

199



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

ANTI JURICIDAD EN LA ACREDITACIÓN DE LA
EXISTENCIA DE ORDENES VERBALES, POR
PARTE DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL,
CUANDO LOS PARTICULARES ARGUMENTAN SU
EXISTENCIA.

299689

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
HERNÁNDEZ GARCÍA GLORIA

ASESOR:

LIC. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA.



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.

A LA MEMORIA DE
MI ABUELITA ISABEL.

A MI MADRE Y A MI PADRE,
POR SU PERMANENTE ENTREGA Y
DEDICACION EN MI REALIZACION
PERSONAL Y PROFESIONAL.

A MIS HERMANAS Y HERMANOS,
POR TODO EL AMOR Y
LA COMPRESION
SIEMPRE BRINDADA.

A MI SOBRINO Y SOBRINAS
A QUIENES ADORO
PROFUNDAMENTE.

A LA LIC. GEORGINA HERNANDEZ LEON.
POR EL APOYO INCONDICIONAL,
CON MI MAS SINCERA GRATITUD.

AL LIC. FRANCISCO ANTONIO ROMERO
POR TENER LA FORTUNA DE PODER
COMPARTIR MOMENTOS IMPORTANTES.

✓

*AGRADEZCO PROFUNDAMENTE A LA
LIC. JANETTE YOLANDA MENDOZA
GANDARA, POR LA ORIENTACION Y
APOYO BRINDADO EN TODO
MOMENTO PARA LA ELABORACIÓN DE
ESTE TRABAJO.*

INDICE

	Pág.
PROLOGO	I
INTRODUCCIÓN	VI
CAPÍTULO 1. Origen y Atribuciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	1
1.1 Disposiciones generales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	5
1.2 Organización, integración y competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	13
1.3 Diferencia entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo.	20
1.4 Descripción del procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	22
1.5 Requisitos formales de la demanda.	24
CAPÍTULO 2. Conceptos generales del procedimiento administrativo.	27
2.1 Radicación del procedimiento administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	36

2.2	Partes en el Juicio Contencioso Administrativo del Distrito Federal; atribuciones y facultades; interés legítimo, interés jurídico.	41
2.3	Procedimiento administrativo: bases, objetivos y resultados.	47
2.4	Concepto de derecho subjetivo, derecho objetivo y principio de congruencia.	51
2.5	Definición de las órdenes verbales en materia administrativa; clausura, retiro, levantamiento, impedimento de que se continúe desempeñando actividades de comercio en la vía pública y decomiso.	55

CAPÍTULO 3. Suspensión de los actos impugnados, con respecto a las órdenes verbales, reclamadas en el Procedimiento Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

3.1	Concepto de la suspensión de los actos impugnados; objetivos y consecuencias en relación a las órdenes verbales.	60
3.2	Facultades de quién otorga y de quién puede solicitar la suspensión del acto impugnado.	63
3.3	Deficiencia e inconveniencia de los medios probatorios con que se acredita la existencia de las órdenes verbales, emitidas por autoridad administrativa.	73
3.4	Órdenes verbales; decretamiento de la existencia, inexistencia, improcedencia y sobreseimiento.	84

PROLOGO

Tomando en consideración que en el mapa histórico y político el Distrito Federal, tiene un papel de primer orden en el cual el ciudadano representa a la comunidad civil, a la sociedad; el problema surge cuando la administración pública en ejercicio del interés público, que es el que regula sus actos, al actuar, toca derechos que el particular considera le ocasionaran algún perjuicio.

En un principio el fin de la materia administrativa, es proteger los derechos de los particulares, hoy en día ese criterio se ha sustituido por una concepción social en la que, sin olvidar los intereses particulares, el objetivo principal es asegurar la juricidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración, que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación; el derecho administrativo como conjunto de normas o como disciplina, es relativamente nuevo, la administración pública ajusta su actividad a los ordenamientos legales en que se funda.

De ahí que en el Distrito Federal, se dificulte y se agrave cada vez más regular la juricidad de la acción administrativa, debido a la falta de uniformidad que existe entre la legislación y las diversas jurisprudencias que surgen del propio Tribunal de lo Contencioso en el Distrito Federal, por lo que es necesario señalar de forma básica lineamientos encaminados a configurar un solo criterio acerca de las sanciones o irregularidades que se cometen cuando el particular argumenta la existencia de órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa.

La antijuricidad en la acreditación de la existencia de órdenes verbales, por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuando los particulares argumentan su existencia; entre las diversas clases de antijuricidad se encuentran las que por su naturaleza facilitan la comprensión del tema en estudio: *antijuricidad por violación de norma expresa o de principio jurídico implícito*, que son las ideas fundamentales que informan nuestro Derecho positivo contenido en leyes y costumbres y, en última instancia, aquellas directrices que derivan de la justicia tal como se entiende por nuestro ordenamiento jurídico; *antijuricidad por vía de acción o por omisión*, si las normas de Derecho mandan hacer alguna cosa, será antijurídica la conducta pasiva que desacate la orden legal; si la norma de Derecho prohíbe realizar determinado hecho, será antijurídica su verificación o ejecución; *antijuricidad por quebrantamiento de la norma civil*, hay diferentes clases de conductas antijurídicas (según la naturaleza de la norma violada) y así encontramos, fundamentalmente, junto al hecho antijurídico civil de Derecho Privado, el antijurídico de Derecho Público, cuya especie más señalada es el ilícito penal. En la actualidad, el hecho antijurídico civil está claramente diferenciado del penal y es el carácter de la norma violada el que precisa su distinción; *antijuricidad por trasgresión de una norma jurídica general o de una disposición particular*; una clasificación simplista de las normas por su ámbito personal de aplicación –por el número de personas sometido a su imperio– permite dividir las normas generales (de observancia general) y normas individuales (de observancia particular); las primeras son las leyes; las segundas corresponden a las cláusulas de un contrato o de una declaración

III

unilateral de voluntad, por ser innegable que la disposición particular contenida en un acto jurídico privado, participa del mismo carácter de norma jurídica que la Ley: ambas tienen la misma fuerza y obligatoriedad, pues son de observancia necesaria y coercibles, salvo que la primera impone el forzoso acatamiento de todos y la segunda sólo se aplica a las partes o al autor del acto jurídico; antijuricidad formal o material; no sólo es antijurídica la conducta que choca frontalmente con la norma de derecho sino también lo es el proceder que desvirtúa el fin de la norma, que frustra su propósito contrariando la razón jurídica de su creación. La agresión contra una norma no sólo es aquella que se manifiesta en directa contradicción de su enunciado, sino también lo es la conducta cuando riñe con los valores que ella tutela.

Por influencia de la terminología francesa, se entiende por Contencioso Administrativo el procedimiento que se sigue ante un Tribunal u Organismo Jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública. También se conoce esta institución en el derecho mexicano con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo.

Se pueden impugnar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los actos o resoluciones de las autoridades administrativas del propio Distrito, el procedimiento ante estos tribunales es de una sola instancia, en la cual imperan los principios de oralidad y concentración, ya que los actos esenciales se concentran en una

IV

audiencia de apruebas, alegatos y sentencia, puede solicitarse la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, por parte del Tribunal, cuando dichos actos afecten a los particulares de escasos recursos económicos, y la sentencia que se pronuncia por los citados tribunales administrativos por regla general se limita a establecer si debe o no anularse total o parcialmente la resolución o acto impugnado (contencioso de anulación).

Los motivos por los cuales puede anularse el acto administrativo o pronunciarse condena, se apoyan en la incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o tramitado el procedimiento impugnado; omisión o incumplimiento de las formalidades legales; vicios del procedimiento que afecten la defensa del demandante; violación de la disposición aplicada o por no haberse aplicado la disposición debida; y tratándose de facultades discrecionales cuando la resolución administrativa no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades, agregándose en la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

La ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su normatividad no contempla que, es contraria a derecho la conducta opuesta a la exigencia formal de la regla jurídica (antijuricidad formal) y que también lo es el comportamiento que, ajustado a dicha exigencia, contradice no obstante los principios o intereses que la norma de derecho aspira proteger (antijuricidad material), porque el

· INTRODUCCIÓN

En México la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, es el principal documento del sistema jurídico político de nuestro país y, por ende, fundamento de todas las leyes y los reglamentos vigentes y base de las instituciones públicas es, además, tuteladora de los derechos del individuo, es el documento jurídico y político más importante de la República Mexicana; en él están contenidos los principales derechos y obligaciones de los particulares; se delinea la estructura del poder público y se señala qué asuntos le competen; además, cualquier ley o tratado debe ser congruente con lo que ella establece, sin contravenirla.

En ese contexto cualquier persona, nacional o extranjera, tiene reconocidos los derechos humanos que el orden jurídico mexicano establece, tales derechos tradicionalmente se han denominado, en nuestro país, *garantías individuales*.

Esas garantías están contenidas en los primeros 29 artículos de la Carta Magna, aunque por sistemática jurídica ciertas disposiciones ubicadas en otros apartados del texto constitucional son también considerados derechos fundamentales del hombre; el artículo 8º, es el fundamento legal al derecho de petición que tiene el particular y que implica dirigirse a alguna autoridad o servidor público, planteando algún asunto de cualquier naturaleza, siendo obligación de aquel a quien se dirigió el particular de responder por escrito en breve término, aun cuando la cuestión planteada no sea de su competencia; los artículos 14 y 16

VII

constituyen la base técnica de todo el sistema jurídico mexicano, por los principios centrales que para éste determinan; el artículo 14 relativo a la no retroactividad de la ley que es uno de los principios fundamentales del derecho, pues por elemental sentido de certeza jurídica, la norma debe tener plena vigencia en el momento en que ocurren los actos o hechos que va a regular; de ninguna manera el actuar humano puede quedar sujeto a futuras leyes cuyo contenido se ignora. Otras garantías que también están contempladas en este artículo: son los Tribunales previamente establecidos, *las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y los juicios ante ellos y conforme a éstas para ser privado de algún derecho*. En todo caso, habrán que cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento, que consisten, concretamente, en no dejar en estado de indefensión al particular. Para las cuestiones civiles, concibe la posibilidad de aplicar los métodos de interpretación que la ciencia del derecho reconoce generalmente; el artículo 16, el párrafo inicial es el principal argumento para la defensa jurídica de los particulares frente al poder público, señala los requisitos de legalidad, competencia, fundamentación, motivación y forma escrita que se establecen para todo acto de autoridad, que constituyen una garantía en contra de un ejercicio ilegal, arbitrario o inoportuno de las facultades de un servidor público; fundamento del acto, es señalar qué ley es aplicable al caso y concretamente qué artículo o artículos de ella o ellas; motivar es exponer un razonamiento que asocie la hipótesis legal con la situación concreta materia del procedimiento jurídico de cualquier rama del derecho (*administrativo, civil, fiscal, penal, etc.*) además de

VIII

contemplar las condiciones para visitas domiciliarias que puede acordar la autoridad administrativa.

Diversas reformas ha sufrido la Constitución para regular todo lo relativo a lo *contencioso administrativo*, desde su texto original la Constitución de 1917, dando paso a la actual regulación de los asuntos que son competencia de la federación y que están previstos en el artículo 73; señalados principalmente como facultades legislativas, son teóricamente las materias que las entidades federativas cedieron al gobierno nacional; en el artículo 103 los asuntos cuyo conocimiento asigna este artículo a los tribunales federales, aunque no son los únicos que le competen también los artículos 104 Fracción I-B, 105 y 106 entre otros, señalan materias que les corresponden, con base a estos y en especial en el artículo 122, definida por el artículo 44 de la propia Constitución; *la naturaleza jurídica del Distrito Federal*; su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivos, legislativos y judicial de carácter local, en los términos de dicho artículo. Por lo que el nuevo marco jurídico está comprendido principalmente, en el artículo 122 y en su Ley reglamentaria llamada *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, expedido por el Congreso de la Unión en su contenido precisa la competencia de los poderes federales respecto al gobierno del Distrito Federal así como la de los órganos locales por medio del cual la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, amplía su competencia para llegar a ser casi una legislatura local. Por lo que respecta a la administración pública, estará a cargo del Presidente de la República, de

un Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y de los Órganos Político-Administrativos que habrá en las actuales delegaciones políticas, existirán además el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órganos desconcertados y paraestatales.

Por lo anteriormente expuesto, resulta relevante hacer un estudio profundo al desempeño que tiene y ha tenido desde que inicio sus labores el *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal el 17 de julio de 1971*, la Ley que lo rige que en diversas etapas ha sufrido cambios y modificaciones acorde a las inquietudes de la sociedad a quien se encuentra dirigida, pero esos cambios han sido más de forma que de fondo. La Honorable Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con fecha 19 de diciembre de 1995, publica en el Diario Oficial de la Federación la Nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para efectos de su aprobación, examinó todas y cada una de las disposiciones que se propusieron en el Proyecto de la *Nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, con el propósito de que resultara fiel reflejo del sentir e inquietudes de los ciudadanos del Distrito Federal; lo cual dio como resultado en el ámbito jurídico del Distrito Federal una Nueva Ley que contiene cambios y transformaciones, para compaginar con la dinámica actual que se observa en las modernas sociedades que se desarrollan en el devenir histórico nacional, entrando en vigor el *1º de enero del año 1996*, en ella hubo importantes cambios en relación con la anterior, vigente hasta el 31 de diciembre de 1995, ha tenido un gran impacto en

la administración pública, debido a la oportunidad o la necesidad que tiene el particular de defender lo que considera en su perjuicio o en el apoderamiento de lo que piensa es su derecho, al argumentar la existencia de órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa.

de
de
de
de

to del gr.
ema de c
elegadas.
bilidad de
acuerdo

as ideas
o en Mex
ampr
da

CAPITULO 1

ORIGEN Y ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

- 1.1. Disposiciones generales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- 1.2. Organización, integración y competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- 1.3. Diferencia entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo.
- 1.4. Descripción del Procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- 1.5. Requisitos formales de la demanda.

CAPITULO 1.

ORIGEN Y ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Lo contencioso administrativo como un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública por Tribunales Administrativos del Distrito Federal; tiene su origen y desarrollo más notable primero en el Derecho Francés y posteriormente encuentra su marco en el Tribunal Fiscal de la Federación. .

Los tratadistas, César Castañeda Rivas y Miguel Ángel Cedillo Hernández, en su texto Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se avocaron al estudio de su regulación y establecen lo siguiente:

“El antecedente más directo y claro de la jurisdicción contenciosa-administrativa en México es la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, expedida el 25 de mayo de 1853 por el entonces presidente Antonio López de Santa Anna, también conocida como Ley Lares, en honor a la inspiración y consejo del eminente jurista Teodosio Lares. Esta ley se complementó con un detallado reglamento, publicado el mismo día que la ley.

La ley constaba de 14 artículos, y el reglamento, que precisaba y ampliaba los dispositivos legales, se integraba por 81. En su artículo 1º. la ley establecía el principio general de que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas. Este principio se acomoda al pensamiento francés en lo concerniente a la concepción de la separación de poderes, ya que corresponde al propio Poder Ejecutivo, sin interferencia de ningún otro poder y en especial del Judicial, el conocimiento y resolución de las controversias que se susciten con motivo de sus actuaciones. Esta idea queda plasmada expresamente en la pluma del propio don Teodosio Lares, cuando definió los tribunales de jurisdicción contenciosa-administrativa: Estos tribunales no se componen de magistrados inamovibles, parecidos a los de orden judicial.

El sistema francés, parte de la interpretación de la *"separación de poderes"*, se produjo con los primeros ensayos del Consejo de Estado en Francia. Este Consejo se creó como un órgano dependiente del Ejecutivo para examinar las controversias entre los particulares y el gobierno. Su actividad se limitaba a proponer proyectos de resolución que el Ejecutivo podía o no atender. El control de los actos de autoridad se mantenía en la esfera de la propia administración pública y por ello se decía que era *"retenida"* para sí la revisión de sus actuaciones.

La Ley de Lares estableció una jurisdicción administrativa de carácter retenido, pues correspondía a la propia administración activa el conocimiento y decisión de las controversias que surgieran con respecto a los gobernados. La actuación del Consejo se limitaba exclusivamente a emitir un dictamen que debía hacer suyo el Ejecutivo, para poder ejecutar en vía de mandamiento administrativo. El propio Lares definió este papel del consejo, cuando señaló:

El Consejo de Estado debe ser el Tribunal Administrativo Superior de Segundo Grado. La competencia, y la jurisdicción administrativa, no deben ser consideradas sino como derivaciones necesarias del poder ejecutivo. Este poder debe pues ser siempre llamado a anular ó confirmar lo que se haya juzgado en su nombre. De aquí es que el primer principio que debe señalarse en la organización de la segunda instancia de que debe conocer el Consejo es: que sus decisiones y sus decretos no pueden tener fuerza ni valor ninguno sin la aprobación del Jefe del Ejecutivo. Esta feliz combinación es la que permite poner en armonía las garantías de las formas jurídicas, con la entera libertad de acción del poder ejecutivo; juzga y decide el Consejo, pero sus decisiones nada valen sin la aprobación del Jefe del Ejecutivo.

La Ley tuvo una vigencia muy breve, pues debido al triunfo del Plan de

Ayutla, encabezado por Juan Álvarez, fue abolida por la ley del 21 de noviembre de 1855.

Durante el imperio de Maximiliano resurgió el Consejo de Estado como órgano de jurisdicción retenida, cuya regulación se remitió al Decreto sobre Organización General de los Ministerios, así como la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento del 1º de noviembre de 1865, que retomaron los principios de la Ley de Lares de 1853, sólo que con la variante monárquica que imponía el Segundo Imperio.

