de ellos para intentar la acción ante el Tribunal, la salvedad es en materia fiscal en la que es obligatorio el agotamiento previo de algunos de los recursos previstos en el Código Financiero del Distrito Federal.

VII. Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al promovente;

Sabemos que para que proceda el juicio ante el Tribunal debe tratarse de una afectación personal y directa al interés o derechos subjetivos del actor, ya que de otra manera a quien le correspondería conocer de los asuntos sería al Poder Judicial Federal.

VIII. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o el acto impugnado;

Esta fracción contempla el supuesto de que, una vez que ya ha sido impugnado el acto administrativo a través de la vía contencioso administrativa, de

las constancias de autos apareciese que no existe ésta, bien porque ha dejado de surtir efectos o porque es inexistente.

IX. Cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo;

El juicio contencioso administrativo, tiene por objeto decidir sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado; de declararse ésta última, su consecuencia será que se otorgue o se restituya al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido afectados o desconocidos. Por tanto, si la autoridad revoca el acto materia de la controversia, como resultado inmediato cesarán sus efectos, y por ende, el juicio carecerá de objeto.

X. Contra actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal cuando deban ser revisados de oficio y la ley que lo rija fije plazo al efecto;

Es necesario que antes de que se intente la acción ante el Tribunal, cuando así lo señale la ley, permitir que la propia autoridad revise el acto emitido, ya que éste podría ser modificado, entonces sería innecesaria la instancia ante el Tribunal.

XI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

Una vez hecho el análisis de las disposiciones contenidas en todas las fracciones de los artículos en comento, podemos continuar con las causas de nulidad de los actos impugnados ante el Tribunal.

D.2 LA DECLARACION DE VALIDEZ

Como hemos visto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un órgano contencioso de anulación, aunque como ya se ha señalado en apartados precedentes, existe la posibilidad de ser considerado como un órgano de plena jurisdicción. Sus sentencias tienen por efecto reconocer la validez de las resoluciones impugnadas, declarar la nulidad de las mismas, si son ilegales, ordenar

la reposición de un procedimiento administrativo, o bien fijar un término para que se conteste una promoción a un particular si se combate un silencio administrativo.

Los tribunales administrativos autónomos, no son competentes para conocer de las violaciones a la Constitución Federal, ya que esta tarea queda restringida al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo; en consecuencia, el Tribunal Contencioso al dictar sentencia sólo se concreta a señalar si los actos de autoridad que han sido combatidos y sometidos a su conocimiento, reúnen los requisitos necesarios para poder ser declarados válidos, es decir si son legales, o en su defecto, en el supuesto de encontrarse ubicado en alguna de las causas que la propia ley señala como causales de nulidad, declararlos nulos.

A este respecto el autor González Cosío²¹ nos dice:

"Ninguna acción puede impugnar un acto administrativo ante los tribunales autónomos, sino por vicio de juridicidad, en sentido restringido, por ilegalidad en sentido estricto, debiendo omitirse toda consideración relativa a la posible inconstitucionalidad del acto".

²¹ González Cosío, Arturo. "El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México", 2ª edición, Porrúa, México, 1982, Pág. 169.

En contra de las decisiones de las Salas Ordinarias del Tribunal se puede intentar la revisión ante la Sala Superior del mismo y después el juicio de amparo en el caso de los particulares, Acerca de la revisión, podemos decir que puede ser invocada por el actor y las autoridades por ilegalidad en la resolución que resuelva la cuestión planteada en el fondo, mientras que el amparo sólo puede interponerse en contra de las resoluciones dictadas en el recurso de revisión, por la Sala Superior.

El juicio de amparo que interponga un particular inconforme con una resolución definitiva pronunciada por la Sala Superior, se interpondrá en vía directa ante un Tribunal Colegiado de Circuito, para que sea éste quien se encargue de estudiar si la sentencia que decidió el Recurso de Revisión interpuesto ante la Sala Superior del Tribunal Contencioso local, fue dictada conforme a derecho y determinar su constitucionalidad, mas no puede entrar al estudio de la constitucionalidad del acto que fue impugnado ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De esta forma, nos damos cuenta de la imposibilidad jurídica que tiene el tribunal para conocer de la inconstitucionalidad de los actos, y que a pesar de ser

un órgano autónomo, tiene delimitada su competencia y por lo tanto sólo tiene facultades para poder conocer de la legalidad de los actos administrativos.

D.3 LA ANULACION DE LOS ACTOS ILEGALES, INJUSTOS O ARBITRARIOS

El artículo 80 de la Ley del Tribunal establece las causas por las cuales una resolución administrativa puede ser anulada. Tal precepto las enumera de la siguiente forma:

- I. Incompetencia de la autoridad;
- II. Incumplimiento u omisión de las formalidades legales;
- III. Violación de la ley o no haberse aplicado la debida;
- IV. Arbitrariedad, desproporción desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar;

En cuanto a la primera causal, la incompetencia es un vicio del acto administrativo, ya que los poderes de los agentes han sido repartidos por la ley,

por lo que los actos de las autoridades deben ser emitidos por autoridades competentes.

La competencia de la autoridad que emite el acto administrativo, no sólo es requisito de legalidad, sino también de constitucionalidad, ya que de acuerdo con el artículo 16 constitucional, los actos administrativos deben ser emitidos por autoridades competentes.

La competencia de los órganos administrativos ha sido clasificada de diversas maneras, encontrándose entre las más importantes la que toma en cuenta el ámbito de poder o capacidad de actuación de un ente administrativo, conforme a la cual se divide en razón de grado, de la materia, del territorio, y de la cuantía. La primera es aquella que corresponde a los órganos de la administración pública por la posición en que se encuentran colocados en su estructura jerárquica.

La competencia por materia se refiere a la función o actividad que de acuerdo con el orden jurídico se les haya otorgado; ésta se da en función de la especialización que requiere la división del trabajo que exige la función administrativa.

La competencia por territorio se refiere a la circunscripción territorial dentro de la cual el órgano administrativo puede ejercer sus funciones. Finalmente, la competencia por cuantía, que se refiere al valor económico que tiene el asunto, conforme al cual se asigna a los órganos superiores la resolución de asuntos de mayor valor económico y los de menor valor a los inferiores.

En consecuencia, el acto administrativo impugnado estará viciado por incompetencia del órgano administrativo que lo emitió cuando carezca de alguna de las competencias antes mencionadas.

La fracción segunda contempla el vicio por incumplimiento u omisión de las formalidades legales.

La forma, respecto de la segunda causal, es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, en virtud de que a través de ella se exterioriza la voluntad del órgano administrativo, por lo que, si la voluntad no se manifiesta de alguna manera, entonces dicho acto no existe.

Los requisitos formales que deben cubrir los actos administrativos son los siguientes:

- I. Constar por escrito;
- II. Señalar la autoridad que lo emite;
- III. Estar fundado y motivado;
- IV. Expresar el objeto o propósito de que se trate;
- V. Ostentar la firma del funcionario competente, y
- VI. En su caso el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido.

Estos requisitos están contenidos en el artículo 16 Constitucional, el cual dispone: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Por regla general, la exteriorización de los actos administrativos es en forma escrita lo cual permite determinar de una manera más exacta la decisión del órgano administrativo, al valorar debidamente la legitimidad del acto aunque existen otras formas de exteriorización de la voluntad del órgano administrativo como son la forma tácita y el silencio administrativo.