Después del triunfo del grupo liberal, las ideas de don Teodosio Lares para crear un sistema de control contencioso-administrativo en nuestro país quedaron olvidadas. Distinguidos juristas opinaron sobre la legalidad y factibilidad de establecer Tribunales Administrativos en nuestro país, de acuerdo con el modelo francés que había seguido Lares. Este organismo

que no fue creado. Las tesis de este jurista influyeron decisivamente para el establecimiento en México del Tribunal Fiscal de la Federación. Mariscal, quien conocía apropiadamente las instituciones norteamericanas y las tesis del Poder Judicial estadounidense, consideraba que el Poder Judicial

en México no podía, en las controversias de carácter administrativo, resolver ni actuar sin que previamente existiera una legislación del Congreso que estableciera esa competencia y definiera el procedimiento específico.”(1)

Existen varias opiniones respecto al verdadero significado de lo Contencioso Administrativo, pero la que causo mayor interés a los autores de la Ley de Justicia Fiscal, para el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación en México, que es una de las que sirvió de base para la expedición de la actual Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la Tesis del Jurista Ignacio Mariscal, por ser la más sólida en su concepción en virtud de sus consideraciones.

1.1. Disposiciones generales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Diversos autores han opinado sobre la Constitucionalidad de los

(1).- Castañeda y Rivas C., Cedillo Hernández M. A. **Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal**, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, págs. 45 y 46.

Tribunales Contencioso-Administrativos, sin embargo en México y particularmente en el Distrito Federal, han sido admitidos de tal manera, que se ha buscado la consagración expresa en nuestra Constitución, por lo que el Dr. Jorge Carpizo, se dio a la tarea de analizar y desvirtuar los argumentos esgrimidos para cuestionar la constitucionalidad de los Tribunales Contencioso-Administrativos y de sus comentarios se deducen los fundamentos básicos para disponer de ellos en la vida jurídica de la administración pública, por lo que hay que reconocer el mérito que esto tiene, para que existan y tengan vigencia:

“El debate sobre la constitucionalidad de los tribunales contencioso-administrativos ha sido superado en nuestro país gracias a las reformas a la Constitución Federal en 1946 y en 1967, las cuales consagraron expresamente la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo. Al respecto, es interesante citar los argumentos que en contra de estos tribunales se esgrimieron, cuestionando su constitucionalidad, desde 1857 hasta 1946.

En primer lugar aborda la cuestión de que los Tribunales Contencioso-Administrativos violan el principio de separación de poderes. Afirma que precisamente por una interpretación de la concepción de la separación de poderes surge el control jurisdiccional administrativo, pues como se

deduce de la interpretación francesa, los poderes no deberían interferirse en sus respectivas funciones. Además, los Tribunales Administrativos están dotados de plena autonomía, lo que asegura imparcialidad, debido a que no reciben instrucciones de la administración activa y por lo tanto, no hay una concentración de funciones administrativas y judiciales en un solo poder.

Tampoco violan el artículo 13 constitucional, porque si bien el contencioso administrativo constituye una jurisdicción especial, no es un tribunal especial, ya que no se crea para conocer exclusivamente de un caso en particular o de un grupo de casos especiales, sino que, como cualquier órgano jurisdiccional, es creado por ley con antelación para juzgar de las controversias que encuadran en los supuestos competenciales que fijan sus normas. No violan el artículo 14 constitucional porque aunque este precepto habla de juicios la interpretación que se ha hecho de él permite ampliar el concepto de juicio a la idea de procedimiento jurisdiccional administrativo, dado que lo que se protege es que el particular sea escuchado en un *procedimiento*, previamente a la resolución que se toma. Por lo tanto, esta garantía también engloba a los tribunales contencioso-administrativos.

El juicio de garantías no puede subsumir o abarcar a todos los medios de

defensa de los particulares frente al poder público, por lo que es necesario que existan otras instituciones que tiendan a la protección de la legalidad a favor de los gobernados. Finalmente, los tribunales contencioso-administrativos no violan el artículo 17 constitucional porque la administración pública no se hace justicia por su propia mano, ya que los tribunales contencioso-administrativos están dotados de plena autonomía y no se encuentran sometidos, ni reciben indicaciones del Poder Ejecutivo.”(2)

De acuerdo a lo anterior y tratando de ser objetivos, es necesario introducirnos al estudio de la *naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que inicia sus labores el 17 de julio de 1971*, en virtud de que en el perfil jurídico se explica cómo se ostenta para fungir como una alternativa más de defensa hacia los intereses de los particulares y en contra de cualquier posible acto de autoridad administrativa, que en ejercicio de sus funciones realice acto alguno, al referir el particular “órdenes verbales” emitidas por autoridad administrativa. Jesús González Pérez, en su libro *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, nos dice en relación a la *Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo* lo siguiente:

(2).- Pérez de León, Enrique. *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*, Ed. Rústica, México, 1997, pág. 285.

“Los importantes precedentes del Tribunal Fiscal de la Federación y del proyecto de Ley Federal de Justicia Administrativa -que pretendió erigir el Tribunal Fiscal de la Federación en un tribunal de justicia administrativa- influyeron lógicamente en la regulación del Nuevo Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como se pone de manifiesto en el propio artículo 1º, de 1978, dice: El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

a) Es un tribunal administrativo.

DAF

Se entiende por expresión tribunal administrativo en el sentido común de tribunal judicial, de tribunal que no está encuadrado en la común organización judicial, sino que forma parte del Ejecutivo.

como

necesita

b) Es un órgano jurisdiccional.

Aunque está integrado en el Poder Judicial, no parece que pueda negarse su naturaleza jurisdiccional, al estar dotado de autonomía para dictar sus fallos y de independencia respecto de cualquier autoridad administrativa, como se dice en el artículo 1º, precisamente para destacar su naturaleza jurisdiccional, ya que si bien es esencial al

concepto de tribunal la autonomía, por lo que es innecesario insistir en ello, la redacción del artículo 1º, obedece a un doble motivo: *primero*, porque formando parte del Poder Ejecutivo no ha sido fácil que se borre la idea de que es una institución en que se reúnen las condiciones de juez y parte, y *segundo*, porque parece inconcebible que la administración pública, que goza de gran poderío en el medio político mexicano, pueda respetar los fallos del tribunal. Ahora bien, la autonomía no sólo se consigue con una ley que así lo diga, es algo que deberá conquistar el hombre, investido de la función de juzgar, las instituciones por sí no la garantizan; ningún mecanismo que se invente será garantía suficiente de esa autonomía; ni siquiera dotando al tribunal de plena autonomía.

c) Es tribunal de anulación.

Originalmente dotado de la plena jurisdicción, con arreglo al texto primitivo de su ley reguladora, así se señaló por la doctrina, aunque no faltó quien subrayó alguna deficiencia. Más sin embargo después de las últimas reformas, quedaron muy limitadas las potestades del Tribunal, por lo que se le negó aquella característica primeramente señalada".(3)

(3).- González Pérez, Jesús. **Derecho Procesal Administrativo Mexicano**, Ed. Porrúa, México, 1997, págs. 362 y 363

Con respecto a la *Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, y abundando en el tema, es relevante considerar también, las ideas que al respecto precisa el tratadista Narciso Sánchez Gómez, ya que hace una reflexión igualmente detallada y precisa, concretándola en cinco puntos:

“1.- Formalmente es un órgano administrativo.

Porque está ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo del Distrito Federal. En su origen y hasta el 5 de diciembre de 1997 formó parte del Poder Ejecutivo Federal de conformidad con su legislación pertinente. Sus sentencias son atacables ante los tribunales judiciales de la federación mediante el juicio de amparo y el recurso de revisión.

2.- Materialmente es un órgano jurisdiccional.

Porque conoce y resuelve conflictos suscitados entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares, por actos o resoluciones de la primera.

3.- Es un Tribunal de justicia delegada.

Porque cuenta con plena autonomía para emitir sus sentencias, pues el hecho de estar enclavado dentro del Poder Ejecutivo Federal no le resta autoridad, ya que cuenta con la suficiente autonomía para ejercer sus atribuciones.

4.- Es un Tribunal de plena jurisdicción.

Ya que sus resoluciones pueden declarar la nulidad o validez del acto impugnado, mandar reponer el procedimiento controvertido, modificar el procedimiento o resolución discutida, y en su caso condenar el cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de las autoridades demandadas para éste último efecto, los gobernados disponen del recurso de queja para que alcance plena eficiencia la ejecución de los fallos, pues se dispone de medios de apremio o medidas disciplinarias para hacer respetar su autoridad.

5.- Es de competencia general en materia administrativa del Distrito Federal.

Ya que conoce de los conflictos administrativos que surjan entre las autoridades del Poder Ejecutivo de esa localidad y los particulares, con algunas excepciones que se dispongan en otros ordenamientos legales".(4)

(4).- Sánchez Gómez, Narciso. **Segundo Curso de Derecho Administrativo**, Ed. Porrúa, México, 1998, pág. 463.

Eminentes Juristas confirman desvirtuando cualquier argumento jurídico, que los Tribunales de lo Contencioso Administrativos, son eminentemente necesarios para la vida jurídica del país, en virtud de que son institutos dotados de atribuciones que les confiere la propia Constitución así como Leyes de Justicia Administrativa vigentes, como es el caso del Distrito Federal, la innovación que aportan radica en que forman parte del Ejecutivo y no del Poder Judicial, destacando la naturaleza jurisdiccional al estar dotados de autonomía para dictar sus fallos y de independencia respecto de cualquier autoridad administrativa, por lo que representan una alternativa importante para que impere la legalidad administrativa.

1.2. Organización, integración y competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La actual Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, contiene 94 artículos en total; dos títulos; el Título Primero con veinticuatro artículos, que trata de la Organización y Competencia, subdividido en cinco capítulos: el primero; de las Disposiciones Generales, el segundo; de la Integración del Tribunal, el tercero; de la Sala Superior, el cuarto; del Presidente del Tribunal y el quinto; de las Salas del Tribunal, de los cuales únicamente se contemplan los que

resultan necesarios e indispensables para la comprensión del tema de estudio.

CAPITULO I.- Disposiciones Generales.

Art. 1º. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un Tribunal Administrativo con la organización y competencia que esta Ley establece, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas.

CAPITULO II.- De la integración del tribunal.

2º.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se compondrá de una Sala Superior integrada por siete Magistrados, y por tres Salas Ordinarias de tres Magistrados cada una, de las cuales una tendrá como competencia exclusiva la materia de uso de suelo. Cuando las necesidades del servicio lo requieran, a juicio de la Sala Superior, se crearán Salas Auxiliares integradas por tres Magistrados cada una.

La Sala Superior determinará la sede de las Salas Ordinarias y de las Auxiliares."(5)

(5).- Decreto de Reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No.145, del día 17 de agosto del año 2000, pág. 2

Art. 3º.- El nombramiento de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se hará en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* y la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Los Magistrados serán designados a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sujetos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, podrán ser promovidos de las Salas Auxiliares a las Salas Ordinarias y de éstas a la Sala Superior. Sólo durarán seis años en el ejercicio de su encargo, salvo que fueran expresamente ratificados o promovidos al concluir ese periodo, mediante el mismo procedimiento substanciado para las designaciones; si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus cargos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando por falta definitiva un Magistrado no pueda concluir su periodo de seis años, y por tal motivo deba nombrarse un sustituto, se entenderá que dicho nombramiento sólo es para concluir ese periodo. Asimismo, los nombramientos de Magistrados sustitutos no contarán para los efectos de ratificación en el cargo.

Al término del periodo para el cual hubieran sido designados, los Magistrados deberán entregar formal y materialmente su cargo y su ponencia a la Sala Superior, para que ésta dicte las medidas

correspondientes, con el fin de asegurar la continuidad de las funciones de la ponencia respectiva.

Art. 4º. Para ser Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se requiere:

- a) Ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- b) Tener por lo menos, treinta años cumplidos para ser Magistrado de la Sala Superior, y veinticinco para ser Magistrado de Sala Ordinaria;
- c) Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado ante la autoridad competente; por lo menos con cinco años de antigüedad a la fecha de su nombramiento como Magistrado;
- d) Acreditar, cuando menos tres o cinco años de práctica profesional en materia administrativa y fiscal, según sea Magistrado para Sala Ordinaria o para Sala Superior,
- e) Gozar de buena reputación; y
- f) No haber sido condenado por sentencia irrevocable, por delito doloso que le imponga más de un año de prisión.

Será causa de retiro forzoso de los Magistrados haber cumplido setenta años de edad o que sobrevenga incapacidad física o mental para desempeñar el cargo.

Art. 5º. El Tribunal tendrá un Presidente que será a su vez Presidente de la Sala Superior, electo por los Magistrados que la integran conforme al artículo 2º de esta Ley. El Presidente del Tribunal y de la Sala Superior durará cuatro años en su cargo y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato.

No se considerará reelección cuando los Magistrados elijan a quien concluyó el periodo anterior en los términos del párrafo segundo del artículo 9º de la presente Ley.

Cada una de las Salas Ordinarias y de las Auxiliares tendrá un Presidente electo por sus Magistrados, quien durará dos años, en su cargo y no podrá ser reelecto para el siguiente periodo.

Art. 6º.- La Elección del Presidente del Tribunal, se efectuará en la primera sesión del año que corresponda, y la de los Magistrados de las Salas Ordinarias y Auxiliares, en la primera sesión de cada año.

Art. 8º.- Los Magistrados del Tribunal deberán otorgar la protesta de Ley ante el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En los recesos de ésta, Comisión de Gobierno de dicha Asamblea, en su caso,

aprobará o ratificará según corresponda, las designaciones de manera provisional, ante quien rendirá la protesta de ley y la someterá a la consideración del pleno en el siguiente periodo de sesiones ordinarias para su aprobación o ratificación definitiva.

Art. 12º.- El Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos que será también Secretario de Acuerdos de la Sala Superior, un Secretario General de Compilación y Difusión y un Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica, los Secretarios, Actuarios, Asesores y Defensores Jurídicos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, y demás empleados que determine el Presupuesto el Tribunal.

Los Asesores y Defensores jurídicos proporcionarán gratuitamente sus servicios al público.

Art. 13º.- Los Secretarios de Acuerdos deberán ser mexicanos, mayores de 25 años, licenciados en derecho, con título debidamente registrado, con experiencia por lo menos de dos años en materia administrativa o fiscal, notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso que le imponga más de un año de prisión.

Art. 14º. Los Magistrados, los Secretarios y los Actuarios, estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo administrativo de la Federación, Distrito Federal, estados, municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o de naturaleza privada, excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honoríficos. También estarán impedidos para ejercer su profesión salvo en causa propia.

No se autorizarán licencias que tengan como propósito ocupar o desempeñar algún otro cargo, ya sea a nivel federal, estatal o del Distrito Federal, con excepción de los cargos de elección popular”.(6)

La particularidad radica en la plena jurisdicción y autonomía del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para dictar sus fallos, (conceptos que quedaron ampliamente explicados con oportunidad), estas características son fundamentales, debido al alcance jurídico que implican y de lo cual goza el H. Tribunal, buscando que los particulares en corto plazo, tengan una resolución a su problema, no obstante la pluralidad de su integración redundante en la diversidad de criterios, que sin demeritar las atribuciones de que esta investido el H. Tribunal, dificulta unificar estrategias legales que permitan prevalecer el

(6).- **Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal**, Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, 18ª edición, México, 1999, pág. 577.

estado de derecho, lo cual es muy relativo en casos muy concretos, como lo son “las órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa”, toda vez que en los actos administrativos la actuación de la administración pública se dirige, únicamente al cumplimiento del acto, sin atender a los efectos que deba producir, pues éstos derivan de la ley y no de su voluntad.

1.3. Diferencia entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo.

El procedimiento varía en cada Estado, sin embargo al igual que en el Distrito Federal, se respetan substancialmente las etapas procesales, y en este sentido habremos de decir que no es lo mismo *procedimiento* que *proceso*; aunque inicialmente fueron consideradas palabras sinónimas en la terminología del Derecho, actualmente se han marcado diferentes conceptos desde el punto de vista teórico, considerando lo que al respecto refiere Miguel Acosta Romero, en su Compendio de Derecho Administrativo y que describe de la siguiente manera:

“Concepto de *proceso*.- es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tiene unidad entre sí y buscan una finalidad,

que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.

Concepto de *procedimiento administrativo*.- entenderemos un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto.

Existe otra clasificación dentro de ésta y son:

Procedimiento interno.- se da en todo el conjunto de actos que realiza la Administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión o resolución y posterior de ejecución, que también puede ser interno o externo.

Procedimiento externo.- será aquel que infiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

Procedimiento previo y de ejecución.- hay actos administrativos que sí requieren *procedimiento previo*, para determinar su conveniencia. Cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente, viene el *procedimiento posterior*, que es el *de ejecución*.

Procedimiento de oficio o a petición de parte.- será de oficio, o vinculado, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones. A petición de parte, es aquel que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo o para la ejecución de ese acto.”(7)

“Nava Negrete asegura que: Clara se ve la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y proceso administrativo, el primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia entre los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa que se reputa ilegal.” (8)

1.4. Descripción del Procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La actual Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el Título Segundo, norma el procedimiento en trece capítulos

(7).- Acosta Romero, Miguel. **Compendio de Derecho Administrativo, Parte General**, Ed. Porrúa, México, 1996, pág. 415.

(8).- Sánchez Gómez, Narciso. **Primer Curso de Derecho Administrativo**, Ed. Porrúa, México, 1998, pág. 358.

del artículo 25 al 94; el primero; de las disposiciones generales, el segundo; de las partes, el tercero; de las notificaciones y de los términos, el cuarto; de los impedimentos, el quinto; de la demanda y contestación, sexto; de la suspensión, el séptimo; de las pruebas, el octavo; de la improcedencia y sobreseimiento, el noveno; de la audiencia, el décimo; de la sentencia, el onceavo; del cumplimiento de la sentencia; el doceavo; de los recursos y por último el capítulo treceavo relativo a la jurisprudencia, se transcriben sólo los artículos que resultan de particular importancia por ser materia del tema que nos ocupa; (ordenes verbales emitidas por autoridad administrativa). En este rubro únicamente se considera lo siguiente:

“CAPITULO I.- Disposiciones Generales.