En cuanto a la autoridad que emite el acto, se debe hacer una mención expresa de la misma, a fin de que el gobernado sepa a quien se le imputa el acto, y por otro la de determinar si tal órgano es competente o no para emitirlo. La omisión de este requisito dejaría en estado de indefensión al particular afectado, lo que traería como consecuencia la ilegalidad del acto administrativo.

Otro requisito indispensable de los actos administrativos es la fundamentación y la motivación de los mismos, y podemos decir que ésta es una garantía establecida en el artículo 16 Constitucional, que todo acto de autoridad debe cumplir. Sobre el particular González Cosío ²² nos dice:

"...la fundamentación es el conjunto de reglas jurídicas que justifican el acto de la autoridad y que son enunciados en la introducción de la decisión; la motivación es el conjunto de circunstancias, de antecedentes y de razonamientos expresados o mencionados por la autoridad para aclarar el acto, en su sentido y alcances".

²² Ibid. Pág. 166.

Por lo que podemos decir que la fundamentación y la motivación consisten en hacer la declaración de cuáles son las circunstancias de derecho y de hecho que han llevado al órgano administrativo a emitir el acto.

Pero para que se pueda considerar que un acto administrativo cumple con tales requisitos, no es suficiente que contenga la cita de los preceptos legales, y las razones que han llevado a la autoridad a dictar un acto determinado, sino que es menester que entre los fundamentos jurídicos y los antecedentes de hecho exista una perfecta adecuación, es decir, una relación de causalidad.

Así, el primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Jurisprudencia visible en la Tercera Parte, del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al terminar el año de 1975, dice:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. VIOLACION FORMAL Y MATERIAL. Cuando el artículo 16 constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que

79 **ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas. Pero para ello basta que quede claro el razonamiento substancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que substancialmente se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan imprecisa que no dé elementos al afectado para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, podrá motivar la concesión del amparo por falta formal de motivación y fundamentación. Pero satisfechos estos requisitos en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad, y para alegar en contra de su argumentación jurídica, podrá concederse o no, el amparo, por incorrecta fundamentación y motivación desde el punto de vista material o de contenido, pero no por violación formal de la garantía de que se trata, ya que ésta comprende ambos aspectos".

Por su parte, el Tribunal de lo Contencioso, en Jurisprudencia N° 1 de la Sala Superior, Segunda Epoca, publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, el 29 de junio de 1987, dice:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. Para que tenga validez una resolución o determinación de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, se debe citar con precisión el precepto legal aplicable, así como también las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de ese acto; además de que exista una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, o sea, que en un caso específico se configuren las hipótesis normativas, requisitos sin los cuales, no puede considerarse como debidamente fundado y motivado el acto de autoridad".

El objeto del acto administrativo lo constituye el mismo acto, en virtud de la competencia que le ha sido asignada a la autoridad para emitirlo, éste permite al gobernado conocer su contenido, y así también poder determinar si existe o no algún vicio en el objeto.

La firma constituye uno de los requisitos esenciales del acto, ya que a través de ella se acredita que la voluntad del órgano administrativo efectivamente ha sido emitida de la manera que el acto indica y, en consecuencia, su omisión representa la inexistencia de esa voluntad.

Ahora bien, la existencia de la firma del funcionario en el acto administrativo debe constar plenamente y de manera autógrafa; es decir, debe ser estampada de puño y letra del funcionario que haya emitido tal acto.

Al respecto, el Tribunal en Jurisprudencia número 6 de la segunda época establece lo siguiente:

"FIRMA AUTOGRAFA. ES INDISPENSABLE EN TODO ACTO DE AUTORIDAD.- Para que una resolución administrativa obligue jurídicamente a los particulares, debe contener la firma autógrafa, y no facsimilar, de la autoridad que la emita".

En virtud de que el destinatario, o sea el sujeto pasivo del acto administrativo constituye la persona sobre la que recaen los efectos del mismo, es

indispensable poner su nombre para que los datos permitan su identificación. Esto con el fin de estar en posibilidades de conocer quien es el gobernado al que le corresponde cumplir con las obligaciones impuestas en el acto o los derechos contenidos en el mismo, ya que de no conocer al destinatario del acto por su nombre, tendría como consecuencia que el acto no surtiera sus efectos.

La fracción tercera del artículo 80 de la Ley del Tribunal Contencioso Local, prescribe la llamada violación de la Ley. Esta violación se puede presentar de tres maneras a saber: La primera surge en el momento en que la autoridad administrativa se aparta de la norma que rige el acto; la segunda se presenta cuando la autoridad produce el acto incurriendo en una inadecuada interpretación de la norma de derecho; y finalmente la tercera cuando por error de hecho acerca de la existencia, o apreciación de la norma legal, se produce un acto viciado, entonces se incurre en una falsa aplicación de la misma.

Como podemos observar, la causal en comento difiere de las anteriores ya que en este caso el funcionario competente emite el acto con observancia de las formas y formalidades legales; pero en cuanto a su contenido existe contradicción con lo que previenen las normas jurídicas relativas al fondo del asunto.

La cuarta causal contemplada en el artículo 80, habla de la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta u otras causas similares que se presentan al momento en que la autoridad administrativa emite el acto administrativo.

Como sabemos, las autoridades administrativas para poder emitir cualquier acto, es necesario que cuenten con la llamada facultad discrecional; por ésta entendemos las facultades consagradas en una norma jurídica en la cual se faculta a un órgano administrativo para que con cierta libertad, ante determinadas circunstancias de hecho, decida lo que es oportuno hacer o no hacer.

Sin embargo, las facultades discrecionales no pueden ser ejercidas en forma ilegal. El hecho de que tales facultades otorgan al órgano administrativo cierta libertad para decidir su obrar, no implica que lo hagan de manera arbitraria; por ello, la actividad discrecional como toda actividad administrativa, debe desarrollarse conforme a derecho.

Por lo que respecta al desvío de poder, que como causal de nulidad se encuentra prevista en la fracción IV del artículo 80 del precepto legal aludido,

González Cosío²³ dice que es "...la mala fe, la incorrecta intención de la autoridad para servirse de su poder desviándolo de su fin". En consecuencia, la desviación de poder constituye la ruptura de la obligación que tiene el órgano de la administración de realizar el fin público y el específico del caso concreto que la ley ha fijado al darle competencia al órgano; por lo tanto, pudiera implicar un motivo de incompetencia ya que el acto debe acomodarse al ordenamiento jurídico.

En México, se admite el desvío de poder que expresamente está contemplado en la fracción V del artículo 238, del Código Fiscal de la Federación que expresa: "... Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: ... V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponde a los fines para lo cual la ley confiera dichas facultades".

En la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, está contemplada expresamente dicha facultad, en la cuarta causal del multicitado artículo 80, ya que el desvío de poder se presenta en la injusticia manifiesta, y en la arbitrariedad de las autoridades al momento de emitir el acto administrativo, haciendo caso omiso de lo dispuesto por las normas legales.

²³ Ibid. Pág. 164.

E) LOS RECURSOS

Los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros, para que obtengan, mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución judicial sea ésta un auto o un decreto²⁴.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal preve medios de impugnación que pueden promover las partes, en contra de las resoluciones jurisdiccionales dictadas por las Salas del propio Tribunal, dentro del proceso contencioso administrativo. Estos medios son instancias a favor de las partes para impugnar las resoluciones de los tribunales, cuando éstas no han sido apegadas a derecho.

En el momento de pronunciar sus resoluciones, el juzgador como ser humano que es falible, puede equivocarse en la interpretación y aplicación de la ley en un caso concreto. Para poder remediar este error, la propia ley prevé recursos, a fin de que sean revisadas las resoluciones emitidas durante la secuela procesal por las mismas Salas del Tribunal, incluyendo la sentencia definitiva, a

²⁴ Pallares, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", op. cit. Pág. 685.

fin de que, de no haberse emitido conforme a derecho sean modificados o revocados, o en su caso, de no comprobarse su ilegalidad se confirmen.

La Ley del Tribunal prevé en su título tercero lo referente a los recursos de reclamación y de revisión.

E.1 LA RECLAMACION

En lo referente al recurso de reclamación, de acuerdo con el artículo 83 de la ley, es procedente contra las providencias o los acuerdos de trámite, que sean dictados por el presidente del Tribunal, por el Presidente de cualquiera de las Salas o por los magistrados, así como en los demás casos señalados por esta ley. Procede la reclamación cuando se impugna una resolución para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión. Otro caso en que procede este recurso es el que señala el artículo 75 fracción V, cuando se desechan pruebas por la Sala Ordinaria en una audiencia de ley. En los dos casos antes mencionados procede el Recurso de Reclamación ante la Sala Superior, siendo también éstos los dos únicos casos en que la Sala Superior conozca de este recurso, ya que de

conformidad con lo dispuesto por la regla general contenida en los artículos 84 y 85 de la Ley, la reclamación se tramita ante la misma Sala de adscripción del magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido.

La reclamación debe interponerse por escrito, expresando los agravios correspondientes, dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de la notificación del acuerdo que se quiera recurrir, ante la Sala a la que esté adscrito el magistrado que dictó el acuerdo que se reclama.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 85 de la Ley, se dará vista a las demás partes, por un término común de tres días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término la Sala resolverá lo conducente.

E.2 LA REVISION

El recurso de revisión, regulado en el artículo 85 de la ley, será procedente contra las resoluciones de las Salas del Tribunal, que decreten o nieguen un sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo y

las que pongan fin al procedimiento. Las partes pueden recurrir las resoluciones anteriores ante la Sala Superior.

El término para interponer este recurso será de diez días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna.

Este recurso es del conocimiento de la Sala Superior, la cual al admitir el trámite del mismo, designará 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 el término de cinco días, el magistrado ponente deberá formular el proyecto respectivo y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un término de quince días.

La resolución que se dicte deberá estudiar la procedencia del recurso y enseguida los agravios expresados por quien recurra la sentencia. La resolución que dicte la Sala Superior puede tener tres efectos: confirmar, modificar o revocar la sentencia según sea el caso.

Sabemos que ante una resolución desfavorable a un particular, una vez intentados los recursos, puede acudir ante los Tribunales Federales e intentar el juicio de amparo en vía directa.

En el caso de que sea la autoridad la que quiera recurrir las resoluciones definitivas, de acuerdo con el artículo 87 de la Ley del Tribunal y 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán interponer el recurso de revisión administrativa ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, dentro del plazo de quince días siguientes a aquél en que surta efecto la notificación respectiva. Procederá esta revisión cuando se trate de un asunto de importancia y trascendencia y serán considerados con estas características si el valor del negocio excede de 20 veces el salario mínimo elevado al año. Según lo dispuesto por el artículo 3º bis de la Ley de Amparo, el salario mínimo será el general vigente para el Distrito Federal al momento de interponerse la revisión.

E.3 QUEJA

Este recurso sólo está previsto para el caso de que se presente el supuesto contemplado en el artículo 82 de la Ley del Tribunal, el cual dispone que el actor

puede acudir en queja ante la Sala respectiva, es decir, ante la Sala que emitió la resolución, en el caso de que las autoridades responsables no den cumplimiento a la sentencia definitiva.

Este recurso debe ser presentado por escrito, con la respectiva expresión de agravios y la Sala deberá dar vista a la autoridad responsable por el término de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

La Sala ordinaria respectiva, resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario le serán impuestas sanciones que van desde la amonestación hasta la multa de 50 a 100 veces el salario mínimo diario general para el Distrito Federal en caso de renuencia.

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 propuesta de su Presidente o de las Salas, hará del conocimiento del Presidente de la República, aquéllos casos en los que el propio Jefe del Departamento del Distrito Federal no dé cumplimiento a las resoluciones del Tribunal, a efecto de que las acate.

CAPITULO III

LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

La competencia de un órgano jurisdiccional es la facultad que tiene para conocer de ciertos casos conforme las atribuciones que la ley le señala, o en algunos casos por la voluntad de las partes.

En esta materia, la competencia es la facultad que tiene el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal conforme a la ley que lo rige, para conocer de las controversias que se susciten en las materias administrativas y fiscal entre los particulares y las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal.

Su competencia se extiende a los juicios promovidos contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades antes mencionadas, aún cuando apliquen disposiciones de orden federal, siempre y cuando no actúen con atribuciones delegadas.

La competencia del Tribunal se delimita mediante el sistema de la cláusula general, lo cual le permite actuar respecto de todas las controversias jurídico-administrativas inclusive en la materia fiscal local del Distrito Federal desde 1980, exceptuando los diez casos de improcedencia de la acción, determinados en la ley y que ya fueron objeto de estudio en el capítulo anterior.

No todas las pretensiones pueden plantearse a la jurisdicción administrativa, dado que ésta, aún en el supuesto de la cláusula general de competencia, no podría conocer de los conflictos fundados en normas ajenas a la actividad del Estado. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, consecuentemente, sólo puede conocer de las pretensiones basadas en ordenamientos administrativos y en contra de resoluciones administrativas emitidas por autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal.

"En México rige el principio de pluralidad de jurisdicciones en función del derecho que sirve de fundamento a la pretensión, cuando se estructura una jurisdicción administrativa, bien en el ámbito fiscal o en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en términos más amplios se limita su ámbito a la pretensión fundada en Derecho

Administrativo frente a actuaciones fundadas en normas de distinta naturaleza deberán de deducirse en el proceso civil o especial, y cuando no existen tribunales con jurisdicción administrativa o fiscal, el proceso de amparo únicamente conocerá de las pretensiones que estén fundadas en la lesión de garantías individuales"²⁵.

La delimitación jurisdiccional de los tribunales de lo contencioso administrativo, atiende a la naturaleza del derecho tutelado y a la circunstancia de que el acto impugnado emane de un órgano administrativo.

~~Territorio, materia, cuantía y grado.~~

Territorio, materia, cuantía y grado.

Así, la competencia del Tribunal Contencioso queda comprendida dentro de los límites del Distrito Federal. El artículo 9º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala que la función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que contará con plena

²⁵ Op. Cit. Pág. 111.

autonomía para dictar sus fallos, a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares. De esta forma observamos que en el Distrito Federal, el Tribunal Contencioso es la única institución que tiene a su cargo el desempeño de la función jurisdiccional en materia administrativa.

La competencia por materia se determina de acuerdo con la naturaleza de las controversias sujetas a la decisión del Tribunal. Pueden acudir a promover el juicio ante el Tribunal, todos aquéllos individuos que se consideren afectados en sus derechos por resoluciones en materia administrativa y fiscal a nivel local.

El artículo 21 de la Ley del Tribunal, señala la competencia de las Salas, quedando circunscritas, como ya hemos mencionado a los actos administrativos, provenientes de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal.