Art. 25.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

De acuerdo a este precepto legal, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se subtrae supletoriamente a otra normatividad, lo cual es aceptable por la gran cantidad de asuntos que se consideran en esta materia, sin embargo por ser una facultad que

puede ser o no considerada, normalmente no se toma en cuenta y al quedar al *motu proprio*, no se logra unificar un criterio que permita llegar a un estado de derecho o bien de equidad para las partes, cuando se trata de “órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa”, toda vez que el H. Tribunal es un órgano que siempre actúa en defensa del particular, dejando en estado de indefensión a la autoridad administrativa.

1.5. Requisitos formales de la demanda.

Debiendo cumplir con lo dispuesto en el Capítulo V, de la propia Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cabe mencionar lo que establece el Título Segundo del Procedimiento, Capítulo I, de las Disposiciones Generales que a la letra señala en el siguiente precepto:

“Artículo 26.- Toda promoción deberá ser firmada por quien la formule, requisito sin el cual se tendrá por no hecha. Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, firmará otra persona a su ruego y el interesado estampará su huella digital.

Ante el Tribunal no procederá la gestión oficiosa. Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad en términos de Ley, al presentar su demanda.

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

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

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

El procedimiento que se sigue ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es muy sencillo, como se puede apreciar, ya que se prescinde de ciertos requisitos que normalmente son esenciales en las demandas, como son los fundamentos legales y la firma.

CAPITULO 2.

CONCEPTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

- 2.1. Radicación del procedimiento administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- 2.2. Partes en el Juicio Contencioso Administrativo del Distrito Federal; atribuciones y facultades; interés legítimo, interés jurídico.
- 2.3. Procedimiento administrativo: bases, objetivos y resultados.
- 2.4. Concepto de derecho subjetivo, derecho objetivo y principio de congruencia.
- 2.5. Definición de las órdenes verbales en materia administrativa; clausura, retiro, levantamiento, impedimento de que se continúe desempeñando actividades de comercio en la vía pública y decomiso.

CAPITULO 2.

CONCEPTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Al referir conceptos generales del procedimiento, nos remitimos al fundamento legal que emana de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, concretamente en el artículo 2º y fracciones subsecuentes; tales como; fracción I. que define el acto administrativo como una declaración unilateral de voluntad externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción de interés general; fracción II. conceptualiza a la administración pública, como sigue: son todas las Dependencias y entidades que integran a la Administración Central y Paraestatales del Distrito Federal; fracción IV la anulabilidad, es el reconocimiento de órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los requisitos de validez que se establece en la Ley u otros ordenamientos jurídicos; y que es subsanable por la autoridad competente al cumplirse con dichos requisitos; fracción V. determina que la autoridad, es la persona que dispone de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hechos; fracción VI., la autoridad competente es la Dependencia o entidad de la Administración Pública del Distrito Federal facultada por los ordenamientos jurídicos, para dictar, ordenar o ejecutar un acto administrativo; fracción VIII. la dependencia es el órgano de la Administración Pública Central

del Distrito Federal; la fracción X., de las formalidades, son los principios esenciales del procedimiento administrativo, relativos a las garantías de legalidad, seguridad jurídica, audiencia e irretroactividad, que deben observarse para que los interesados obtengan una decisión apegada a derecho; la fracción XII. considera que el interesado, es el particular que tiene interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo, por ostentar un derecho legalmente tutelado; la fracción XIII. que define el interés legítimo como *el derecho de los particulares vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico, que les confiere la facultad para activar la actuación pública administrativa*, respecto de alguna pretensión en particular; por último y no menos importante, la fracción XXI. que establece la nulidad, como la declaración emanada del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establecen en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, y que por lo tanto no genera efectos jurídicos.⁽⁹⁾

A mayor abundamiento de la norma jurídica y de los aspectos relevantes el Tratadista Rafael I. Martínez Morales, en su obra titulada "Derecho Administrativo, Primero y Segundo Curso", menciona que: "Aunque la *administración pública* está totalmente sometida al derecho tanto en su organización como en su actuar, no todas las tareas que aquélla realiza son actos de naturaleza jurídica, sino que al lado de éstas existen operaciones materiales de contenido metajurídico.

(9).- **Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal**, Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, 18ª edición, México, 1999, pág. 518 y 520.

Se insiste en que hay un elemento extranormativo en la función administrativa, cuya importancia no puede soslayarse; son actos u operaciones materiales, por lo general de carácter técnico, que influyen decisivamente en la marcha de la administración pública.

Acerca de esta cuestión, Enrique Sayagués Laso dice:

Operaciones materiales. A diferencia de las otras funciones jurídicas estatales, que se agotan con la sola formulación de actos jurídicos, la función administrativa requiere en múltiples aspectos el accionamiento material de los órganos de administración. Este elemento de *ejecución* es fundamental en la función administrativa.

Según opinión de Guido Zanobini, los siguientes casos no tienen trascendencia en el campo del derecho:

- a) En las actividades meramente de hecho y jurídicamente irrelevantes como las audiencias de los ministros y de otras autoridades, las manifestaciones con las que las autoridades anuncian al público importantes sucesos o exhortan a observar una conducta determinada frente a situaciones particulares.
- b) En las actividades materiales, técnicas e intelectuales, con las que se desenvuelven los servicios públicos, como los de comunicación y de transporte, de asistencia sanitaria, de instrucción y similares.
- c) En las actividades materiales, con las que se da ejecución a disposiciones precedentes. Si de éstas derivan a veces efectos

jurídicos, tales efectos deben remontarse a las disposiciones que tratan de ejecutar.

En términos generales, se puede decir que no son actos administrativos los que se mantienen en la esfera jurídica de la administración, sin ocasionar a esta esfera, ni a la de los particulares, ninguna modificación.

En algunas circunstancias, los mismos actos, sean de mero hecho o bien técnicos o ejecutivos, pueden dar origen a relaciones jurídicas entre la administración y los particulares cuando, excediendo la esfera jurídica de la primera, le irrogan responsabilidad. En tales supuestos, empero, los citados actos forman parte de los hechos jurídicos no como actos administrativos, sino como actos ilícitos de la administración pública (propriamente de los servidores públicos o, en todo caso, del estado como persona moral para efectos de responsabilidad civil).

De lo anteriormente expuesto, queda claro, que la administración pública esta sujeta a un estado de derecho, en donde la ejecución del acto administrativo es elemento fundamental, en virtud de que sólo así, se da origen a la relación jurídica entre la administración y el particular.

Seleccionando de la enorme y brillante producción doctrinal relativa al acto administrativo, se extrae el concepto del Profesor Rafael Martínez, que dice:

Acto administrativo; es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho.”⁽¹⁰⁾

Para que el acto administrativo se produzca es necesario que la actuación de la autoridad que le va a dar origen, se ciña estrictamente a lo que al respecto determine la ley.

Toda regla tiene su excepción, sin embargo el **acto discrecional**, en el que la autoridad tiene la facultad de actuar con cierto margen de independencia, no le permite exceder a los principios de legalidad, o violar garantías individuales, porque la autoridad se adecua a los pasos que le marca la ley, es decir tiene que seguir lo que se denomina un “proceso administrativo”.

“La *nulidad del acto administrativo* debe ser declarada por la autoridad competente, que, además de un órgano contencioso-administrativo, lo puede ser la propia autoridad emisora al revisar sus actos a petición del afectado. Aunque en la práctica es raro ver una declaración de nulidad lisa y llana de un acto que la propia autoridad emisora haya revocado, como consecuencia de la interposición de un recurso administrativo, siendo lo común el que se declare su nulidad para efectos, aunque nunca se emita la nueva resolución, en los casos en que lo procedente era la emisión de una declaración de nulidad lisa y llana.

(10).- Martínez Morales, Rafael I. **Derecho Administrativo, Primero y Segundo Curso**, 4ª edición, Ed. OXFORD, México, 2000. pág. 233.

La nulidad también puede ser declarada por un Tribunal Contencioso Administrativo (que formalmente es administrativo, pero materialmente efectúa una función jurisdiccional). En este caso, la sentencia es un medio excepcional de extinción del acto administrativo y de las obligaciones en ella contempladas.

Dada la no aplicabilidad del concepto de nulidad de pleno derecho en materia administrativa, es importante tener en cuenta que la resolución administrativa afectada de nulidad seguirá produciendo todos sus efectos jurídicos hasta que se declare su nulidad. Hasta ese momento y sólo hasta ese, los efectos que ha generado el acto administrativo serán destruidos retroactivamente a partir de la emisión del acto, pudiendo incluso generar derechos a favor del particular, sea porque se hicieron pagos, que al declararse la nulidad de la resolución que los ordenaba, resultaron ser indebidos, o porque se dieron daños patrimoniales que deben ser reparados civilmente (para el particular) o administrativamente (para el Estado).

La anulabilidad, en cambio, opera por decisión propia de la autoridad emisora, que debe "percatarse" de la deficiencia que en tal sentido posee la resolución administrativa que ha emitido. La anulabilidad administrativa tiene semejanza con la figura de la revocación administrativa en el sentido de que ambas son actos de la autoridad por *motu proprio*. Sin embargo, difieren en dos cosas: sus consecuencias o resultados, pues mientras que en la revocación el acto es privado de su eficacia, en la anulabilidad el acto se subsana por la autoridad emisora

cumpliendo adecuadamente con los requisitos legales, con el fin de que el acto tenga plena validez y eficacia, considerándosele como si siempre hubiera sido válido. El hecho de que sea el superior jerárquico el que emita la resolución revocatoria, o sea el que se “percate” de la anulabilidad del acto, no quita el carácter de *motu proprio*, ya que formalmente es la misma autoridad la que emite las resoluciones que contienen los actos administrativos de que se trata.

Los medios por los que se revoca, o se deja sin efectos, un acto administrativo negativo para el particular que no se ha ajustado a derecho, es decir, que no se ha ajustado para su formación al procedimiento que está contemplado en ley como obligatorio para la autoridad emisora, son los denominados medios de impugnación en materia administrativa, que son establecidos por el legislador en la legislación aplicable para otorgar seguridad, protección y defensa a los gobernados contra los actos del Estado.”(11)

Por lo tanto, la nulidad del acto administrativo es declarada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y lo hace a través de un juicio llamado “Juicio de Nulidad”, el cual concluye con la sentencia que declara la nulidad del acto reclamado.

(11).- Sánchez Pichardo, Alberto C. **Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa; Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa; Doctrina, Jurisprudencia y Formularios**, Ed. Porrúa, 2ª edición, México, 1999, págs., 112 y 113.

En tanto que la anulabilidad al igual que la revocación, se subsana o bien se deja sin efectos respectivamente, según sea el caso, independientemente de la jerarquía estructural del órgano administrativo de que se trate, lo elemental es que en ambos casos, es la propia administración la que subsana, modifica o resuelve es decir, no trasciende a otro ámbito de competencia.

Por otro lado, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en el artículo 6; considera válidos los actos administrativos que reúnen los siguientes elementos:

- I. “Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto,
- II. Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;
- III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias;
- IV. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;

- V. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa del servidor público correspondiente;
- VI. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;
- VII. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta ley; y
- viii. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas."

Concretando, lo anterior la naturaleza jurídica del acto administrativo consiste en ser un acto, ejecutivo y unilateral, que determina situaciones jurídicas concretas, para casos individuales, y que se efectúa en cumplimiento de las atribuciones y facultades que las leyes confieren a la Administración Pública, en dicho acto está contenida la voluntad de la autoridad administrativa facultada para aplicar la ley y proveer lo necesario para su cumplimiento, en función del interés público.

2.1. Radicación del procedimiento administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por lo que hace al procedimiento, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el artículo 34, norma que “*sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo en el mismo*”; el artículo 50 fracción IX, señala el ofrecimiento de pruebas documentales por parte del actor; por otro lado, el artículo 54, fracción II, dice que el Presidente de la Sala admitirá la demanda, o la desechará, si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; el artículo 57 determina que admitida la demanda, pasará el expediente al Magistrado que corresponda, quien será el encargado de continuar la Instrucción hasta la audiencia; en el párrafo segundo afirma, que el Magistrado Instructor examinará el expediente y de encontrar alguna causa de improcedencia o de sobreseimiento, propondrá a la Sala el correspondiente proveído en el que se de por concluido el Juicio. El proveído se dictará por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados que integran la Sala; y el artículo 72; precisa que el Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es improcedente, fracción V; contra actos o resoluciones que no afecten los intereses legítimos del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable.”

En relación a todo lo detallado, es evidente que muchas de las veces las personas encargadas de impartir justicia no toman en consideración el orden público que protege la ley, y en su momento, las jurisprudencias que se emiten por los distintos Órganos Colegiados tampoco lo hacen, ya que aún y cuando la Ley el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, claramente señala que el Presidente de la Sala admitirá la demanda, y de encontrar motivo manifiesto o indudable de improcedencia la desechará, lo que no sucede en cuanto a las *órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa*, que además ninguna legislación contempla su existencia, y pese a que reiteradamente la Ley del H. Tribunal establece que, admitida la demanda se pasa el expediente al Magistrado correspondiente, encargado de continuar la instrucción hasta la audiencia, posteriormente el Magistrado Instructor, tiene la obligación de examinar el expediente y si encontrase causa evidente de improcedencia o de sobreseimiento, como lo es, es su deber proponer a la Sala el correspondiente proveído en el que se de por concluido el juicio, sin embargo las autoridades del H. Tribunal, le dan trámite a dichos juicios, y no sólo eso, sino que además otorgan suspensiones; que en un momento determinado impiden que la autoridad administrativa actúe en defensa del interés público o del interés general, protegiendo a personas que no acreditan tener interés legítimo en los procedimientos de esta naturaleza que se siguen ante dicho Órgano Jurisdiccional.

Aunado a lo anterior, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el artículo 50 fracción IX, obliga a quien promueve una demanda ante el H. Tribunal, a presentar

pruebas documentales, mismas que la mayoría de las veces ni siquiera son examinadas, existen constancias en donde el actor demuestra tener interés legítimo por medio de credenciales que no fueron expedidas por autoridades competentes para ello o bien que no tienen vigencia legal, siendo causa evidente para que sea desechada la demanda y no dar seguimiento al reclamo de personas que no acreditan fehacientemente el derecho de acudir ante el H. Tribunal, a solicitar su amparo y protección, a contrario sensu, en materia de Amparo, los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, cuando se presenta una demanda por órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa en el Distrito Federal, en primer lugar y de acuerdo al artículo 73, fracción V, es improcedente el Amparo, contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso, en términos del artículo 74, fracción IV, procede el sobreseimiento, cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia”, artículo 149, segundo párrafo, las autoridades responsables al rendir su informe con justificación exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio .” (12)

En este caso, y sí la autoridad administrativa niega los actos atribuidos a la misma, como es el caso de las *órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa*, automáticamente el Juez decreta el

(12).- Ley de Amparo, Ed. Sista, México, 2000, pags. 36, 39 y 66.

sobreseimiento, ya que no se puede sustentar una demanda de Amparo únicamente en presunciones, más aún si se presentan constancias que no tienen vigencia legal, como en el caso de recibos de pago, permisos o licencias de funcionamiento que no fueron expedidos o expedidas

En otro orden de ideas, el Profesor Andrés Serra Rojas, en su obra titulada Derecho Administrativo, muestra un preámbulo sobre Justicia Administrativa, tomando en consideración las propuestas filosóficas de los conocedores del Derecho y lo hace como siguiente:

“Para Ulpiano la Justicia es la perpetua y constante voluntad de dar a cada uno lo suyo; y para Aristóteles la justicia consiste en dar igual a los iguales. En la actualidad la justicia hace referencia a la realización y suma de virtudes. Aplicada a la Administración Pública la idea de justicia administrativa se ha concretado a la jurisdicción administrativa, a proceso administrativo, o como el resultado que se produce cuando se hace correcta aplicación de las normas jurídicas. En términos generales la *justicia administrativa* hace referencia a la *serie de actos que implica el ejercicio de la función jurisdiccional, referida al conjunto de órganos administrativos que realizan tal función*. En cambio la *función administrativa*, formalmente alude a la *actividad que el Estado realiza por conducto del Poder Ejecutivo, Federal o Local, según el caso, y materialmente también es una actividad encaminada a realizar la competencia encomendada al Estado, legalmente, para su ejecución práctica mediante actos jurídicos y operaciones materiales.*

En resumen, cuando aludimos Administración Pública nos referimos ampliamente al conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público en una colectividad o en un ordenamiento estatal”(13)

Sí como se ha dicho, un principio fundamental de justicia es “dar a cada uno lo suyo”, cuando en materia administrativa el particular demanda “*órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa*”, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no se cumple con este principio, toda vez que el H. Tribunal, en todo momento protege los intereses particulares (persona física o moral), y procede en contra de cualquier posible acto de autoridad administrativa, misma que tiene el deber de proteger el interés público. La justicia actual hace referencia a la realización y suma de virtudes, porque en nuestra legislación lo que no está expresamente prohibido, se puede creer que está permitido, y en este sentido nuestra legislación con sus innumerables lagunas, permite que se sorprenda la buena fe de los órganos administrativos, en la correcta aplicación de la ley, amén de que los deberes jurídicos son también formas de conducta reguladas por el derecho, en virtud de que constituyen un estado de sujeción del obligado frente al pretensor; implican siempre una especial conducta

(13).- Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo, Segundo Curso, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia**, Ed. Porrúa, México, 1997, pág. 781.

que debe realizar el sujeto pasivo en relación con el activo; al tener que dar, hacer, dejar de hacer es decir; no hacer o bien al tener que tolerar. El H. Tribunal, debe contribuir en la observancia de la seguridad jurídica, en defensa de la libertad, en la preservación del patrimonio y cumplimiento del principio de legalidad que se traduce en el proceder de la autoridad administrativa, con el ánimo de elevar el bienestar social de los ciudadanos en un ámbito de justicia, puesto que el principio de legalidad objetiva constituye la columna vertebral de la actuación administrativa, en tanto que la acción administrativa no es libre, ya que la Administración Pública sólo puede hacer lo que le autoriza el ordenamiento jurídico.

2.2. Partes en el Juicio Contencioso Administrativo del Distrito Federal; atribuciones y facultades; interés legítimo, interés jurídico.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el artículo 33, establece que serán partes en el procedimiento:

- I. "El actor;
- II. El demandado; Tendrán ese carácter;

- a) El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, los Secretarios del Ramo, los Directores Generales, así como las autoridades administrativas del Distrito Federal que en razón de su esfera de competencia intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnado;
- b) Los Jefes Delegacionales, Directores Generales y en general las autoridades de las Delegaciones Políticas a cuya esfera directa de competencia corresponda la resolución o el acto administrativo impugnado;
- c) Las autoridades administrativas del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de las resoluciones o actos que se impugnen;
- d) El Gerente General de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.
- e) La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 fracción IX de esta ley.
- f) Las autoridades de la administración pública Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada del Distrito Federal.

III. El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal o que tenga un *interés legítimo* contrapuesto a las pretensiones del demandante.

En decreto de reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el día 17 de agosto del año 2000, se agrega:

“En los juicios de nulidad que versen sobre la materia de uso de suelo, utilización de la vía pública y giros mercantiles, los Comités Vecinales tendrán invariablemente el carácter de terceros perjudicados, por lo que deberán ser notificados dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del escrito inicial del juicio de que se trate, respecto a la Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional que corresponda, a fin de que interpongan los medios de prueba y de defensa que procedan.”

El artículo 34, dispone que sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo.

De acuerdo a nuestras leyes únicamente la persona que tenga un interés legítimo puede acudir a solicitar el amparo y protección de las autoridades en razón de que el artículo 4º. de la Ley de Amparo, que se encuentra íntimamente relacionados con los artículos 103 y 107 Constitucionales, reconocen el derecho que tiene para intervenir la persona que le perjudique una ley o un acto de autoridad, en caso contrario se vería alterado el orden público, al conceder a toda persona que no tiene un derecho legítimamente tutelado, el amparo y protección de la justicia en perjuicio de las personas que sí se ocupan de cumplir con los requisitos que la ley establece, o bien que son afectados en su esfera jurídica por la intervención de éstos.

Por otro lado, el artículo 35 establece que, las partes podrán autorizar para oír y recibir notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal, las personas autorizadas quedan facultadas para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en la audiencia respectiva.

En relación a este numeral la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, fija los lineamientos que debe seguir toda persona que inicia algún procedimiento legal, y se hace con el fin de que únicamente las personas autorizadas puedan tener acceso a los expedientes administrativos, evitando que la información que obra en ellos, se proporcione a personas ajenas a dicho procedimiento, ya que se puede hacer mal uso de ésta, en detrimento de las partes involucradas. En cuanto a las pruebas que se deben aportar así como los alegatos que tuvieren lugar; la ley pretende que sean acordes con los hechos constitutivos del procedimiento administrativo, en caso contrario cualquier persona sin tener la personalidad legal o la autorización que la ley establece, rendiría pruebas o intervendría en alegatos a su libre albedrío, lo cual podría ser en perjuicio de las personas involucradas directamente en los distintos procedimientos.

“Si son varios los actores, los terceros perjudicados o las autoridades, deberán designar a sus respectivos, representantes comunes que estarán facultados para actuar en los términos del párrafo anterior.

La representación en juicio terminará en el momento de la revocación del nombramiento respectivo, o en su caso, hasta que haya sido ejecutada la sentencia respectiva.”

Por lo que respecta al *interés legítimo* e *interés jurídico*, tratando de ser didácticos, se consideran los siguientes conceptos:

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en el artículo 2º fracción XIII, establece que *interés legítimo*, es el derecho de los particulares vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico, que les confiere la facultad para activar la actuación pública administrativa, respecto de alguna pretensión en particular.

El Diccionario Jurídico Mexicano, define el *interés jurídico*, de la siguiente manera: esta locución tiene dos acepciones, que son: a) *en términos generales*, la pretensión que se encuentra reconocida por las normas de derecho, y b) *en materia procesal*, la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo, mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional.(14)

(14).- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, México, 1999, pág. 1776.

Al analizar tales conceptos, tenemos que sí el *interés legítimo*, es el derecho de los particulares vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico, que les confiere la facultad para activar la actuación pública administrativa, respecto de alguna pretensión en particular, la ambigüedad del concepto permite el libre albedrío de los particulares que acuden ante el H. Tribunal, para solicitar amparo y protección, cuando el particular demanda "*órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa*, en virtud de que el ejercicio de las facultades que le son conferidas en el caso específico al H. Tribunal, por los ordenamientos jurídicos; crea, transmite, modifica o extingue una situación jurídica concreta, aun y cuando con el escrito inicial de demanda *no se acredite la existencia de la emisión de rdenes verbales emitidas por autoridad administrativa*, sin embargo argumenta que la finalidad es la satisfacción del interés general, a contrario sensu el *interés jurídico*, debe entenderse como la titularidad que al quejoso corresponde, en relación con los derechos o posesiones conculcados; de lo anterior resulta que la ley y la jurisprudencia tradicional han equiparado el interés jurídico con los derechos subjetivos, caracterizados por la existencia de una norma, con el propósito inmediato de tutelar el interés exclusivo, este interés estará reconocido y protegido por la ley, cuando haya una norma jurídica creada para garantizar en forma directa o inmediata la satisfacción del interesado. En conclusión, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, asiste interés jurídico al quejoso cuando es tutelar de un derecho subjetivo, público o privado que resulte lesionado por el acto de autoridad reclamado.

2.3. Procedimiento administrativo: bases, objetivos y resultados.

“El Procedimiento Administrativo, constituye la forma de expresión de la función administrativa. A través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa.

En consecuencia, el procedimiento administrativo constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos de la administración, puesto que él mismo es el que va a dar la condición de validez a éstos, ya que de no seguirse el procedimiento previsto por el ordenamiento legal, el acto que se produzca estará afectado de ilegalidad por vicios de procedimiento.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en el artículo 2, fracción XXII, define el procedimiento administrativo, como el conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.”⁽¹⁵⁾

(15).- Delgadillo Gutiérrez, L. H. y Lucero Espinosa, M. **Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso**, Ed. Porrúa, 2ª. edición, México, 1997, pág. 216.

Cabe hacer mención que las características fundamentales de los actos administrativos, son la unilateralidad y la coercitividad. En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas se definen así:

Unilateralidad, “característica de las normas morales y de los convencionalismos sociales que los diferencian de la normas jurídicas, y consiste en que frente al sujeto a quien obligan no hay otra persona autorizada para exigirle el cumplimiento de sus deberes, a diferencia de las normas jurídicas que son bilaterales porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones. Eduardo García Máynez *al hacer la distinción entre normas morales y normas jurídicas. Establece que la regulación jurídica es una conexión de dos juicios recíprocamente fundados, uno imperativo y otro atributivo. El que impone el deber al obligado lógicamente implica al que concede al pretensor el derecho subjetivo, y viceversa; en cambio las normas morales son puramente imperativas dado que únicamente imponen deberes, sin conceder derechos.* En esta mismo sentido los convencionalismos sociales tienen carácter unilateral, significando con ello que obligan más no facultan.”

Coercibilidad. “aunque en los diccionarios jurídicos y los tratados de filosofía del derecho se considera a la palabra coerción sinónimo de coacción, es posible encontrar una sutil diferencia entre las dos voces.

Dentro del marco jurídico generalmente se entiende por coacción el uso de la fuerza física o moral que el ordenamiento jurídico efectúa para sancionar una conducta contraria a éste.

Con el fin de evitar confusiones en la terminología se define a continuación la palabra coercibilidad, es la posibilidad abstracta que detenta el ordenamiento jurídico de aplicar una sanción a la conducta antijurídica.

Una vez definidos los dos términos que pueden representar alguna confusión con la palabra coerción podemos analizar la naturaleza de ésta.

La coerción es un momento intermedio entre la aplicación concreta de la fuerza (coacción) y la posibilidad meramente abstracta de que ésta se aplique (coercibilidad). Es en sí la advertencia directa del sistema de derecho al violentador de la norma jurídica que expresa que de no cumplir con la prescripción normativa aplicará una sanción.

La coerción tiene en su aplicación un contenido coactivo, pero no sustenta la totalidad de la fuerza de que el ordenamiento jurídico puede hacer uso para sancionar la conducta antijurídica.”

Bases, objetivos y resultados.

Bases, parte del acto administrativo que es un acto de autoridad, entendiendo por autoridad a toda persona investida de poder estatal derivado de una función pública en los términos y condiciones establecidos en la ley, sin olvidar que dicho acto crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica concreta.

Objetivos, los actos administrativos no surgen por acuerdo de voluntades, antes bien, y a pesar de que en muchos casos se requiere la solicitud del interesado, es voluntad única del órgano la emisión del acto y no la solicitud del administrado quien da origen al mismo, por lo que los actos administrativos son unilaterales, pues su emisión depende de la propia autoridad; existen actos que con la sola solicitud del particular pueden emitirse, pero estos siguen siendo unilaterales, pues la autoridad podrá en todo momento no emitirla en uno u otro sentido.

Resultados, pues bien existen actos administrativos que restringen la esfera jurídica del gobernado; el incumplimiento de estos actos permite a la autoridad ejercer cualquier medio de ejecución para obligar el cumplimiento de ese acto, en este caso es evidente que el acto administrativo es coercible, pero hay otros en los que aparentemente no lo es, pues amplían la esfera jurídica de los gobernados lo que parecería

que no hay necesidad de hacer uso de la coercibilidad para obligar a una persona a cumplir con la concesión que le fue otorgada, o bien, con la autorización, licencia o cualquier otro acto que le beneficie; sin embargo, estos actos tienen implícita una serie de obligaciones las cuales se pueden hacer cumplir mediante la coercibilidad.

La coercibilidad pasa a ser una característica esencial del acto administrativo, pues se utiliza para que los gobernados cumplan con las obligaciones contraídas, o bien para revocar el acto que da origen a la obligación no cumplida.

Para poder utilizar la coerción como medio de cumplimiento de las obligaciones o abstenciones contraídas, se requiere que se vigile al autorizado, concesionario, permisionario, licenciataria, etc., lo que implica que el acto administrativo crea una situación jurídica personalizada, individualizada y concreta.

2.4. Concepto de derecho subjetivo, derecho objetivo y principio de congruencia.

“Los derechos que integran la relación jurídico-administrativa reciben el nombre de derechos públicos subjetivos en razón de la naturaleza de la relación, puesto que siempre participarán en ella un ente público regulado por normas de derecho público.

Los derechos públicos subjetivos pueden derivarse de la Constitución o de la Ley y también de actos administrativos.

En la Constitución, los derechos surgen sin que sea necesaria la ejecución de un acto jurídico pues ellos existen en forma directa e inmediata, es decir, su existencia opera "ipso iure".

En la Ley, la existencia de los derechos depende de la actuación de la autoridad, que de manera unilateral determina una situación jurídica concreta e individualizada

En los actos administrativos, los derechos surgen del acuerdo de voluntades de las partes."⁽¹⁶⁾

Ahora bien, hay que discernir estos conceptos y al adecuarlos, conviene citar nuevamente a los autores de la obra titulada "Compendio de Derecho Administrativo", Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, quienes nos instruyen al respecto y consideran que "el sujeto activo en la relación jurídica es aquel que puede exigir de otro sujeto el cumplimiento de una obligación, pero para que opere tal

(16).- Baez Martínez, Roberto. **Manual de Derecho Administrativo**, Ed. Trillas, 3ª edición, México, 1997, pág. 275.

facultad de exigencia es indispensable la titularidad de un derecho subjetivo a favor del sujeto activo. El derecho subjetivo, es pues una parte inseparable de la relación jurídica, ya que a través de él se puede exigir al obligado una determinada conducta, de dar, hacer o de no hacer.

El *derecho subjetivo* consiste en la facultad de un sujeto para exigir de otro una acción u omisión concreta, protegida directamente por el derecho objetivo. Es decir, que el derecho subjetivo supone la existencia de dos elementos: una facultad de exigir y una obligación correlativa.

Con la expresión "derecho subjetivo" no nos referimos al conjunto de normas jurídicas (derecho objetivo), sino a la situación concreta en que se colocan las personas, ya sea en forma individual o colectiva, respecto a ese derecho objetivo; por ello, se han usado expresiones sinónimas para referirse a él, como son: "competencia"; "poder", "facultad", "atribuciones", "licencia", "permiso", "autorización", etc..

El *derecho subjetivo* implica un interés más intensamente protegido, un interés particularizado; un interés directamente contemplado por la norma administrativa; de tal manera que aparecen configurados los elementos esenciales de todo derecho subjetivo; como lo son un sujeto pasivo, un sujeto activo, una prestación debida y un precepto o acto administrativo que le sirve de fundamento y protección."

Con esto se confirma lo que se ha venido estableciendo, puesto que cuando demandan ante el Tribunal en cuestión, "órdenes verbales supuestamente emitidas por autoridad administrativa", a la persona que demanda no le asiste un derecho para exigir a la autoridad administrativa algún beneficio y por lo que toca a la autoridad administrativa, ésta tampoco está obligada a conceder al actor las pretensiones solicitadas, toda vez que no se trata de una situación concreta, ya que las órdenes verbales tienen un carácter de acto futuro e incierto, es decir que no necesariamente se llevarán a cabo.

"Principio de Congruencia, aquel que enuncia que debe existir conformidad en cuanto a extensión, concepto y alcance entre lo resuelto por el órgano jurisdiccional y las demandas, contestaciones y demás pretensiones deducidas oportunamente por las partes."(17)

Dicho principio tampoco se cumple en nuestro tema de estudio, aún y cuando existe correlación, puesto que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y las autoridades que en él laboran, distan mucho de alcanzar el cometido del principio de derecho en mención, en tanto no exista unificación de criterios que permita lograrlo.

(17).- **Diccionario para Juristas**, Palomar de Miguel, Juan. Mayo Ediciones, S. de R.L., México, 1981, pág. 1077.

2.5. Definición de las órdenes verbales en materia administrativa; clausura, retiro, levantamiento, impedimento de que se continúe desempeñando actividades de comercio en la vía pública y decomiso.

En la Colección Panorama del Derecho Mexicano, el tratadista Jorge Fernández Ruíz, considera respecto a las órdenes de los actos administrativos lo siguiente:

“Se entiende por *órdenes* los actos administrativos en sentido restringido traducidos en mandatos o en prohibiciones que crean a cargo de los particulares obligaciones de dar, de hacer o de no hacer.

Las órdenes no deben ser confundidas con las advertencias porque estas últimas no crean obligaciones, sólo hacen referencia o llaman la atención respecto de las ya existentes; tampoco deben confundirse con los apercibimientos porque éstos, como las advertencias, no crean obligaciones y se reducen a prevenir al particular que se le impondrá una sanción si incumple una obligación preexistente positiva o negativa.”⁽¹⁸⁾

(18).- Fernández Ruíz, Jorge. **Colección Panorama del Derecho Mexicano**, Mc Graw-Hill/Interamericana, Editores, S.A. de C. V., México, 1997, pág. 136.

En cuanto a la **clausura, retiro, levantamiento o impedimento de que se continúe desempeñando actividades de comercio en la vía pública y decomiso**, jurídicamente son figuras distintas, por lo que no deben ser consideradas de la misma manera, puesto que se presentan en diferentes circunstancias cada una de ellas, y no sólo eso también los conceptos difieren mucho uno de otro. En el Diccionario para Juristas del Maestro Juan Palomar de Miguel se definen de la siguiente manera:

Clausura.- cerrar, dar por terminada la actividad de establecimientos mercantiles.

Retiro.- apartar una cosa de la vista, ocultándola o reservándola.

Levantamiento.- recoger o quitar una cosa de donde se encuentra.

Comercio.- negociación que se lleva a cabo al comprar, vender o permutar géneros o mercancías.

Vía Pública.- sitio por donde circula o transita la gente.

Entonces comercio en vía pública.- es la negociación que se lleva a cabo al comprar vender o permutar géneros o mercancías en sitios por donde circulan o transita la gente.

El Profesor Rafael I. Martínez Morales, en el Diccionario Jurídico Harla, manifiesta en cuanto al decomiso lo siguiente:

“Por medio del decomiso pasan a propiedad del estado los objetos, los instrumentos y el producto involucrados en la comisión de algún delito.

Si el delito es intencional se decomisaran los instrumentos, objetos y productos lícitos e ilícitos; si el delito es no intencional solamente los ilícitos pasaran al estado.

El particular pierde bienes a favor del estado, como una sanción por su conducta ilícita (penal o administrativa).

El artículo 21 constitucional parece prohibir el decomiso administrativo, al limitar las sanciones que puede imponer el ejecutivo a multa y arresto. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha admitido que sí procede el decomiso ordenado por la autoridad administrativa, no obstante lo señalado por el constituyente.