La competencia por grado tiene aplicación en el Tribunal, ya que las Salas Ordinarias conocen y resuelven los conflictos en primera instancia, y en caso de que se interponga el recurso de revisión en contra de la sentencia definitiva dictada

por alguna de las salas, será la Sala Superior la que conozca y resuelva dicho recurso, actuando como tribunal de alzada, es decir en segunda instancia.

En caso de que surja algún conflicto de competencia, la propia Ley del Tribunal, establece en su artículo 15, que cuando el conflicto surja entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los Tribunales de la Federación o de los Estados, serán resueltos conforme a lo dispuesto por el artículo 106 Constitucional, el cual establece que corresponde al Poder Judicial de la Federación dirimir dichas controversias, por lo que, el procedimiento para substanciar la controversia deberá ser el previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cuando el conflicto surja entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y otros tribunales de la misma entidad, deberá ser resuelto por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Una vez determinada la competencia del Tribunal Contencioso mediante la cláusula general de distribución, podemos estudiar de manera concreta la evolución de la misma en la ley, que como sabemos ha sido objeto de numerosas reformas

en el transcurso del tiempo, y que en esta ocasión sólo serán objeto de estudio las reformas hechas al artículo 21 de la Ley, que señala la competencia y atribuciones de las Salas del Tribunal.

**A) EVOLUCION DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL,
RESPECTO A SUS ATRIBUCIONES FISCALES Y LA NEGATIVA
FICTA**

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su texto original, fijaba a éste sólo una competencia en materia administrativa y no fiscal. Para evitar conflictos de atribuciones, la Ley establecía la separación de manera clara y precisa de las atribuciones de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación. De esta forma, la fracción I, del artículo 21 de la ley disponía lo siguiente:

ARTICULO 21.- Son atribuciones de las Salas del Tribunal:

I.- Conocer, en los términos de Ley, de los juicios que se promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes

del Departamento del Distrito Federal, con excepción de las materias señaladas para la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en las que el presunto agraviado alegue como causa la ilegalidad;

Así, observamos que las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sólo podían conocer de asuntos de naturaleza administrativa local, ya que la fracción primera claramente determinaba que sólo podían conocer de las resoluciones o actos administrativos que emanaran de las autoridades del Departamento del Distrito Federal como autoridad administrativa, y nunca de las que exclusivamente son competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Posteriormente, el día 3 de enero de 1979, aparecen publicadas en el Diario Oficial de la Federación, diversas reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso, entre las que podemos destacar la hecha al artículo 21, en la que se amplía la competencia del Tribunal, para conocer de las cuestiones fiscales locales, es decir, que desde ese momento el Tribunal puede conocer de las resoluciones fiscales emitidas por las autoridades fiscales dependientes del Departamento del Distrito Federal. En esta reforma al artículo 21, se dispuso lo siguiente:

ARTICULO 21.- Son atribuciones de las Salas conocer de los juicios que se promuevan contra:

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

III.- La falta de contestación de las mismas autoridades dentro de un término de quince días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera. En materia fiscal, las instancias o peticiones que se formulen deberán ser resueltas en el término que la Ley fije, a falta de éste en el de noventa días; el silencio de las autoridades se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda;

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

ARTICULO 21.- Son atribuciones de las Salas conocer de los juicios que se promuevan contra:

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

III.- La falta de contestación de las mismas autoridades dentro de un término de quince días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera. En materia fiscal, las instancias o peticiones que se formulen deberán ser resueltas en el término que la Ley fije, a falta de éste en el de noventa días; el silencio de las autoridades se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda;

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

Esta adición permitió complementar la esfera jurisdiccional del Tribunal, encontrándose en posibilidad de conocer ahora no sólo de los actos administrativos, sino también los fiscales emitidos por la Tesorería Local dependiente del Departamento del Distrito Federal, y que hasta antes de esta reforma dicha facultad estaba conferida para el Tribunal Fiscal de la Federación. El autor González Cosío²⁶ emite una opinión a este respecto al decir:

" La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal distingue implícitamente entre el contribuyente y el administrado en materias no fiscales. Respecto de la materia administrativa fiscal adopta el mismo criterio que el Código Fiscal de la Federación, pues el silencio de la autoridad equivale al rechazo de las peticiones, cuando se mantiene durante 90 días".

El autor en cita, hace referencia a la distinción entre el contribuyente y el administrado, en el sentido de que el primero (contribuyente) es aquel particular al cual se le impone el pago de obligaciones o derechos de índole fiscal, mientras que el administrado, es todo particular (persona física o moral) sobre el que recae

²⁶ González Cosío, Arturo. Op. Cit. Pág. 154.

la acción de la administración pública, es decir, toda persona que resulte afectado en su esfera jurídica a causa de una resolución administrativa; esta distinción es hecha en virtud de que como se desprende de la lectura del artículo y fracción en estudio, el Tribunal además de conocer de asuntos administrativos, también puede resolver asuntos de carácter fiscal.

El párrafo segundo de la fracción III, establecía que el silencio de las autoridades se consideraba como negativa, cuando no se daba respuesta en el lapso que fijara la ley o a falta de éste, el de 90 días. Este párrafo consagraba en materia fiscal que el silencio de la autoridad se presumía como resolución negativa a la instancia; es decir, el significado presunto de una negativa, ya que transcurrido el término de 90 días tal y como lo disponía el párrafo en comento, sin que hubiera sido notificada la resolución a la petición hecha por el particular, éste podía considerar que la autoridad resolvió negativamente.

Las disposiciones contenidas en el Código Fiscal de la Federación son de aplicación supletoria en los juicios de materia fiscal promovidos ante el Tribunal de lo Contencioso, tal y como lo dispone el artículo 24 de la Ley del Tribunal, y en relación a esto, la Jurisprudencia número 24 del Tribunal señala lo siguiente:

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN EL. Los juicios en materia fiscal que se promuevan ante este Tribunal, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala la Ley de la materia. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a dicho ordenamiento, se aplicará supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, atento a lo dispuesto en el artículo 24 de la ley que rige este órgano jurisdiccional.

Por lo que diremos que, todo procedimiento administrativo puede concluir con una resolución expresa, que puede ser total o parcialmente negativa o positiva, o bien puede ser fictamente negativa. El objeto de esta figura es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debió emitir la resolución correspondiente.

La resolución debe ser dictada dentro de un término, pero si éste no existe en la ley, o si la autoridad no resuelve, frente al silencio de la Administración se puede adoptar cuatro posibles soluciones, según lo explica Carrillo Flores²⁷:

²⁷ Carrillo Flores, Antonio. "La Justicia Federal y la Administración Pública", 2ª edición, Porrúa, México, 1973 Pág. 169.

- 1ª A petición del particular, vencido el plazo para la decisión del negocio, éste pasa de la autoridad que debió resolverlo a otra;
- 2ª De oficio una segunda autoridad se avoque al conocimiento del asunto que no se hubiese concluido en el término inicialmente fijado;
- 3ª Que expirado el plazo, por una ficción legal se entienda que la autoridad ha decidido positivamente, y
- 4ª Similar a la anterior se entiende decidido en forma negativa, de manera que puede el particular intentar los recursos administrativos o jurisdiccionales que proceda.