Creemos que la solución a la anticonstitucionalidad del decomiso administrativo está en reformar al artículo 21 de la ley suprema, en el que se prevean otros medios de acción en materia represiva por parte de la administración pública, como el propio decomiso y la clausura, los que, por otra parte, están contemplados en la legislación ordinaria.” (19)

Por lo anterior, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, no debe considerar de la misma manera todas y cada una de las figuras jurídicas que hemos mencionado, pues como se ve, la forma

(19).- Diccionario Jurídico Harla, Martínez Morales, Rafael I. Volumen 3, Derecho Administrativo, Ed. Harla, S.A. de C.V., México, 1996, pág. 56.

en que se llevan a cabo es diferente, no se realizan de la misma manera, las circunstancias en que se presentan son diferentes las consecuencias que generan también lo son.

De ahí que deban ser reconocidas y reguladas por la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, creando una norma jurídica que garantice directamente la regulación de éstas o de lo contrario se debe establecer un criterio único a tratar en cada caso.

La necesidad de establecer una normatividad, prevalece en virtud del alto índice de demandas que ingresan al Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que se pretende hacer valer un derecho relativo, cuando son figuras jurídicas distintas, que por su propia naturaleza, requieren de un proceso administrativo específico, concreto, por lo tanto el H. Tribunal, debe considerar las características propias de cada una y proceder en consecuencia.

CAPITULO 3.

SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS, CON RESPECTO A LAS ÓRDENES VERBALES, RECLAMADAS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

- 3.1. Concepto de la suspensión de los actos impugnados; objetivos y consecuencias en relación a las órdenes verbales.
- 3.2. Facultades de quién otorga y de quién puede solicitar la suspensión del acto impugnado.
- 3.3. Deficiencia e inconveniencia de los medios probatorios con que se acredita la existencia de las órdenes verbales, emitidas por autoridad administrativa.
- 3.4. Órdenes verbales; decretamiento de la existencia, inexistencia, improcedencia y sobreseimiento.

CAPITULO 3.

SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS, CON RESPECTO A LAS ÓRDENES VERBALES, RECLAMADAS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Maestro Adolfo J. Treviño Garza, en su obra titulada "Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, al considerar la suspensión de los actos impugnados hace las siguientes reflexiones:

"1.- Es una institución que le da prestigio al procedimiento contencioso administrativo y que resulta un fiel resguardo de los intereses que se tratan de proteger por medio del juicio de nulidad, es la oportunidad para el accionante de que se le conceda la suspensión de los actos impugnados, *que debe decretarse en el mismo auto que admite la demanda, haciéndolo saber, sin demora, a la autoridad demandada para su cumplimiento*" (Artículo 58 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

Gramaticalmente la palabra suspensión significa detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale pues, a paralizar algo que está en actividad en forma positiva, y es precisamente en este sentido en que la emplea la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2.- El juicio contencioso administrativo tiene esa majestad, en la medida de proteger a los particulares para que no se vean víctimas de la ejecución, en su perjuicio, del acto impugnado por parte de las autoridades demandadas, mientras se califica la legalidad del acto o de la resolución impugnada.”(20)

Por tanto se deduce, que la “suspensión de los actos impugnados”, es la medida cautelar que consiste en privar de eficacia ejecutiva el acto administrativo objeto de la impugnación en un proceso administrativo durante la tramitación de éste, ante el H. Tribunal.

3.1. Concepto de la suspensión de los actos impugnados; objetivos y consecuencias en relación a las órdenes verbales.

De acuerdo a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el artículo 58, aunque no menciona un concepto, si consagra en la primera parte: *“La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan...”*. El artículo 59, norma los criterios a seguir para que se otorgue y contiene dos aspectos a tratar de gran importancia:

(20).- Treviño Garza, Adolfo J. **Tratado de Derecho Contencioso Administrativo**, Ed. Porrúa, México, 1997, pág. 156.

Segundo párrafo. "Cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular ."

Tercer párrafo. "la suspensión con efectos restitutorios "

El mismo artículo en párrafos subsecuentes, menciona el criterio a seguir para el caso de que la suspensión solicitada no se otorgue o que ésta sea revocada:

Cuarto párrafo. " no se otorgará la suspensión si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se dejare sin materia el juicio."

Quinto párrafo. " La suspensión podrá ser revocada " "si varían las condiciones por las cuales se otorgó ."

La posibilidad de adoptar medidas cautelares como la suspensión de la ejecución del acto impugnado, es sin duda una exigencia ineludible del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, pero si algún reparo puede oponerse a los derechos positivos es, precisamente ese, no limitar las medidas cautelares de los actos impugnados. Como sucede cuando demandan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito

Federal, *órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa* y en las cuales invariablemente se otorga la suspensión.

Aunque la regulación de la suspensión del acto impugnado, se ha inspirado en la que rige el proceso de amparo, la legislación del juicio de garantías, contiene una completa regulación de medidas cautelares, consistente en el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, legislación que ha sido sustentada por diversas jurisprudencias como las que a continuación se transcriben:

“Suspensión del acto reclamado. No procede concederla en los casos en que se trate de la aplicación inmediata y directa de un precepto constitucional”⁽²¹⁾

“Suspensión, efectos de la. Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no en el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo. (Art. 131 Ley de Amparo).”⁽²²⁾

(21).- **Jurisprudencia:** apéndice 1975, 8ª Parte, Pleno y Salas, **Tesis 195**, pág. 321.

(22).- **Jurisprudencia:** apéndice 1975, 8ª Parte, Pleno y Salas, **Tesis 196**, pág. 324.

3.2. Facultades de quién otorga y de quién puede solicitar la suspensión del acto impugnado.

Podríamos considerar dos aspectos a tratar; los requisitos subjetivos y objetivos.

A) *Requisitos subjetivos*, la competencia para acordar la suspensión del acto administrativo, así como para acordar cualquier medida cautelar, corresponde al órgano jurisdiccional. No obstante la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los artículos 58 y 59, se atribuye la competencia no a la Sala que conoce del proceso, sino a su Presidente:

“Artículo 58.- La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento, previa verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y consulta ciudadana de aquellos vecinos a los que afecte de algún modo la suspensión.”

“Artículo 59.- La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier etapa del juicio y tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada. Sólo podrá ser concedida por el Presidente de la Sala a

petición del Magistrado Instructor a quien le haya sido solicitada por el actor dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y, en su caso, a la consulta ciudadana a que se refiere el artículo anterior.

Previo al otorgamiento de la suspensión, deberá verificarse que con la misma no se afecten los derechos de terceros o el interés social.

Cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, el Presidente de la Sala podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia, siempre y cuando dicha actividad constituya su único medio de subsistencia, lo cual deberá ser comprobado fehacientemente.

Excepcionalmente, bajo su más estricta responsabilidad el Presidente de la Sala podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, en cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de la sentencia respectiva.

No se otorgará la suspensión si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se dejare sin materia el juicio.

La suspensión podrá ser revocada por el Presidente de la Sala en cualquier etapa del juicio, si varían las condiciones por las cuales se otorgó."

El artículo que se enuncia, establece en su primera parte que "La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier etapa del juicio."

Por lo que habría que considerar en primera instancia si están legitimados realmente los que adoptan la posición de actores, teniendo en cuenta precisamente la posición de éstos, asimismo las consecuencias no sólo patrimoniales sino de interés público, el órgano jurisdiccional también debe escuchar a quienes sean demandados, todo esto antes de decidir sobre el otorgamiento de la suspensión. Sin embargo, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no establece trámite alguno al efecto, por lo que se puede considerar que el Presidente de la Sala resuelve de pleno derecho.

B) Requisitos objetivos, el artículo 58 de la Ley en cuestión, se refiere en general a "los actos impugnados", no establece ningún requisito especial ni hace distinción alguna. Por lo que cualquiera que fuese la naturaleza y contenido del acto que se impugna, será susceptible de suspensión.

1.- Que sea objeto de impugnación. En el Diccionario para Juristas de Juan Palmer de Miguel, impugnación significa; que se puede refutar, objetar, o que este sujeto a contradicción, referente a los actos y escritos de la parte contraria, cuando pueden ser objeto de discusión ante los Tribunales.

2.- Sólo puede ser suspendido el acto frente al que se dirige la pretensión que ha de delimitarse y que debe quedar identificada en el escrito de demanda (artículo 50 fracción V. de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

Los ordenamientos de los procesos administrativos, suelen limitar la suspensión a los supuestos en que la ejecución pudiera ocasionar perjuicio de difícil reparación, lo cual legitima la privación de efectos ejecutivos por los perjuicios que éstos podrían derivar para el afectado.

Sin embargo la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no establece requisito alguno, se limita a señalar los casos en que no podrá otorgarse la suspensión (artículo 59, cuarto párrafo).

“No se otorgará la suspensión si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se dejaré sin materia el juicio.”

Al hacer un análisis comparativo, en materia de amparo que además es la fuente de inspiración de los procesos administrativos no sólo en el Distrito Federal sino en México, esta legislación limita la suspensión a los supuestos en que la ejecución del acto, pudiera ocasionar perjuicios de difícil reparación, desde luego, legitimando la privación de efectos ejecutivos.

“ *Suspensión Improcedente*. Con fundamento en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, no debe suspenderse la ejecución de los actos reclamados cuando se pretenda que el C. Juez de Distrito se substituya a la autoridad administrativa con motivo de la suspensión, otorgando esta en los casos que el particular quejoso no cuente con una autorización prevista en un reglamento, ya que así lo dispone el interés público.”(23)

Profundizando en el tema que nos ocupa, los maestros Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, formulan Ideas Generales del Amparo, manifestando en cuanto a la *suspensión*, lo siguiente:

(23).- **Jurisprudencia:** apéndice 1917-1988, Segunda Parte, Sala y Tesis Comunes, pág. 1984.

“ *Suspensión del acto reclamado en el Amparo*”. En el proceso constitucional de amparo la suspensión del acto reclamado juega un papel importantísimo; con ella se conserva la materia del juicio, se evita que se sigan irrogando perjuicios al quejoso y se facilita prácticamente la restitución en el goce de la garantía violada. Todo lo cual constituye la esencia de la teoría jurídica o técnica de la suspensión.

Nuestros especialistas explican la naturaleza, objeto y alcance de la suspensión, cuyos conceptos deben ser tomados en cuenta para dar una noción general.

La suspensión – dice Couto- es una parte esencial del juicio de amparo; es, en muchos casos, una necesidad del mismo: en efecto, actuando el amparo mediante determinados procedimientos judiciales que, por ser sumarísimos no dejan de ser dilatados, la sentencia que en él se pronuncia no llenaría su objeto, si no fuera por la suspensión, ya que al pronunciarse el fallo, el acto reclamado podría haber sido ejecutado y las cosas no podrían volver al estado que tenían antes de la violación; esta necesidad de la suspensión se patentiza, tratándose de amparos contra actos como la pena de muerte, la mutilación y otros; sin aquella, tales actos podrían consumarse de un modo irreparable y la sentencia que en el juicio se pronunciará vendría a ser ilusoria.

Es conveniente distinguir uno de los efectos más importantes de la suspensión, cual es el mantener las cosas en el estado en que se encontraban en el momento de decretarla, ya que la suspensión no puede tener efectos restitutorios que son propios de la sentencia que decide el fondo del amparo.

La jurisprudencia de la Corte se ha pronunciado en este sentido, estableciendo que:

“Los efectos de la suspensión, consiste en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla y no en el de restituir las al que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que conoce el amparo en cuanto al fondo”.

Para concluir estas generalidades sobre la suspensión del acto reclamado en el amparo, transcribiremos un concepto interesante de Burgoa sobre la misma, que dice:

“La suspensión en el juicio de amparo es aquel acontecimiento judicial procesal (auto o resolución que concede suspensión provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación limitadas de un acto reclamado de carácter positivo, consiste en impedir para el futuro el comienzo o iniciación, el desarrollo o consecuencias de dicho

acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a éstos”.

La importancia que los autores conceden a la suspensión en el juicio de amparo esta plenamente justificada, pues sin ella, en gran parte de los casos que se presentan, dicho proceso será ineficaz para alcanzar la finalidad perseguida.

La resolución que se dicta en el incidente de suspensión, procesalmente es una sentencia que la ley denomina “auto” (Art. 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente en el amparo por disposición expresa del artículo 2º de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal)”.(24)

De lo anterior, podemos concluir que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la generalidad de los ordenamientos jurídicos que contiene del proceso administrativo, no exige que se tenga en cuenta el fundamento de la pretensión, no se sujeta a los lineamientos legales. Pues toda medida cautelar supone una verosimilitud del derecho pretendido por el actor. De aquí que el

(24).- Barrera Trueba J. y Trueba Urbina A. **Ideas Generales del Amparo**, Ed. Porrúa, México, 1999, pág. 775.

requisito de la seriedad de la demanda sea condición tan decisiva e importante como la naturaleza del daño. No debe utilizarse el proceso como simple instrumento para obstaculizar la acción administrativa sin aquella exigencia mínima.

Sí, en definitiva, como se ha dicho al estudiar el fundamento de la suspensión, esta medida cautelar trata de establecer un equilibrio ante la prerrogativa y la garantía, no debe prescindirse de las exigencias del interés público a la hora de decidir sobre la procedencia de dejar sin efecto la prerrogativa para garantizar los intereses del administrado. Estos pueden aconsejar la suspensión; pero a ello puede oponerse el interés público prevalente. Es importante aclarar que no se trata de un interés público genérico que se presume en el fin de todo acto administrativo y que justifica la presunción de legitimidad y, por ende, su ejecutividad. Existe jurisprudencia al respecto, cuyo texto se transcribe:

“Orden público, leyes de .- el orden público que tiene en cuenta la Ley y la Jurisprudencia para establecer una norma sobre las nulidades radicales, no puede estar constituido para una suma de interés privado; para que el orden público este interesado, es preciso que los intereses de que se trate, sea de tal manera importante, que no abstente en ningún perjuicio y aún la aquiescencia del interesado, el acto prohibido

puede causar un daño a la colectividad al Estado o a la Nación".(25)

Quando se afirma que la suspensión no puede decretarse frente al interés público prevalente, se está pensando en algo mucho más concreto, en el que concurren condiciones especiales en las cuales el interés público debe prevalecer.

Es ineludible que a través de la medida cautelar, no puede decidirse la cuestión principal, la cual debe resolverse en el proceso, con todas las garantías de defensa para las partes a través del procedimiento. No se pretende de ninguna manera coartar las facultades del órgano jurisdiccional, sino reparar en el compromiso que tiene, debiendo actuar como un órgano imparcial al otorgar el manto protector de la "suspensión". Tomando en consideración que la oportunidad para el demandante prevalece desde el momento mismo en que "crea" que existe el riesgo con la ejecución del acto impugnado, ocasionándole "supuestos" daños y perjuicios que más bien "pretende evitar", podrá solicitar la medida cautelar, pudiendo hacerlo en el mismo escrito de demanda, de no ser así puede plantearlo en cualquier momento del juicio.

(25).- **Jurisprudencia**, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Sala y Tesis Comunes, pág. 1984.

3.3. Deficiencia e inconveniencia de los medios probatorios con que se acredita la existencia de las órdenes verbales, emitidas por autoridad administrativa.

El ofrecimiento de pruebas, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se sujeta supletoriamente a lo establecido en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, tal y como lo contemplan los siguientes preceptos:

“Artículo 278.- Para conocer la verdad sobre los puntos controvertidos puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitación que la de que las pruebas no estén prohibidas por la ley ni sean contrarias a la moral.

Artículo 279.- Los tribunales podrán decretar en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados. En la práctica de estas diligencias, el juez obrará como estime procedente para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar el derecho de las partes oyéndolas y procurando en todo su igualdad.

Artículo 281.- *Las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de su pretensión.*

Artículo 282.- El que niega sólo será obligado a probar;

I.- Cuando la negociación envuelva la afirmación expresa de un hecho;

II.- Cuando se desconozca la presunción legal que tenga en su favor el colitigante;

III.- Cuando se desconozca la capacidad;

IV.- Cuando la negativa fuere elemento constitutivo de la acción;

Artículo 283.- Ni la prueba en general ni los medios de prueba establecidos por la ley son renunciables;

Artículo 284.- *Sólo los hechos estarán sujetos a prueba, así como los usos y costumbres en que se funde el derecho;*

Artículo 285.- El tribunal debe recibir las pruebas que le presenten las partes siempre que estén permitidas por la ley y se refieran a los puntos cuestionados.

El auto en que se admita alguna prueba no es recurrible; el que la deseche es apelable en el efecto devolutivo, si fuere apelable la sentencia definitiva.”(26)

Aplicando la regla general, en principio son objeto de prueba los hechos, pertinentes a los fines del proceso y que se refieran a hechos dudosos o controvertidos.

(26).- **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal**, Ed. Sista, S.A. de C.V., México, D.F., Disposiciones conocidas hasta febrero del 2000.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, contempla los medios probatorios y hace las siguientes consideraciones al respecto:

Artículo 76, fracción I, "se admitirán las pruebas relacionadas con los puntos controvertidos que se hubieren ofrecido en la demanda y la contestación, así como las supervenientes" ; fracción II, se desecharán las 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 las que habiendo sido ofrecidas ante la autoridad demandada no hubieren sido rendidas por causas no imputables al oferente;".

En los procesos administrativos es particularmente importante el expediente administrativo, en el cual constan las acciones del procedimiento en el que se dictó el acto impugnado, pero el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no exige como requisito que la autoridad demandada remita el expediente al Tribunal, lo cual para efectos prácticos resultaría de gran utilidad, en virtud del valor probatorio que éste tiene, pues cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar, dando lugar a la improcedencia del juicio y consecuentemente al sobreseimiento en

los asuntos donde la pretensión es impugnar "*órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa*", en virtud de que no se ejecuta ningún acto, es decir, no son hechos consumados, que dañen o afecte la esfera jurídica del actor.

Por lo anterior, resulta paradójico que la fracción II, del artículo 76, haga hincapié al señalar que "se desecharán las pruebas 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 aquéllas que habiendo sido ofrecidas ante autoridad demandada no hubieren sido rendidas por causas no imputables al oferente."

Porque la jurisdicción contenciosa administrativa no es una segunda instancia del procedimiento administrativo y tampoco es revisora de lo actuado en la vía administrativa.

Continuando con la formalidad del ofrecimiento de pruebas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se transcriben textual las siguientes disposiciones de la propia Ley:

"Artículo 64.- En el escrito de demanda y en el de contestación deberán ofrecerse las pruebas. Las supervenientes podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta en la audiencia respectiva. Artículo 65.- Se admitirán

toda clase de pruebas, excepto la confesional, y las que fueren contrarias a la moral y al derecho. Aquellas que ya se hubiesen rendido ante las autoridades demandadas, a petición de parte, deberán ponerse a disposición del Magistrado Instructor con el expediente relativo."

El sujeto destinatario de las pruebas que presenten las partes, es la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la cual se tramita el proceso, misma que en determinado momento y de acuerdo a las circunstancias del proceso, también pueden ser sujeto activo, como se puede ver en los siguientes preceptos:

Artículo 66.- "podrán acordar, de oficio, el desahogo 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."

Artículo 67.- "podrán decretar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estime necesario.

Los hechos notorios no requieren prueba.

Medios preparatorios para el ofrecimiento de las pruebas;

"Artículo 68.- A fin de que las partes puedan rendir oportunamente sus pruebas, las autoridades tienen la obligación de ordenar la expedición

inmediata de las copias certificadas de los documentos que le sean solicitados, Si las autoridades no cumplieren con dicha obligación, los interesados solicitarán al Magistrado Instructor que las requiera para tales efectos, aplazando la audiencia por un término que no excederá de diez. Si no obstante el requerimiento, las autoridades no expiden las copias que se les hubieren solicitado con oportunidad, el Tribunal hará uso de los medios de apremio conducentes en los términos de esta Ley o de las demás disposiciones legales aplicables.

“Artículo 69.- La prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones relativas a alguna ciencia o arte. Los peritos deberán pertenecer a un colegio de su materia debidamente registrado cuando se trate de profesionistas. Las partes, o en su caso el Tribunal, nombrarán sólo a los peritos de las listas que cada año formulen los colegios de las distintas profesiones.”

“Artículo 70.- Al ofrecerse la prueba pericial, las partes presentarán los cuestionarios sobre los que los peritos deberán rendir su dictamen en la audiencia respectiva.

En caso de discordia, el perito tercero será designado por el Magistrado Instructor. Dicho perito no será recusable pero deberá excusarse por alguna de las siguientes causas:

- I. Consanguinidad hasta dentro del cuarto grado con alguna de las partes;
- II. Interés directo o indirecto en el litigio;

- III. Ser inquilino, arrendador, tener amistad estrecha o enemistad manifiesta, o tener relaciones de índole económico con cualquiera de las parte."

"Artículo 71.- Los testigos, que no podrán exceder de tres por cada hecho, deberán ser presentados por el oferente. Sin embargo, cuando estuviere imposibilitado para hacerlo, lo manifestará así bajo protesta de decir verdad y pedirá que se le cite. El Magistrado Instructor ordenará la citación con apercibimiento de arresto hasta por quince días o multa equivalente hasta quince días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, que aplicará al testigo que no comparezca sin causa justificada o que se niegue a declarar.

En caso de que el señalamiento de domicilio de algún testigo resulte inexacto o de comprobarse que se solicitó su citación con el propósito de retardar el procedimiento, se impondrá al promovente una multa equivalente hasta treinta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en el momento de imponerse la misma, debiendo declararse desierta la prueba testimonial."

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, establece la

"Artículo 356.- Todos los que tengan conocimiento de los hechos que las partes deben de probar, están obligados a declarar como testigos."

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

"Artículo 363.- Después de tomarle al testigo la protesta de conducirse con verdad y de advertirle de las penas en que incurren los testigos falsos, se hará constar el nombre, edad, estado, domicilio y ocupación, si es pariente por consanguinidad o afinidad y en que grado, de alguno de los litigantes; si es dependiente o empleado del que lo presente, o tiene con él sociedad o alguna otra relación de intereses; si tiene interés directo o indirecto en el pleito, si es amigo íntimo o enemigo de alguno de los litigantes. A continuación se procederá al examen."

"Artículo 364.- Los testigos serán examinados separados y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar las declaraciones de los otros. A este efecto, el Juez fijará un solo día para que se presenten los testigos que deben declarar, y designará el lugar en que deben permanecer hasta la conclusión de la diligencia."

"Artículo 365.- Cuando el testigo deje de contestar a algún punto o haya incurrido en contradicción, o se haya expresado con ambigüedad, pueden las partes llamar la atención del Juez para que éste, si lo estima conveniente, exija al testigo las aclaraciones oportunas."

Destaca el hecho de que en la práctica, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no aplica los medios de apremio y medidas disciplinarias, aún y cuando del interrogatorio al que se somete al testigo, haya clara evidencia de la falsedad de su dicho, lo cual es muy frecuente en los procesos administrativos donde se pretenden

impugnar “órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa”, mismos en los que el actor sustenta su pretensión con testigos previamente preparados.

Lo cual sería poco probable si los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ejercieran la facultad que les otorga el artículo 30 de la propia Ley:

“Los Magistrados para hacer cumplir sus determinaciones o para mantener el buen orden de sus salas y en general, en el recinto del Tribunal, podrán emplear cualquiera de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:

- I. Apercibimiento o amonestación.
- II. Auxilio de la fuerza pública;
- III. Multa hasta por una cantidad equivalente al monto de 180 días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal; que podrá duplicarse en caso de reincidencia; y
- IV. Arresto hasta por 24 horas.

“Artículo 366.- El tribunal tendrá la más amplia facultad para hacer a los testigos y a las partes las preguntas que estime conducentes a la investigación de la verdad respecto a los puntos controvertidos.”

"Artículo 368.- Las respuestas del testigo se harán constar en autos en forma que al mismo tiempo se comprenda el sentido o término de la pregunta formulada. Salvo en casos excepcionales, a juicio del Juez, en que permitirá que se escriba textualmente la pregunta y a continuación la respuesta."

"Artículo 369.- Los testigos están obligados a dar la razón de su dicho y el Juez deberá exigirla en todo caso."

"Artículo 370.- La declaración una vez firmada no puede variarse ni en la substancia ni en la redacción."

"Artículo 371.- En el acto del examen de un testigo o dentro de los tres días siguientes, pueden las partes atacar el dicho de aquel por cualquier circunstancia que en su concepto afecte su credibilidad, cuando esa circunstancia no haya sido ya expresada en sus declaraciones. La petición de tachas se substanciará incidentalmente y su resolución se reservará para definitiva, debiendo suspenderse mientras tanto el pronunciamiento de ésta."

En la práctica es inoperante, porque aun y cuando en el momento del interrogatorio al testigo por evidente falsedad de declaración o contradicción en su dicho, si el Representante Legal de la autoridad administrativa solicita la tacha del testigo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, determina que sea motivo del análisis en la resolución.

"Artículo 372.- No es admisible la prueba testimonial para tachar a los testigos que hayan declarado en el incidente de tachas."

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para el desahogo de las pruebas señala que:

"Artículo 74.- La audiencia tendrá por objeto desahogar en los términos de esta Ley las pruebas ofrecidas y oír los alegatos correspondientes.

La falta de asistencia de las partes, no impedirá la celebración de la audiencia. Si en la audiencia no se pronunciare la sentencia, el Presidente de la Sala acordará que se pronuncie dentro del término a que se refiere el artículo 78."

"Artículo 75.- Presentes los Magistrados de la Sala, ésta se constituirá en audiencia pública el día y hora señalados al efecto. A continuación el Secretario llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la Ley deban intervenir en la audiencia, y el Presidente de la Sala determinará quiénes deberán permanecer en el recinto y quiénes en lugar separado para llamarlos en su oportunidad."

Por lo que, al practicarse en la audiencia predomina el *principio de inmediación*, principio de derecho procesal, que tiene como fin la relación directa de los litigantes con el juez, prescindiendo de la intervención de otras personas.

En cuanto a la forma, habrá que estar a las normas especiales sobre cada medio de prueba, teniendo como regla general:

- a) Que los actos sean escritos.
- b) Que los actos deban escribirse en el idioma español.

“Artículo 28.- Las demandas, contestaciones, recursos, informes y en general toda clase de actuaciones, deberán escribirse en español. Los documentos redactados en otro idioma, deberán acompañarse con la Correspondiente traducción al español, formulada por persona autorizada por el Tribunal. Las fechas y las cantidades se escribirán con letra.”

3.4 Órdenes verbales; decretamiento de la existencia, inexistencia, improcedencia y sobreseimiento.

En el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, existe precedente que contempla “orden verbal”, que la letra dice:

"Clausura, orden verbal de.- Es a cargo de la parte actora demostrar en el juicio con las pruebas idóneas, la existencia de la orden verbal de clausura, cuando las autoridades demandadas nieguen haberla decretado, para determinar, en su caso, sobre la legalidad o ilegalidad de ese acto administrativo".(27)

Este criterio, permite que contrario a todo lo establecido por la normatividad administrativa, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se admita a trámite la procedencia de órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa.

En contravención a lo establecido en la Ley que rige al propio Tribunal en los artículos; 72, "fracción VIII, cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar." y 73 "fracción II, cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

(27).- RRV-225/85-179/85, Parte Actora: La Toje Hipocampo, S.A. de C.V., Magistrado Ponente: Lic. Luis Gómez Salas, Fecha: 10 de febrero de 1987, Unanimidad de Votos.

En estricto derecho y de acuerdo a lo ya explicado con antelación; la inexistencia de los actos jurídicos o la falta jurídica de los mismos, ante el hecho de que no han llegado a nacer, por carecer de elementos esenciales para su formación, procede a declarar la improcedencia del juicio y en consecuencia a *sobreseerlo*. Por la falta de fundamento legal, de oportunidad o bien de derecho.

Un juicio se *sobresee*, por ser evidente la inexistencia de la resolución o el acto que se impugna, poniendo fin al proceso con efectos análogos a los de la sentencia absolutoria, como lo son las órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa, mismas que no tienen consecuencias jurídicas para el quejoso, en virtud de que en ningún momento se ha dañado su esfera jurídica.

CAPITULO 4.

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL, EN LO RELATIVO A LAS ÓRDENES VERBALES EMITIDAS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

- 4.1. Resoluciones antijurídicas emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- 4.2. Obligatoriedad de la autoridad administrativa para el cumplimiento de la sentencia.
- 4.3. Medios de defensa en contra de las resoluciones emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- 4.4. Falta de regulación al derecho de los particulares para iniciar de manera seriada demandas, con el objeto de "impugnar órdenes verbales" emitidas por autoridad administrativa, aún y cuando se va dando cumplimiento a todas y cada una de las sentencias emitidas por el Tribunal, y donde la única variante es el tiempo en el que supuestamente sucedieron los hechos.
- 4.5. Conocimiento básico de disposiciones consagradas en los distintos documentos jurídicos que norman la administración pública.

CAPITULO 4.

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL, EN LO RELATIVO A LAS ÓRDENES VERBALES EMITIDAS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no contiene ninguna norma especial sobre postulación procesal, principio cuya admisión es necesaria para establecer una demostración, para tales efectos en el artículo 25, únicamente dice: "Los juicios que se promuevan con arreglo al procedimiento que señala esta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal." Siendo aplicables las normas del proceso civil, el artículo 24, párrafo segundo, de dicho documento jurídico señala: "Las acciones de estado civil fundadas en la posesión de estado producirán el efecto de que se ampare o restituya a quien la disfruta contra cualquier perturbador".

resol-

do del.

En otro orden de ideas, la propia Ley señala en el artículo 31, "Los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a la condena en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos."

Este instrumento jurídico, se aparta del criterio de otras legislaciones al no establecer como requisito procesal la necesidad de agotar la vía administrativa, interponiendo los recursos administrativos admisibles que el ordenamiento prevé.

Atendiendo a las disposiciones del artículo 72, el Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es improcedente; fracción VI, contra actos o resoluciones de autoridades administrativas del Distrito Federal, cuya impugnación mediante algún recurso u otro medio de defensa legal se encuentre en trámite; fracción X, contra actos o resoluciones que deban ser revisadas de oficio por las autoridades administrativas del Distrito Federal, y dentro del plazo legal establecido para tal efecto.”

Su inobservancia, constituiría un grave atentado al derecho constitucional a la tutela jurisdiccional efectiva.

Por otro lado, la exigencia de la existencia del acto o resolución como requisito procesal, plantea el problema de la inadmisibilidad de pretensiones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, frente a vías de hecho. No hay razón alguna para su exclusión, ya que una actuación material que carezca de la legitimación de un acto jurídico administrativo *-cobertura exigida por la ley para invadir la esfera del particular-* incurre en la infracción del ordenamiento jurídico administrativo.

Ahora bien, 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, en ella se formula la pretensión procesal por lo que la doctrina ha considerado la demanda, no sólo como acto de iniciación del proceso, sino como manifestación o ejercicio de la acción.

"Artículo 43.- *El término para interponer la demanda en contra de los actos o resoluciones de las autoridades de la Administración Pública Central y Paraestatal del Distrito Federal, cuando las entidades de ésta, actúen con el carácter de autoridades, será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se le hubiese notificado al afectado o del que se hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor de la misma, o de su ejecución.*

Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a una persona física o moral, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución, haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda."

Artículo 38.- Son días hábiles para la promoción substanciación y resolución de los juicios contenciosos administrativos regulados por esta Ley, todos los días del año, con exclusión de los sábados, domingos, 1º de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º y 5 de mayo, 16 de septiembre, 12 de octubre, 20 de noviembre y 25 de diciembre, así como aquellos en los que suspendan las labores por acuerdo de la Sala Superior del Tribunal o por determinación de otras disposiciones legales.

El cumplimiento del auto de suspensión en contra de la administración pública obligada plantea las mismas dificultades que la ejecución de una sentencia condenatoria, siendo una medida cautelar para asegurar los

efectos de un proceso, es indudable que desplegará sus efectos hasta que el proceso termine por sentencia firme.

El decreto de reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el día 17 de agosto del año 2000, da intervención a la ciudadanía en los procesos administrativos que se radican ante el Tribunal, con apoyo en la Ley de Participación Ciudadana; artículo 58, la suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandas para su cumplimiento, previa verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y consulta ciudadana de aquellos vecinos a los que afecte de algún modo la suspensión. Dicha consulta ciudadana se celebrará de conformidad con los lineamientos establecidos por el Título Tercero Capítulo IV, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en lo que corresponda, mismo que se transcribe textual:

“Artículo 45.- Por conducto de la consulta vecinal, los vecinos de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan.”

“Artículo 46.- La consulta vecinal podrá ser dirigida a:

- I. Los vecinos de una o más demarcaciones territoriales, o de una o varias colonias.
- II. Los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o de bienestar social y demás grupos sociales organizados; y
- III. Los Comités Vecinales de una o varias colonias.”

Artículo 47.- La consulta vecinal será convocada por los titulares de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal. En dicha convocatoria se expresará el objeto de la consulta, así como la fecha y el lugar de su realización lo menos siete días naturales antes de la fecha establecida. La convocatoria impresa se colocará en lugares de mayor afluencia y se difundirá en los medios masivos de comunicación.”

“Artículo 48.- La consulta vecinal podrá realizarse por medio de consulta directa, de encuestas y de otros medios. El procedimiento y la metodología que se utilicen se harán del conocimiento público.”

“Artículo 49.- Las conclusiones de la consulta vecinal se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma. Los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.”⁽²⁸⁾

Sin duda, es importante que se de intervención a la comunidad que pudiera resultar afectada, pero existen preponderantes que es necesario mencionar, la falta de constitución de los Comités Vecinales, y en el caso de los que han concretado su estructura, el que éstos cumplan con su labor, por lo que en la práctica representa un problema más por dirimir.

Ajustándonos a la normatividad del Tribunal de lo Contencioso

(28).- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, 26 de noviembre de 1998.

Administrativo del Distrito Federal, y retomando lo relativo al proceso, la audiencia constituye trámite esencial, es sin duda alguna el más importante del proceso por las siguientes consideraciones:

"Artículo 74. La audiencia tendrá por objeto desahogar en los términos de esta Ley las pruebas ofrecidas y oír los alegatos correspondientes. La falta de asistencia de las partes, no impedirá la celebración de la audiencia. Si en la audiencia no se pronunciare la sentencia, el Presidente de la Sala acordará que se pronuncie dentro del término a que se refiere el artículo 78".

"Artículo 76.- La recepción y desahogo de las pruebas se harán en la audiencia ...". "Artículo 77.- Concluida la recepción de las pruebas, las partes podrán alegar por sí o por medio de su representante.". "Artículo 78.- Una vez oídos los alegatos de ambas partes, el Magistrado a quien se hubiere turnado el asunto propondrá los puntos conclusivos y la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Si cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días. En todos los casos el mismo Magistrado deberá redactar y engrosar la sentencia".

onista

Sin embargo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no da cumplimiento a los términos señalados para cada etapa del proceso, y esto incluye el término que tiene para emitir su fallo, situación que debe ser observada por el Tribunal, para su debido cumplimiento.

Existen constancias en las que la autoridad presuntamente responsable, en el ejercicio de sus facultades, derechos y obligaciones, en fecha posterior a la audiencia de Ley, y en virtud de no mediar notificación alguna por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, promueve en defensa de sus intereses, pues bien, en el entendido de la promoción admitida a trámite, el H. Tribunal, emite la sentencia correspondiente, argumentando no ser procedente lo solicitado por la autoridad, en virtud de haberse dictado sentencia, misma que es emitida por la Sala con fecha posterior a la promoción intentada por la autoridad responsable, y en obvio de razones, dicha sentencia no es notificada como debe ser en tiempo y forma a la autoridad responsable.