El Código Fiscal de la Federación vigente en su artículo 37, ha acogido la cuarta solución. Este artículo señala que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deben ser resueltas en un plazo de cuatro meses, lo que para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal era de 90 días, y que transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución al interesado, éste puede considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución, o bien esperar a que ésta se dicte.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en Jurisprudencia número 124 de la Segunda Epoca, en relación al término para que se configure la negativa ficta sostiene lo siguiente:

NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA SI LA AUTORIDAD NO NOTIFICA AL PROMOVENTE CON ANTERIORIDAD A LA PRESENTACION DE LA DEMANDA LA RESOLUCION EXPRESA. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación , la negativa se configura cuando las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades administrativas no sean resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en noventa días. De este precepto se deduce que aún cuando la autoridad haya emitido resolución sobre el asunto interpuesto por el particular, si dicha resolución no es notificada antes de que se promueva el juicio respectivo, se configura la negativa ficta en virtud de que esa resolución no fue conocida por el particular y, por lo tanto, no puede tenerse como resuelta la instancia o petición de acuerdo con el precepto citado.

De lo anterior podemos deducir que la negativa ficta no se configura si se **emite y notifica** la resolución expresa con anterioridad a la presentación de la demanda, aunque ello haya sucedido posteriormente a los 90 días señalados.

Existen tres sistemas desde el punto de vista doctrinario para que se configure la negativa ficta y son los siguientes: a) En el primero se requiere que el particular acuda ante la autoridad en dos ocasiones en solicitud de respuesta, reiterando su petición, y a partir de la última promoción se empieza a contar el término de dicha negativa; b) En el segundo, el plazo empieza a computarse después de que el expediente ha quedado integrado y, c) el tercer sistema se puede enunciar en el sentido de que si no se da respuesta dentro del término que fija la ley, sin tomar en cuenta la tramitación a seguir, debe tenerse por resuelto en sentido negativo por el simple transcurso del término.

Este último método es el que debe adoptar el Tribunal Contencioso y establecer que una vez transcurrido el plazo señalado por la ley sin que la autoridad haya dado contestación a la petición del particular, entonces se entenderá que la respuesta es en sentido negativo con la finalidad de que éste se encuentre en posibilidad de combatir en un sólo juicio dicha negativa, ya que de lo contrario

estaría obligado a seguir dos juicios para conseguir lo que pretende. Uno para obtener respuesta expresa de la autoridad atacando el silencio administrativo, y si la respuesta de la autoridad no fuera favorable, otro juicio para invocar su nulidad.

Respecto al término para interponer la demanda en contra de una negativa ficta, el interesado no puede estar obligado a interponer la demanda en el término de 15 días que establece la Ley del Tribunal sino que el afectado podrá en cualquier tiempo, mientras no se dicte resolución expresa, y siempre que haya transcurrido el término que la ley fija para resolver una instancia o contestar una petición, demandar su nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Por lo que, si la demanda es presentada una vez que ha transcurrido el término antes señalado sin que exista resolución expresa, entonces podemos concluir que el juicio fue promovido dentro del plazo previsto por la ley.

Una vez interpuesta la demanda por el particular, la autoridad demandada al momento de contestar la demanda tiene la obligación de fundar y motivar el acto impugnado, porque de no hacerlo, pierde la oportunidad procesal de fundar dicha negativa.

La negativa ficta una vez que se configura prevalece, independientemente de que la autoridad al fundamentarla argumente haber revocado la resolución.

Una vez declarada la nulidad de la negativa ficta por alguna de las Salas del Tribunal, la autoridad administrativa no podría volver a tener conocimiento de la petición del particular respecto de la cual se configuró la negativa ficta con el fin de modificarla. Al respecto el Tribunal Fiscal de la Federación, en su tesis número 1430, sostiene lo siguiente:

**NEGATIVA FICTA.- SI SE DECLARA SU NULIDAD LA
AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO PUEDE VOLVER A
EXAMINAR LA PETICION O LAS CUESTIONES DISCUTIDAS
EN LA INSTANCIA RESPECTO DE LA QUE SE CONFIGURO.-**

Del análisis de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal y de los diversos artículos que regulan la negativa ficta y los juicios en los que se impugna, se deduce que si se declara la nulidad no puede tener como efecto que el asunto regrese al conocimiento de la autoridad administrativa, pues ello desvirtuaría la naturaleza de esa figura que radica substancialmente en sustraer de la autoridad

administrativa, el conocimiento del caso, para entregarlo al Tribunal Fiscal, ante el que esa autoridad tendrá el carácter de parte demandada y por ello estará vinculada al proceso, con las consecuencias lógicas que tendrán que seguirse de sus acciones u omisiones.

Otro aspecto a revisar en cuanto a la negativa ficta es el de no confundirla con el derecho de petición. La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha sustentado el siguiente criterio acerca de estas diferencias:

NEGATIVA FICTA.- ES UNA FIGURA PECULIAR DEL JUICIO DE NULIDAD DIVERSA A LA VIOLACION DEL DERECHO DE PETICION.- La negativa ficta que se reconoce en la reglamentación del juicio de nulidad es diversa a la violación de la garantía consignada en el artículo 8º de la Constitución. Cuando ésta se hace valer en el juicio de amparo, y prospera, el único efecto de la protección constitucional será que la autoridad responsable, dentro de un término fatal, debe dar respuesta al particular, en el sentido que considere conveniente. En el juicio de nulidad contra una negativa ficta, en cambio, transcurrido el término, sin respuesta de la autoridad

a la instancia o petición del particular, se presume una resolución desfavorable y dentro del propio juicio la autoridad deberá aportar los fundamentos y motivos de la misma, y el particular se podrá defender, debiéndose resolver la controversia, sin que el asunto pueda volver a la autoridad para que, con libertad, dicte una resolución expresa.

Por reforma hecha a la Ley del Tribunal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1986, desaparece inexplicablemente la figura de la negativa ficta, que consagraba el segundo párrafo de la fracción III del artículo 21 de la Ley del Tribunal. Esto significó un retroceso de cincuenta años en materia contencioso administrativa, pues el Tribunal Fiscal de la Federación nació dotado de esta facultad, es decir, la de conocer de negativas fictas desde 1936. Por ello consideramos que es conveniente que esta competencia esté consignada en la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Sin la negativa ficta un particular se puede ver obligado a ejercitar dos acciones y seguir dos juicios para conseguir lo que pretende. Uno para obtener respuesta expresa de la autoridad, esto es un silencio administrativo o amparo por violación al artículo 8º constitucional, y si la respuesta emitida por la autoridad no fuera favorable, intentar otro juicio para combatirla. Lo conveniente entonces, sería recuperar la

negativa ficta no sólo para los asuntos de índole fiscal sino también para los administrativos, lo que haría más pronta y expedita la impartición de justicia administrativa.

Este análisis que hemos hecho de la evolución de la competencia en materia administrativa y fiscal del Tribunal de lo Contencioso, nos deja ver que, algunas de las reformas han desconocido el alcance que el Tribunal ha tenido desde sus inicios, y que han suprimido de sus normas disposiciones que le daban un carácter avanzado, convirtiéndolo en un órgano con cada vez menos atribuciones para la impartición de justicia.

B) ANALISIS DEL ARTICULO 21 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece la competencia de sus Salas, señalando lo siguiente:

Artículo 21.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

- I.- De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten, o traten de ejecutar en agravio de los particulares;
- II.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;
- III.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;
- IV.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;
- V.- Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de

- VI.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal, y
- VII.- Las resoluciones que se dicten negando a los particulares la

indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por ésta vía, o acudir ante la instancia judicial competente.