4.1. Resoluciones antijurídicas emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Es de elemental importancia el análisis a las causales de improcedencia, facultad única del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin embargo del alto índice de juicios en los que la pretensión es “impugnar órdenes verbales” emitidas por autoridad administrativa, se deduce que no son analizadas con oportunidad y detenimiento todas y cada una de ellas, porque las constantes son: que el actor no acredita fehacientemente tener interés legítimo; que las documentales que se ofrecen como prueba, no constituyen un sustento legal en virtud de su contenido, porque no fueron expedidas en tiempo y forma o por no haber sido emitidas por autoridad competente, o lo que es más frecuente

que sustenten su dicho con una "testimonial", la cual hay que considerar en virtud del razonamiento a que esta sujeta dicha "prueba".

En este rubro, cabe mencionar el artículo 84, respecto del "**Recurso de Reclamación**", que es procedente contra las providencias o los acuerdos de trámite 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".

Es decir, es la oportunidad que tiene el Tribunal de reconocer o corregir un error de actuación. Por ejemplo: cuando se notifica el acuerdo de admisión de demanda, o algún otro acuerdo previo a la sentencia.

"Artículo 85.- El recurso se interpondrá con expresión de agravios, *dentro del término de tres días* contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación correspondiente, *ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido*. La Sala competente suplirá las deficiencias de los agravios expresados en el recurso, pero no su ausencia."

"Artículo 86.- El recurso se substanciará con 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.

Sin embargo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no substancia en tiempo y forma los recursos de inconformidad, interpuestos por la autoridad administrativa.

En cuanto al ofrecimiento de la prueba testimonial, el Maestro José Becerra Bautista, en su libro titulado "El Proceso Civil en México", hace un estudio digno de ser considerado al concluir con la tesis que se transcribe textual:

"Hemos visto que el testigo debe declarar, bajo protesta de decir verdad, además de sus generales, (artículo 363, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal). Todos estos datos, ¿son simples informaciones que pueden ser pasadas por alto en forma absoluta por el juez?

Indudablemente que no, pues de ellas dependen motivos que pueden afectar la credibilidad de los testigos. Por tanto, el juzgador debe tenerlas en cuenta al fallar y si esto es así, no se trata de una prueba que pueda valorarse arbitrariamente por el juzgador. Por el contrario, con base en esos datos e inclusive con el resultado del incidente de tachas, en su caso, que tiende precisamente a atacar circunstancias que en opinión de la contraparte afecte la credibilidad de los testigos, tiene que fallar, pero previa presunción lógica, es decir racional.

Finalmente, estimamos que si el juez no tuviere que llegar lógicamente a formar su persuasión y su convicción, no debería razonar la parte de su fallo en que analizará el testimonio de quienes deponen en el proceso; le bastaría decir, sin más, que el hecho quedó comprobado, sin razonar el por qué de esa convicción.

De todo lo dicho se desprende: que el juez es soberano al valorar la prueba testimonial, pero debe basarse en procedimientos racionales.”(29)

La soberanía del juzgador radica en la autoridad suprema e independiente de que esta investido.

Los tratadistas Jorge Witker y Rogelio Larios, en su texto titulado “Metodología Jurídica”, determinan la aplicación de la lógica al campo jurídico. Toda justificación de que una conducta o acontecimiento realmente sucedió tiene importancia lógica en:

- a) La relación entre los enunciados descriptivos de tal conducta o acontecimiento, como conclusión, y las pruebas como premisas.
- b) La relación entre las pruebas utilizadas, como conclusión, y las normas jurídicas que las regulan como premisas.
- c) La relación entre la valoración de las pruebas que hace la autoridad, como conclusión, y las normas jurídicas que regulan tal valoración como premisas.

La justificación de licitud –facultamiento o permiso- o de ilicitud -prohibición y obligación de la omisión- de una conducta, como conclusión, y la norma de derecho correspondiente como premisa.”(30)

(29).- Becerra Bautista, José. **Proceso Civil en México**, Ed. Porrúa, 16ª edición, México, 1999, pág. 193.

(30).- Larios R. y Witker J. **Metodología Jurídica**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, pág. 72.

De acuerdo a lo anterior, la autoridad responsable, debe ser la que supuestamente realice los actos que se pretenden impugnar, como son las "órdenes verbales", sin embargo demandan a las autoridades que aparecen en estructura, mismas que por ocupar cargos públicos, los particulares (personas físicas o personas morales), tienen acceso a cierta información, como lo es nombre y cargo. Es de extrañarse que nunca aparezcan como autoridad demanda los Inspectores, personas habilitadas por autoridad competente para realizar visitas a giros mercantiles o supervisiones en la vía pública.

Ahora bien, continuando con lo relativo a la sentencia y tomando en cuenta las ideas propuestas por los tratadistas Rafael de Piña Vara y José Castillo Larrañaga, en su obra titulada "Instituciones de Derecho Procesal Civil":

"La sentencia debe ser considerada como el fin normal del proceso. Toda actividad de las partes y del órgano jurisdiccional se encamina, prácticamente, a este resultado, que constituye su meta.

La denominación de sentencia, es la resolución judicial en virtud de la cual el órgano jurisdiccional competente, aplicando las normas al caso concreto, decide la cuestión planteada por las partes.

El interés en la producción de la sentencia de fondo es común al actor y a la autoridad demandada, ya que a ambos afecta igualmente la resolución del caso jurídico planteado.

El contenido de la sentencia esta integrado por un razonamiento (elemento lógico) y un mandato (acto de autoridad). El elemento lógico constituye la justificación de la sentencia, el elemento o acto de autoridad, como manifestación de la autoridad del Estado, expresada por medio del órgano jurisdiccional competente, constituye su esencia.”(31)

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, norma lo relacionado a la sentencia en los artículos que se transcriben:

“Artículo 79.- La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de la Sala.

La Sala del conocimiento, al pronunciar sentencia, suplirá las deficiencias de la demanda, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada ...”

A este respecto, el Tratadista Emilio Manautou, en su obra titulada “De lo Contencioso Administrativo: nulación o de ilegitimidad”, expresa *¿Qué es la suplencia de la queja*

“Para unos tiene un carácter protector, es antiformalista y de **aplicación discrecional** que tiene su origen en dos omisiones parciales o totales de la demanda de amparo, siempre en beneficio del quejoso y nunca en su perjuicio; para otros tiene lugar cuando el quejoso, por error

(31).- Castillo Larrañaga J.y De Piña Vara R, **Instituciones de Derecho Procesal Civil**, 24ª edición, México, 1999. pág. 330.

o ignorancia, no hizo valer la garantía individual que de manera manifiesta se ha violado en su perjuicio; para otros, constituye una salvedad al principio de estricto derecho, lo que implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos, por consiguiente, hay integración, solucionar una carencia, subsanar una imperfección; para otros, consiste en que se suplan las omisiones, imperfecciones o irregularidades de la demanda de amparo, y, para otros, debería ser sólo por imperfección y no por omisión.

Las anteriores ideas podemos sintetizarlas en que la suplencia de la deficiencia de la queja que consiste en :

- A) Omisiones totales o parciales de la demanda.
- B) Errores o ignorancia de violaciones que no se exponen en la demanda.
- C) Salvedad al principio de estricto derecho, al no ceñirse el juez a la litis, ya que hay de su parte integración o solución a una carencia o corrección de una imperfección.
- D) Se suplen las omisiones, imperfecciones o irregularidades de la demanda.

Fácilmente se aprecia que la suplencia de la queja puede venir a hacer a un lado la litis de un juicio, ya que basta con que se observe por el juez que asistiéndole todo el derecho al particular pero omitiéndose por éste las defensas pertinentes, las subsane, trayendo a colación lo omitido o perfeccionando sus errores de defensa o mejorando lo expuesto en la demanda.

Todo esto se llega a observar en el recurso administrativo cuando el funcionario al leer el escrito mediante el cual se interpone tal medio de defensa en contra de un acto administrativo, se da cuenta que el recurrente o no expuso claramente sus agravios, omitió el agravio pertinente, presentar la prueba idónea, exponer con mayor claridad y profundidad su agravio, agregar el debido, o bien le presente la prueba documental que demuestre que le asiste el derecho.

Por suplencia de la deficiencia de la queja debe entenderse que el quejoso expuso lo que combate, los antecedentes o hechos del caso, las violaciones de derecho que en su perjuicio se han cometido y las pruebas que demuestran las violaciones expuestas.

Pero puede suceder, y esto se observa con frecuencia, que las violaciones de derecho hechas valer estén mal desarrolladas o incompletas, observándose por el juzgador que del examen de las que obran en el expediente se desprende que el quejoso no expuso la violación de garantía que demuestra una de ellas.”(32)

“Artículo 80.- Las sentencias que emiten las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener:

(32).- Margáin Manautou, Emilio. **De lo Contencioso Administrativo, De Anulación o de ilegitimidad**, Ed. Porrúa, 9ª. edición, México, 2000.

- I. La justificación 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, debiendo limitarlo a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;
- III. Los puntos resolutivos en los que se expresaron los actos cuya validez se reconociere o cuya nulidad se declarare; y
- IV. Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en cuanto a las *órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa*, hace valer y reconoce derechos, que en ningún momento se le han afectado o dañado al quejoso, sin embargo se declara la nulidad de un acto no ejecutado.

4.2. Obligatoriedad de la autoridad administrativa para el cumplimiento de la sentencia.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, norma la obligación que tiene la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia en los siguientes preceptos legales:

"Artículo 81.- Serán causas de nulidad de los actos impugnados:

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

"Artículo 82.- De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia."

Cuando demandan "órdenes verbales" emitidas por autoridad administrativa, nunca se ejecuta acto alguno, no obstante en la sentencia, de resultar favorable al actor el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, condena sin razón, a la autoridad administrativa en función, a restituir al actor en el goce de sus derechos afectados, aún

y cuando hasta el momento, no exista prueba fehaciente que demuestre que así es o que pruebe el desconocimiento por parte de la autoridad administrativa a los derechos del actor.

Lo que no se debe pasar por alto, es que dicha disposición del Tribunal, deja sin efecto cualquier posible ejecución de procedimiento administrativo en contra del actor, y en ese sentido, se dice que la justicia es ciega.

“Artículo 83.- El actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga.”

señala:

Una vez cumplido el término de cinco días la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario, la requerirá para que cumpla un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndole de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de 50 a 100 días de 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 de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que de cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se retire cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

Las sanciones antes mencionadas también serán procedentes, cuando no se cumpla en sus términos la suspensión que se decreta respecto del acto reclamado en el juicio.

El Profesor Gabino Fraga en su libro titulado "Derecho Administrativo", considera que "es de llamar especialmente la atención la disposición de la Ley que establece que el actor puede ocurrir en queja su caso de incumplimiento de la sentencia, estableciendo sanciones y la intervención de las autoridades jerárquicamente superiores para hacer cumplir a la renuente".(33)

ARTICULO TERCERO TRANSITORIO.- En tanto el Presidente de la República sea el titular del Gobierno del Distrito Federal, la Sala Superior hará de su conocimiento aquellos casos en que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no dé cumplimiento a las resoluciones del Tribunal, a efecto de que las acate.

(33).- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 40ª edición, México, 2000, pág. 468.

4.3. Medios de defensa en contra de las resoluciones emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el Capítulo XII, contiene lo relacionado con los Recursos.

Por la importancia que tiene se transcriben textual los preceptos que norman lo relacionado con las resoluciones:

“Artículo 87.- Las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, serán apelables por cualquiera de las partes ante la Sala Superior. El recurso de apelación deberá ser interpuesto por escrito, dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

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

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

“Artículo 88.- Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, mediante escrito dirigido a dicho Tribunal dentro del término de 10 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva, independientemente del monto, en los casos siguientes:

- A) Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal;
- B) Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos;
- C) Cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento;
- D) Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones; y
- E) Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

En los casos no previstos en las fracciones anteriores, las autoridades podrán promover el recurso de revisión, siempre que el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso y el valor del

negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal, al momento de emitirse la resolución de que se trate.”

En resumen:

Por parte de la Autoridad.

- Procede el Recurso de Apelación,
Contra las resoluciones de las Salas del Tribunal.

- Procede el Recurso de Revisión,
Contra las resoluciones de la Sala Superior.

Por parte del Actor.

- Procede el Recurso de Apelación,
Contra las resoluciones de las Salas del Tribunal.

- La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no lo menciona, pero el actor también puede interponer Juicio de Amparo Directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, con apoyo en lo dispuesto en la Ley de Amparo:

"Artículo 158. El juicio de *amparo directo* es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra las sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo cuando se contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica, a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto de juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión de alegación e

cuando

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio."

“Artículo 179. Si el Tribunal Colegiado de Circuito no encuentra motivo alguno de improcedencia o defecto en el escrito de demanda, o si fueron subsanadas las deficiencias a que se refiere el artículo anterior, admitirá aquélla y mandará notificar a las partes el acuerdo.”

Por lo tanto es procedente la demanda de Amparo Directo, contra las sentencias definitivas dictadas por el Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de su Sala Superior.

“Artículo 166.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que expresarán:

Fracción IV. La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.”

Al respecto, señala el Tratadista Raúl Chávez Castillo, en su obra titulada “Juicio de Amparo”:

En cuanto al Juicio Constitucional, “lógicamente quedará sin efecto la resolución reclamada, y por ende, los actos de ejecución de las mismas, por tanto, no existe razón para que el amparo directo proceda contra actos de ejecución de sentencia definitivas o laudos y aun menos para

que se promueva contra tales actos realizados por autoridades ejecutoras.

La única autoridad responsable en el amparo directo es la que dicta la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio y que no admitan recurso alguno por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas. ”(34)

En relación a lo que antecede, es prudente corregir por parte de la propia Corte las tesis jurisprudenciales, o bien, que el legislador determine en forma tajante y categórica la procedencia del juicio de amparo directo en cuanto a los actos de ejecución se refiere y la autoridad responsable en el mismo, para que así no se deje a la interpretación del máximo Tribunal de la Federación tal cuestión.

La alternativa de agotar los recursos en esta instancia y luego interponer el Juicio de Garantías, prolongan los asuntos por largos meses, incluso por años, tanto que las autoridades responsables en el momento de iniciarse la demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dejan el cargo por los cambios propios de la Administración Pública, teniendo que responder por ello, las autoridades que se encuentren en función.

(34).- Chávez Castillo, Raúl. **Juicio de Amparo, Colección Textos Jurídicos Universitarios**, Ed. OXFORD, México, 1999, pág. 253.

4.4. Falta de regulación al derecho de los particulares para iniciar de manera seriada demandas, con el objeto de “impugnar órdenes verbales” emitidas por autoridad administrativa, aún y cuando se va dando cumplimiento a todas y cada una de las sentencias emitidas por el Tribunal, y donde la única variante es el tiempo en el que supuestamente sucedieron los hechos.

El tratadista Miguel Galindo Camacho, en su obra titulada “Derecho Administrativo” retoma las ideas de “Gaston Jezé, que es uno de los administrativistas de mayor jerarquía, que han intentado fundar la teoría de las nulidades en Derecho Administrativo; sin embargo, cabe hacer la aclaración que el autor citado señala, que en ausencia de un texto legal que señale la sanción a los actos administrativos irregulares, se tienden a establecer las dos reglas siguientes:

1ª Las irregularidades que vician los actos realizados por los agentes públicos tienen, en principio, una sanción, aún cuando la Ley no la señale expresamente.

2ª Las irregularidades que vician los actos realizados por simples particulares, no tienen, en principio, sanción, cuando la Ley no la establece en forma expresa. Sin embargo la jurisprudencia admite, al lado de las sanciones explícitas, sanciones tácitas o sobreentendidas por el legislador.

Y agrega: *En resumen, a falta de un texto legal, se puede decir: en Derecho Público, la irregularidad tiene, en principio, una sanción; en Derecho Privado, esta sanción, a falta de un texto legal, es la excepción.*

En cuanto a la inexistencia del acto administrativo, el Dr. Andrés Serra Rojas dice: " Que la teoría de la ineficacia de los actos administrativos debe eliminar de su clasificación a la inexistencia, porque no hay razón jurídica válida para su mantenimiento, por lo impreciso de su definición y por los efectos técnicos que ofrece. Los actos que no existen no son actos administrativos, sino situaciones de hecho contrarias a la ley, y por tanto no deben ser tomados en cuenta por el derecho administrativo, porque originan confusión y malentendidos. Si no hay acto no puede hablarse de acto viciado.

Respecto a la nulidad absoluta o nulidad de pleno derecho, en el Derecho administrativo, dice: "El campo de aplicación de la nulidad de pleno derecho, llamada por algunos actores simplemente nulidad, es cada día más extenso por la importancia del interés público y utilidad pública. Sin embargo, son hoy un campo de acción limitado. No siempre son coincidentes los caracteres y atributos que el Derecho privado les asigna, frente a lo que establecen las leyes administrativas."⁽³⁵⁾

(35).- Galindo Camacho, Miguel. **Derecho Administrativo, Tomo I**, Ed. Porrúa, 2ª. Edición, México 1997, págs. 223 y 224.

Para regular los actos de la autoridad administrativa, existe diversidad de documentos jurídicos, normas específicas así como jurisprudencia, pero es necesario vigilar más los actos de los particulares (persona física o moral), por lo que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debe vigilar su proceder y hacer efectivas las medidas de apremio previstas en la Ley, de esta manera se sujetarán a las disposiciones legales que establecen las legislaciones aplicables, logrando disminuir en gran medida el alto índice de demandas donde la pretensión es "impugnar órdenes verbales" emitidas por autoridad administrativa, que además en un momento dado, éstas no tienen consecuencias jurídicas para el quejoso.