VIII.- De los demás que señale esta Ley.

La fracción I del artículo 21, se refiere a la competencia en materia administrativa de las Salas del Tribunal. Señala que el Tribunal podrá conocer de los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de los particulares. Cabe señalar que la fracción que se analiza no establece que las resoluciones que se combaten ante el Tribunal, tengan que ser definitivas, sino que sólo basta con que causen un agravio al particular, es decir, con que afecten la esfera jurídica del gobernado.

La fracción segunda menciona los juicios en materia fiscal de los que pueden tener conocimiento las Salas; esta fracción señala que sólo podrá interponerse el juicio contencioso administrativo en contra de resoluciones definitivas, es decir, que en materia fiscal se deben impugnar las actuaciones que pongan fin al procedimiento y que por lo tanto, ya determinen la existencia de una obligación

fiscal, den las bases para su liquidación, o nieguen la devolución de una cantidad indebidamente percibida. Por tal motivo en materia tributaria en la fracción a estudio, es necesario que exista un acto definitivo que decida la situación del contribuyente para poder combatirlo, y no procederá el juicio contra actuaciones de trámite o que formen parte de un procedimiento administrativo.

La fracción tercera se refiere a los juicios que pueden promover los particulares en contra de la falta de contestación de las autoridades a sus promociones, cuando han transcurrido treinta días naturales, a menos que las leyes o reglamentos fijen otros plazos, o la naturaleza del asunto así lo requiera. Acerca de esto, cabe hacer mención que la fracción sólo consigna la impugnación por el silencio de las autoridades, para de esta forma obligarlas a contestar a lo solicitado por el particular, mas a esto no se le da un sentido de negativa ficta, ya que la Ley no lo contempla de manera expresa. Al respecto, la característica más importante de la negativa ficta es que la propia ley da un plazo a las autoridades para contestar la petición del particular, y en caso de no hacerlo, entonces será considerarla dicha resolución como una negativa y no como un mero silencio administrativo, o violación al derecho de petición.

Con un juicio por silencio o por violación al derecho de petición, el particular sólo aseguraría la respuesta de la autoridad, independientemente del sentido que pueda tener esa contestación. Si la respuesta a los solicitado es negativa, el particular se verá en la necesidad de combatir dicha resolución a través de otro juicio. En cambio, si se fija un sentido ficto al silencio de las autoridades, después de un plazo determinado, y si éste es negativo, entonces da pie al particular para combatir desde ese momento la negativa ficta de la autoridad, sin tener que esperar a obtener una respuesta.

Reflexionando acerca de esta cuestión, como mencionamos en el apartado anterior, al estudiar la evolución de la competencia del Tribunal en materia fiscal, la negativa ficta estaba prevista en el párrafo segundo de la fracción tercera, pero inexplicablemente desapareció con las reformas hechas a la Ley en el año de 1986.

La fracción IV se refiere al recurso de queja, por incumplimiento de las sentencias que dictan las Salas. También se interpone ante el incumplimiento de las autoridades, a las suspensiones que se decreten, respecto del acto reclamado en juicio.

La fracción V nos habla del recurso de reclamación, que es interpuesto en contra de las resoluciones de trámite que dictan los Magistrados, los Presidentes de cualquiera de las Salas o el Presidente del Tribunal, que ya ha sido analizado en un apartado anterior.

La fracción VI nos habla de la acción de lesividad, es decir, la acción que tienen las autoridades para combatir un acto administrativo que ha generado derechos en favor de un particular, en materia fiscal.

A este respecto González Cosío²⁸ escribió:

"Únicamente un órgano jurisdiccional puede operar la extinción de un acto administrativo atributivo de derechos, sea un acto irregular, o sea inclusive regular".

Es decir, que cuando exista una resolución que haya generado derechos adquiridos en favor de un particular, la autoridad no puede desconocerla, debe por ello iniciar un juicio para que sea un órgano jurisdiccional administrativo, el que

²⁸ Op. Cit. Pág. 158.

se encargue de determinar la vigencia o no de dicha resolución favorable al particular.

La fracción VII establece una nueva competencia de las Salas del Tribunal para conocer de la responsabilidad civil de la Administración Pública Local.

Esta reforma que es la más reciente hecha al artículo 21 de la Ley del Tribunal publicada el 10 de enero de 1994, añade una nueva fracción a dicho artículo para darle competencia a las Salas del Tribunal para conocer de las resoluciones que dicten las autoridades, negando a los particulares la indemnización por daños y perjuicios, cuando los funcionarios responsables hayan actuado de manera ilícita y dolosa, en detrimento del patrimonio de los gobernados.

CAPITULO IV

PROPUESTA PARA QUE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL CONOZCA DE LA NEGATIVA FICTA FISCAL

A) EL ANTECEDENTE LEGISLATIVO DE 1936, EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

La Ley de Justicia Fiscal fue promulgada en el año de 1936, y con ésta se dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación. Respecto a la negativa ficta la exposición de motivos señalaba que:

"La nulidad se pronunciará respecto de alguna resolución. Esta será expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades. El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación europea y la ley la adopta de acuerdo, además, de las últimas consideraciones de la doctrina. Es claro que como los artículos 8 y 16 constitucionales obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y motivar legalmente sus decisiones, una ley secundaria - como la que se promulga- no puede coartar el derecho de

los particulares para acudir en amparo por violación a tales preceptos y para obtener de los Tribunales Federales una determinación que obligue a las autoridades fiscales a emitir una respuesta expresa con los fundamentos legales del acuerdo que dicten. No es el objeto de la ley, pues, reducir o limitar esa garantía, sino por el contrario, el de conceder una protección más eficaz cuando por las circunstancias del caso, que al particular toca apreciar, éste cuente con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad. En el estado presente de la legislación, el particular siempre está obligado, ante la negativa de la autoridad a pedir un primer amparo para obtener una respuesta fundada, y cuando ésta le es desfavorable, a iniciar un segundo procedimiento en el que se examinen los problemas a fondo. La ley no hace otra cosa sino dar al particular el derecho de pasar desde luego al examen de fondo, a pesar del silencio de la autoridad. El uso de este derecho, se insiste, dependerá de las causas especiales de cada caso y de la apreciación que libremente haga el interesado de qué le es más ventajoso, si provocar la decisión expresa o iniciar el debate de fondo.

Inversamente, si ha optado por ocurrir al Tribunal, no podrá alegar como agravio la violación de los artículos 8 y 16²⁹.

Según lo anterior, para que el tribunal pueda anular una resolución es necesario que exista, es decir, que la resolución de la autoridad sea manifestada de forma expresa o bien se configure una negativa ficta a falta de contestación a la petición. Para este caso, se crea una ficción ante el silencio de las autoridades, en el que el particular se encuentra en posibilidad de intentar una acción para que se analice el fondo del asunto, suponiendo que al transcurrir el término, que la ley consagra para que se configure la negativa ficta, que ha habido una resolución desfavorable, la cual durante el procedimiento contencioso podrá fundar y motivar la autoridad e impugnar el particular.

Como bien se hacía mención en la exposición de motivos, la Ley de Justicia Fiscal era secundaria y, consecuentemente no podía ni tenía como objeto restringir los derechos de los particulares interesados, para solicitar el amparo por violación a sus garantías, y por el contrario se les colocaba en una situación de ventaja al darles oportunidad de que, una vez que contaban con los elementos necesarios para

²⁹Carrillo Flores, Antonio. Op. Cit. Pág. 196.

ejercitar su acción, decidir cuál de las dos vías intentar, si solicitar el amparo o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal, pero dejando claro que si habían optado por esta segunda opción, no podían alegar las mismas violaciones que harían valer en el amparo, sino atacar el fondo de asunto respecto del cual se configuró la negativa ficta.

Así, la Ley de Justicia Fiscal en el artículo 16 establecía:

ARTICULO 16.- El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a falta del término estipulado, en noventa días.

Este dispositivo legal señalaba claramente que la negativa ficta se configuraba cuando una autoridad fiscal no daba respuesta a una solicitud hecha por un particular, en el plazo fijado en la ley, y en el caso de que éste no se encontrara contemplado en la misma, entonces en el de noventa días; consecuentemente, el interesado debía entender que al no haber respuesta expresa por parte de la autoridad fiscal se estaba resolviendo dicha petición en forma negativa.

La reforma hecha a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la que desapareció la competencia de éste para conocer de las negativas fictas, significó un retroceso de cincuenta años en materia contencioso administrativa, ya que como se desprende del estudio de la Ley de Justicia Fiscal que hemos hecho, el Tribunal Fiscal de la Federación desde su origen tenía la facultad de conocer de negativas fictas, por lo cual pensamos que este es un retroceso inaceptable.

B) LA REFORMA DE 1986

En la iniciativa de reforma de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del año de 1986, estaban contempladas diversas modificaciones entre las que destaca la hecha al artículo 21 en el párrafo segundo de la fracción tercera, en la que inexplicablemente desaparece la negativa ficta del texto de la misma y acerca de la cual no se hizo comentario alguno.

En la exposición de motivos de dichas reformas se menciona que éstas tienen por objeto reestructurar el Tribunal,, como medida conveniente para lograr una

mejor impartición de justicia, lo cual es totalmente contradictorio, ya que no se puede impartir justicia de mejor manera cuando se suprimen facultades para conocer de determinados asuntos, que son importantes y de trascendencia para los particulares afectados por la inactividad de las autoridades. De esta manera los contribuyentes del Distrito Federal, se vieron ante la imposibilidad de atacar una resolución "negativa ficta" ante el Tribunal, debido a que había desaparecido la figura, teniendo en consecuencia que obtener una respuesta expresa de la autoridad requerida, y posteriormente acudir al Tribunal en demanda de justicia, lo cual no puede considerarse como una impartición de justicia de manera expedita.

Ahora bien, para poder atender a los requerimientos de los habitantes del Distrito Federal, y proporcionarles una real impartición de justicia, en los asuntos en que sea competente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es necesario que en su Ley se contengan figuras jurídicas que permitan la impartición de justicia en materia contencioso-administrativa, eficaz y también expedita.

Después de esta reforma de 1986, como quedó la redacción del artículo 21, al Tribunal ya no le fue posible conocer de las negativas fictas fiscales. Aunque se quiso trasladar por supletoriedad la figura, la fracción II del artículo 21 limita

a las salas a conocer de resoluciones definitivas "expresas", ya que dicha fracción dice que las autoridades "dicten", lo que cancela la posibilidad de interpretar ampliamente el término resolución, pues ésta debe ser expresamente emitida por las autoridades. En consecuencia, no hay competencia de acuerdo a la Ley del Tribunal para conocer de la negativa ficta.

La reciente reforma del Código Financiero, abre la puerta a retomar la figura, porque consagra la competencia del Tribunal para conocer de la negativa ficta. Al respecto, los artículos 62 y 555 en su fracción III de dicho Código, disponen lo siguiente:

ARTICULO 62.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien esperar a que ésta se dicte.

Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

ARTICULO 555.- Los recursos previstos en este Código, se sujetarán a lo siguiente:

...III. La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses contados a partir de la admisión del recurso. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, se considerará que se ha configurado la negativa ficta, y el interesado podrá impugnarla ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en cualquier tiempo mientras no se notifique la resolución respectiva, o bien esperar a que ésta se dicte...

Por lo tanto es urgente que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sea reformada para que sea regulado su procedimiento.

C) PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY VIGENTE

Como ya hemos mencionado con anterioridad, el Tribunal de lo Contencioso actualmente no tiene competencia para conocer de las negativas fictas fiscales, por

lo que el presente trabajo de tesis tiene como finalidad proponer reformas a diversos artículos de la Ley. Se propone reformar los siguientes dispositivos legales:

Aumentar un párrafo a la fracción tercera del artículo 21, para quedar como sigue:

ARTICULO 21.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

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

La decisión negativa ficta resultante de la falta de contestación de las autoridades fiscales dentro de un término de cuatro meses a las solicitudes, consultas o recursos administrativos que promuevan los particulares.

De igual manera se propone la adición de dos artículos: 56 bis y 56 ter, respectivamente, que regulará lo relativo a la demanda de la negativa ficta quedando en los siguientes términos:

ARTICULO 56 BIS.- En caso de que se impugne una resolución negativa ficta, se podrá ampliar la demanda dentro de los quince días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma, corriendo traslado de ella al demandado.

ARTICULO 56 TER.- El término para contestar la ampliación de la demanda será de quince días hábiles contados a partir de aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

También se propone adicionar una frase al final de la fracción tercera del artículo 79, para quedar redactada de la siguiente forma:

ARTICULO 79.- Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para dictar la resolución definitiva, debiendo limitarlos, en cuanto a la solución de la litis planteada, a los puntos cuestionados; y

III.- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que dé a una autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las Salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contracrá a los puntos de la litis planteada, incluyendo la negativa ficta.

Las presentes propuestas tienen como finalidad ampliar la competencia del Tribunal para conocer de la Negativa Ficta Fiscal, así como establecer su trámite

procesal, y de esta forma facilitar a los particulares que demandan justicia administrativa, combatir la inactividad de las autoridades, evitando prácticas ociosas que la dilatan y que pueden significar un menoscabo económico y procesalmente hablando en los intereses del particular. Al contemplar la negativa ficta en la ley, se evita que el particular se vea afectado ante el silencio de la autoridad que legalmente debió emitir una resolución.

CONCLUSIONES

1.- Los tribunales administrativos, producto de la evolución de la concepción de Separación de Poderes, surgida y cultivada en Francia, adquirieron después de transitar por la "justicia retenida y delegada", la plena autonomía, que además de confirmar su especialización como juzgadores públicos, reafirmaron su imparcialidad, al no depender propiamente del Poder Ejecutivo, o quedar adscritos a él.

En México, con antecedentes directos y claros desde el siglo pasado, particularmente desde la expedición de la afamada "Ley Lares", volvieron a hacer acto de presencia al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal de 1936. Esta creación, cuestionada constitucionalmente, pero motivada con criterios jurisprudenciales que justificaron su existencia, hizo renacer en nuestro país la vena contencioso-administrativa, y el desarrollo jurídico en esta materia, a la par del tradicional juicio de amparo.

A casi 60 años de este resurgimiento, y del posterior nacimiento de otros tribunales contenciosos, entre ellos el del Distrito Federal, han venido confirmando la necesidad e importancia de estos órganos jurisdiccionales, que cuentan ahora con un indiscutible soporte constitucional y con el reconocimiento de los especialistas,

litigantes y de la sociedad en general que coinciden en la imparcialidad y expeditéz de estos tribunales.

2.- Desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se incluyó la figura de la negativa ficta, como un avance que no lesionaba las garantías del gobernado, sino como un medio de darle expeditéz y prontitud a los procedimientos administrativos, evitando que un particular tuviera que agotar hasta dos juicios para satisfacer su pretensión; uno para obtener una respuesta expresa y otro para impugnar la resolución en caso de ser desfavorable dicha respuesta. Con la negativa ficta se evita esto, pues al considerarse por ficción jurídica, como respuesta negativa el mero transcurso del tiempo, el particular puede combatir directamente esta negativa, sin necesidad de litigar en busca de respuesta expresa, pues ésta se producirá necesariamente en el juicio de nulidad por negativa ficta; ya que este procedimiento prevé una réplica y una dúplica que le permite a la autoridad fundar y motivar la negativa, al responder a la demanda, y al particular combatirla al ampliarla.

Por ello, con esta experiencia a nivel federal, se aprovechó esta figura también, en el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual al adquirir competencia en materia fiscal local, también se estableció en su ley, la figura de la Negativa Ficta.

3.- Por reforma a la Ley del Tribunal Contencioso en el año de 1979, este órgano jurisdiccional quedó facultado para conocer de la materia fiscal en el Distrito Federal, esta reforma también estableció la negativa ficta, señalando un término general de 90

días para que las autoridades respondieran, y si no lo hacían se consideraba como negativa.

Tomando en cuenta la evolución que esta figura había adquirido a nivel federal, su reconocimiento en el ámbito local y su indiscutible utilidad, sorprende por ello, su súbita desaparición en la reforma a la Ley del Tribunal en el año de 1986, sobre todo porque no se explicó en absoluto las causas o motivos de esa mutilación.

Insistimos por ello, en que esta reforma fue un verdadero retroceso de más de 50 años en materia fiscal, al desaparecer una figura que a nivel federal había sido instituida desde 1936, desde la época en que se creó el Tribunal Fiscal de la Federación.

4.- La reciente expedición del Código Financiero del Distrito Federal, volvió a abrir la oportunidad de reincorporar esta figura jurídica en el ámbito local. En efecto, este ordenamiento reguló la negativa ficta, atribuyendo expresamente al conocerla.

Sin embargo, la Ley de este órgano jurisdiccional además de no prever la figura, no contiene tampoco, un procedimiento específico para tramitarla, situación indispensable por la naturaleza y características de esta figura. Si bien es cierto, que en la Ley del Tribunal se señala como norma supletoria al Código Fiscal de la Federación, también lo es que, debiera legislarse para que en la propia norma del Tribunal Contencioso del Distrito Federal, se recuperara la figura y se normara su procedimiento, acorde con los principios, naturaleza y términos que este Tribunal maneja.

5.- Por lo expuesto, la propuesta que esta tesis sostiene es que es jurídicamente necesario reformar a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para consagrar y establecer un procedimiento para que las Salas de este órgano jurisdiccional, conozcan de la negativa ficta fiscal.

Como justificaciones a esta propuesta, deseo destacar tres:

PRIMERO.- Porque la negativa ficta, al evitar la multiplicación de litigios cumple con los principios públicos de economía procesal y de expeditéz, que incluso tienen fundamento constitucional en el artículo 17 de la Constitución Federal. Además, se enmendaría por virtud de esta reforma, una violación a las garantías individuales (artículo 8 Constitucional), ya que las autoridades conculcan los derechos de los particulares a quienes no les responden sus peticiones, en los

plazos que señalan las leyes (o en el "breve término" que de manera general consagra la Constitución Federal), y se castiga no a la autoridad, sino al particular que se ve obligado a litigar primero para obligar a una respuesta expresa y luego a combatir una decisión desfavorable;

SEGUNDO.- Porque ante la aparición del Código Financiero del Distrito Federal, que consagra esta figura, es impostergable la reforma de la Ley del Tribunal Contencioso Local, para regular esta facultad que la norma tributaria le atribuye;
y

TERCERO.- Porque es indispensable que en la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo, se establezca a la negativa ficta y el procedimiento para su trámite, de manera específica y expresa, para remediar así la mutilación que inexplicable e injustificadamente desapareció esta útil ficción del Derecho, en el ámbito fiscal del Distrito Federal.

Esta reforma urgente debe ser atendida por la Asamblea de Representantes para generar la certidumbre jurídica, así como perfeccionar la justicia administrativa, a la que los capitalinos aspiramos y tenemos el derecho de demandar.

BIBLIOGRAFIA

Briseño Sierra, Humberto. **"El Proceso Administrativo en Iberoamérica"**, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1968.

Burgoa Orihuela, Ignacio. **"El juicio de Amparo"**, Porrúa, México, 1971.

Carrillo Flores, Antonio. **"La Defensa de los Particulares Frente a la Administración Pública en México"**, 2ª edición, Porrúa, México, 1973.

Carrillo Flores Antonio. **"La Justicia Federal y la Administración Pública"**, 2ª edición, Porrúa, México, 1973.

Carrillo Flores, Antonio. **"Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional"**, UNAM, México, 1987.

Fix Zamudio, Héctor. **"Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano"**, El Colegio Nacional, México, 1983.

Fraga, Gabino. **"Derecho Administrativo"**, 6ª edición, Porrúa, México, 1973.

González Cosío, Arturo. **"El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México"**, 2ª edición, Porrúa, México, 1982.

González Pérez, Jesús. **"Derecho Procesal Administrativo"**, Porrúa, México, 1988.

Margain Manatou, Emilio. **"De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad"**, 4ª edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1980.

- Noriega, Alfonso. **"Lecciones de Amparo"**, Porrúa, México. 1975.
- Pallares, Eduardo. **"Derecho Procesal Civil"**, 9ª edición, Porrúa, México, 1981.
- Pallares, Eduardo. **"Diccionario de Derecho Procesal Civil"**, 20ª edición, Porrúa, México, 1991.
- Serra Rojas, Andres. **"Derecho Administrativo"**, Porrúa, México, 1988.
- Tena Ramírez, Felipe. **"Leyes Fundamentales de México, 1808-1982"**, Porrúa, México, 1982.
- Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín. **"El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal"**, Ediciones Orto, México, 1977.
- Cincuenta años de Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Editada por el Tribunal Fiscal de la Federación.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Editorial Porrúa, México, 1994.
- Código Fiscal de la Federación**, Editorial Porrúa, México, 1994.
- Código Federal de Procedimientos Civiles**, Editorial Porrúa, México, 1994.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, México, 1994.

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

Código Financiero del Distrito Federal, Editorial Porrúa, México, 1995.

HEMEROGRAFIA

Armenta Calderón, Gonzalo. "Competencia e Importancia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en México", Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 2ª Epoca, México, 1991.

Azuela Guitrón, Mariano. "El Contencioso Administrativo elemento esencial de la Justicia Mexicana", Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Núm. 3, 2ª Epoca, 1991.

Briseño Sierra, Humberto. "La Competencia del Tribunal Contencioso Administrativo", Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Volumen I, Número 1, México, 1972.

Nava Negrete, Alfonso. "Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso

Administrativo del Distrito Federal", Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, Primer número Extraordinario.

Fraga, Gabino. " Breves Consideraciones sobre el Tribunal Contencioso Administrativo del D.F., y sobre el Régimen de Legalidad en México", Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., Número 2, México, 1973.

Fraga, Gabino. "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", Revista 2 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, 1973.

Nava Negrete, Alfonso. "Notas Sobre lo Contencioso Administrativo del D.F.", Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Número 2, México, 1973.