Es tarea del H. Tribunal, vigilar el interés general conciliando el interés público con el interés social, siendo el primero el interés del Estado, y el segundo el interés de los miembros del Distrito Federal, en su calidad de socios. En este sentido al emitir una resolución administrativa, no puede seguirse exclusivamente el interés público, pues sería ir en detrimento del interés social y degeneraría en la arbitrariedad; pero tampoco puede seguirse únicamente el interés social, pues decaería el imperio del Estado, por lo que debe conciliarse haciendo coincidir el interés público con el interés social, teniendo como parámetro de acción el marco legal de derechos y obligaciones de ambos (Estado y gobernados).

Por lo que respecta al Estado, y en cuanto lo que nos ocupa, con fundamento en el artículo 39, fracciones VI, VII y VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se faculta a los Órganos

Políticos-Administrativos, para que los titulares de cada demarcación territorial, puedan:

“VI. Otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

VII. Autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos, vigilar su desarrollo y, en general, el cumplimiento de disposiciones jurídicas aplicables.

VIII. Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal”.(36)

*En estas disposiciones queda claro que los Órganos Políticos-Administrativos, en el ejercicio de su derecho, tienen la facultad de señalar **discrecionalmente** los aspectos que se mencionan.*

En relación al artículo 5º párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

(36).- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Leyes y Códigos de México Ed. Porrúa, 18ª edición, México, 1999. pág. 189.

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.”

Del análisis al artículo que antecede, se advierte que todo gobernado cuenta con la posibilidad de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo, que mejor le convenga, pero esa libertad no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que está condicionada a que sea lícita, a que no afecte los derechos de terceros y los de la sociedad en general.

Existe jurisprudencia, que sirve de apoyo al anterior argumento, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia Pleno, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, que expresa:

“LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTICULO 5º. PARRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5º primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e

ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley a favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado". (37)

Por otro lado y si como se ha dicho, es optativo para el quejoso el agotar o no los recursos ordinarios procedentes en contra de la autoridad administrativa, de manera que sí opta por promover juicio de nulidad ante

(37).- **Jurisprudencia:** Instancia Pleno, Tomo IX, Semanario Judicial de la Federación y Gaceta, abril de 1999, pág. 260.

el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, entonces tampoco opera el *Principio de Definitividad*, el cual sólo se actualiza en el caso contrario, debiendo ser lo óptimo, para el caso de las órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa, ya que de esta manera se simplificaría el trabajo no sólo del H. Tribunal, sino también de la autoridad administrativa que realiza la función pública.

4.5. Conocimiento básico de disposiciones consagradas en los distintos documentos jurídicos que norman la administración pública.

Permiten establecer el criterio legal para resolver situaciones contenciosas administrativas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, particularmente cuando se trata de “órdenes verbales” emitidas por autoridad administrativa:

La *Ley para el Funcionamiento de Establecimiento Mercantiles en el Distrito Federal*, con fundamento en los artículos 78 y 79, que textual dice:

“Artículo 78. Independientemente de la aplicación de las sanciones pecuniarias a que se refiere el presente Capítulo la Delegación deberá clausurar los eventos o los establecimientos mercantiles, en los siguientes casos:

I. Por carecer de Licencia de funcionamiento o Autorización para la operación de los giros que lo requieren, o bien, que las Licencias, no hayan sido revalidadas;

II. Cuando se haya revocado la Autorización, la Declaración de Apertura o la Licencia de Funcionamiento;

III. Por realizar actividades sin haber tramitado la Declaración de Apertura;

IV. Cuando no se acate el horario autorizado para el giro mercantil, y no se cumpla con las restricciones al horario o suspensiones de actividades en fechas determinadas por la Secretaría de Gobierno, en su caso;

V. Por realizar actividades diferentes a las declaradas en la Licencia de funcionamiento, Declaración de Apertura o en las Autorizaciones;

Quando se expendan bebidas alcohólicas a los menores de edad o se permita su acceso a los establecimientos mercantiles cuyo giro principal sea alguno de los señalados en las fracciones II y III del artículo 16 de la Ley, excepto en los casos de restaurantes con Licencia de funcionamiento para la venta de bebidas alcohólicas, donde podrán entrar menores, sin consumir bebidas alcohólicas;

VII. Cuando se realicen o permitan conductas que promuevan, favorezcan o toleren la prostitución o drogadicción y cuando utilicen a menores en espectáculos de exhibición corporal, lascivos o sexuales.

Para los efectos de esta fracción, quedarán comprendidos como parte del establecimiento mercantil, aquellas accesorias, bodegas o espacios anexos al mismo que sean o hayan sido utilizados para lo que establece el párrafo anterior.

VIII. Por haber obtenido la Licencia de Funcionamiento, la Declaración de Apertura, o la Autorización, mediante la exhibición y/o declaración de documentos o datos falsos;

IX. Cuando se manifiesten datos falsos en el aviso de revalidación de Licencia de Funcionamiento o cuando se hayan detectado en verificación, modificaciones a las condiciones de funcionamiento del establecimiento mercantil por el que se otorgó la Licencia de Funcionamiento original; y

X. Cuando con motivo de la operación de algún giro mercantil, se ponga en peligro el orden público, la salubridad y la protección civil.

Artículo 79. El estado de clausura impuesto con motivo de laguna de las causales señaladas en las fracciones I, II, III, V, VII, VIII, IX y X del artículo anterior, será permanente. Podrá ser levantado sólo cuando haya cesado la falta o violación que hubiera dado lugar a su imposición.

El artículo 16 dispone: Dado su impacto social, única y exclusivamente requerirán Licencia de funcionamiento los establecimientos mercantiles que desarrollen alguno de los siguientes giros mercantiles:

Fracción II. Venta con alimentos, de bebidas alcohólicas al copeo, que contengan una graduación alcohólica mayor de 2° G.L.;

Fracción III. Prestación del servicio de diversión, entretenimiento o eventos, en el que se incluya la presentación de la actuación de intérpretes, orquestas, conjuntos musicales, música grabada o video grabaciones; pista de baile; o venta de bebidas alcohólicas al copeo.”(38)

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece:

“Artículo 39.- Corresponde a los titulares de los Órganos Políticos-Administrativos de cada demarcación territorial.

- II. Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas, con apego a la normatividad correspondiente;
- IV. Expedir, en coordinación con el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano las certificaciones de uso del suelo en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

(38).- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 14, Publicada el 27 de enero del 2000.

- V. Otorgar autorizaciones para la instalación de anuncios en la vía pública y en construcciones y edificaciones en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Además de los incisos VI, VII y VIII, los cuales ya fueron señalados con oportunidad, deben ser tomados en cuenta los siguientes:

- XII. Elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionan en su jurisdicción y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las leyes y reglamentos aplicables;
- XIX. Ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso;
- XXX. Ejercer las funciones de vigilancia y verificación administrativa sobre el funcionamiento y la observancia de las tarifas en los establecimientos públicos establecidos en su jurisdicción, así como aplicar las sanciones respectivas;
- XLV. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas que les estén adscritas.”

Por lo que toca a la **Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público**, hay que precisar lo siguiente:

“Artículo 20.- Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes de uso común del Distrito Federal:

Fracción III. Las plazas, calles avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos.”⁽³⁹⁾

Así como el **Reglamento de Mercados para el Distrito Federal**, que regula todo lo relacionado con:

“Artículo 1º. El funcionamiento de los mercados en el Distrito Federal, constituye un servicio público cuya prestación será realizada por el Gobierno del Distrito Federal por conducto del Departamento de Mercados de la Tesorería del mismo Gobierno.

Sin embargo, dicho servicio podrá ser prestado por particulares cuando el Gobierno del Distrito Federal otorgue la concesión correspondiente.

Artículo 2º. Todo lo referente a las concesiones a que se refiere esta reglamento, se regularán por las disposiciones relativas de la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal.

(39).- Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, 19ª edición, México, 2000. Pág. 247.

Artículo 3º. Para los efectos de este Reglamento se considera:

- I. Mercado público, el lugar o local, sea o no propiedad del Gobierno del Distrito Federal, donde ocurra una diversidad de comerciantes y consumidores en libre competencia, cuya oferta y demanda se refieran principalmente a artículos de primera necesidad.
- II. Comerciantes permanentes, quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio por tiempo indeterminado y en un lugar fijo que pueda considerarse como permanente.
- III. Comerciantes temporales, quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio por tiempo determinado que no exceda de seis meses, en un sitio fijo y adecuado al tiempo autorizados.
- IV. Comerciantes ambulantes A, quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio en lugar indeterminado y para acudir al domicilio de los consumidores.
También se consideran dentro de esta categoría a los comerciantes que por sistema utilicen vehículo.
- V. Comerciantes ambulantes B., las personas que ejerzan el comercio en lugar indeterminado y que no se encuentren dentro de las previsiones de la fracción anterior.

VII. Puestos permanentes o fijos, donde los comerciantes permanentes deban ejercer sus actividades de comercio.

VIII. Puestos temporales o semifijos, donde los comerciantes temporales deban ejercitar sus actividades de comercio.

También se consideran temporales o semifijos, las carpas, circos, aparatos mecánicos, juegos recreativos y juegos permitidos que funcionen en la vía pública o en predios propiedad del Gobierno del Distrito Federal.”(40)

ACUERDO NUMERO 11/98 MEDIANTE EL CUAL SE EMITE EL PROGRAMA DE REORDENAMIENTO DEL COMERCIO EN LA VIA PUBLICA Y LOS CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS CUOTAS POR CONCEPTO DE APROVECHAMIENTOS POR EL USO O EXPLOTACION DE VIAS Y AREAS PUBLICAS PARA REALIZAR ACTIVIDADES MERCANTILES.

PROGRAMA DE REORDENAMIENTO DEL COMERCIO EN LA VIA PUBLICA.

De este Programa, el cual es bastante amplio, únicamente se menciona lo que para el tema de estudio, es de gran utilidad conocer:

“ Para lograrlo, el gobierno de la ciudad sustentará sus acciones en el respeto de los derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución. Se respetará, al mismo tiempo:

(40).- Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, 19ª edición, diciembre del 2000.

- El derecho al trabajo que asiste a los comerciantes hasta hoy informales.
- El derecho al establecimiento de reglas claras y de aplicación general para la competencia económica, que tienen los comerciantes regulares.
- El derecho a las seguridades física y material, que incumbe a los residentes vecinales y a los transeúntes.
- El derecho al libre tránsito, que interesa a los peatones y los automovilistas.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA:

“1.- Mejorar el entorno urbano y la convivencia social en la Ciudad de México.

- a) Una ciudad con calles y plazas no saturadas.
- b) El respeto a los derechos de los vecinos.
- c) La recuperación del patrimonio artístico y cultural de la ciudad.
- d) Protección de las áreas cercanas a hospitales, escuelas, cuarteles, edificios de bomberos, templos religiosos, mercados, bancos, empresas de alto riesgo, estaciones del Metro y las que determine el área de protección civil.

2.- Ofrecer alternativas a la economía informal para su tránsito gradual a la economía formal, a través de las siguientes acciones:

- a).- Mejorar y modernizar los mecanismos de comercialización en beneficio de los consumidores.

b).- Incorporación de los comerciantes en la vía pública al régimen fiscal y a la seguridad social.

c).- Democratizar y transparentar las políticas y acciones de gobierno, ...”

DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE ANUNCIOS PARA EL DISTRITO FEDERAL..

“Artículo 5. En lo conducente se observará lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; la Ley de Protección Civil; el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano; el Reglamento de Protección Civil; el Reglamento de Mobiliario Urbano; el Reglamento de Construcciones; el Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga; el Reglamento del Servicio de Transporte de Pasajeros; el Reglamento para el Servicio de Transporte Público de Taxi, todos del Distrito Federal, y demás disposiciones jurídicas, administrativas y técnicas aplicables.

Artículo 21. El mobiliario urbano podrá contar con espacios para anuncios a título accesorio en función al tipo de mueble y de su ubicación en la Ciudad, de conformidad con las disposiciones previstas por este Reglamento, el Reglamento de Mobiliario Urbano y demás disposiciones jurídicas y administrativas que al efecto se emitan.” (41)

(41).- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 84, Publicada el 6 de julio del 2001.

En este contexto, se puede decir que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tendrá pleno conocimiento de la capacidad jurídica del Gobierno del Distrito Federal y de sus Órganos Político-Administrativos, en los cuales delega funciones, permitiendo de este modo, no se obstruya el ejercicio de su función, de acuerdo a las disposiciones consagradas en los distintos instrumentos jurídicos vigentes para el Distrito Federal, ya que todo acto del Tribunal en contra de la Autoridad administrativa, atenta contra el debido cumplimiento de su actuar, en apego a las disposiciones señaladas en cuanto a los actos de autoridad se refieren.

Por lo que respecta a la Jurisprudencia; como se ha dicho es la interpretación que ordinariamente dan los Tribunales a la Ley es lo que comúnmente se denomina jurisprudencia, la que a diferencia de la doctrina, tiene casi siempre efectos legales. Históricamente esta institución se conoce en el Derecho Romano, siendo de Ulpiano la definición que considera a la Jurisprudencia como “el conocimiento de las cosas divinas y humanas, la ciencia de lo justo y de lo injusto”. *Divinarum atque humanarum rerum notitia, justis atque, iniuriantia.*

Aunado a lo anterior, cabe destacar la tesis del Dr. Gabino Fraga, respecto de la Jurisprudencia, la cual pone a consideración en su obra titulada “Derecho Administrativo” la cual dice:

“Es pertinente estudiar, si entre las fuentes de derecho administrativo debe contarse la jurisprudencia.

En principio la Jurisprudencia no debe considerarse como una fuente, porque la función judicial de donde proviene no tiene por finalidad crear el derecho, sino aplicarlo en los casos en que haya contención, de tal manera que, por regla general, la Jurisprudencia, como la costumbre, constituye un medio importante par fijar la interpretación de las leyes.

Sin embargo, creemos que es posible reconocer a la Jurisprudencia, el carácter de una fuente indirecta del derecho administrativo, cuando emana de la Suprema Corte de Justicia, siempre que haya cinco ejecutorias conformes, no interrumpidas por otra en contrario”

Frente al llamado automatismo de los Tribunales ha llegado a destacar en nuestro tiempo la función de los jueces; pero no hay que olvidar que antes que funcionarios son entidades humanas, que como cualquier ser humano pueden equivocarse, no obstante a través de su actividad emiten jurisprudencia que sirve al Derecho. *Error juris non inducit malam fidem*, que en Derecho significa el error de derecho no supone mala fe.

Existen diversas definiciones de Jurisprudencia lo que revela la importancia del concepto.

En función del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las acepciones que interesan son:

La que considera a la Jurisprudencia como el hábito práctico de interponer rectamente las leyes y aplicarlas oportunamente a los casos que ocurren, y la que estima que es el hábito que se tiene de juzgar de

una misma forma una misma cuestión, esto es la serie de juicios o sentencias uniformes que forman uso o costumbre sobre un mismo punto del Derecho.

Aplicar la ley abstracta e impersonal y ponerla en contacto con la vida es misión de los Tribunales, pero cuando la ley o la costumbre vigente son insuficientes, también están obligados a producir el Derecho, en relación con el caso a dirimir, siendo su postura la de analíticos, imparciales, valorando todo en su exacta medida, sin privilegios, ni concesiones para las partes, no debe de permitirse que un derecho subjetivo este por encima de un derecho objetivo, el cual fue creado para mantener un estado de derecho entre los habitantes del Distrito Federal, se tiene que conciliar, no permitiendo que uno este por encima del otro, y no olvidar la diversidad de disposiciones que supletoriamente le son aplicables a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pues como se ha establecido representa la opción más viable en beneficio de los intereses protegidos en favor de los particulares, pues no implica mayor dificultad y arroja ventajas en la mayoría de los casos, redituándoles resultados concretos, que van más allá de las posibilidades que debe tener en virtud de lo que realmente se puede acreditar ante una instancia administrativa, la cual se regula por una diversidad de documentos jurídicos creados en función de las necesidades de una ciudad tan grande y compleja como lo es el Distrito Federal.

CONCLUSIONES:

- a) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, inicialmente fue de plena jurisdicción, hoy es un Tribunal Local Contencioso Administrativo de anulación.
- b) Su naturaleza en sentido jurídico, es la esencia y propiedad de conceptos de derecho.
- c) No hay argumento jurídico válido en nuestra legislación, en el cual el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fundamente sus actos para decretar la existencia de órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa y como consecuencia de ello, ordene una reivindicación de derechos.
- d) El Juicio de Nulidad Administrativo, de órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa, carece de fundamento legal suficiente en nuestra legislación para ser procedente.
- e) El interés legítimo, no tiene un fundamento legal válido; que constituya un derecho subjetivo, derivado de una norma objetiva, que se concrete en forma individual a un sujeto determinado, otorgándole potestad de exigencia oponible a la autoridad.
- f) El acto administrativo de la autoridad que lo emite, tiene que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de un individuo en lo particular.
- g) Las órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa no son actos ejecutados, ya que su naturaleza es de un acto futuro, por lo tanto no afectan la esfera jurídica del particular.
- h) Es falta de sustento legal por su naturaleza de acto futuro, demandar órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y más

aún que el Tribunal dé inicio a un juicio de nulidad, cuando no existe la certeza jurídica de su existencia, teniendo como fundamento únicamente una supuesta violación a las garantías de los enjuiciantes.

- i) Es obligación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, examinar previamente la procedencia del Juicio de Nulidad, ante la existencia de una orden verbal emitida por autoridad administrativa por ser una cuestión de orden público.
- j) No es suficiente que la parte actora en el Juicio de Nulidad, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, acredite su interés legítimo con la existencia de una situación abstracta, ya que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debe tener en consideración el beneficio de la colectividad, al otorgar a un particular o a un tercero la facultad de exigir que se respeten sus Garantías Constitucionales, cuando la parte actora incurre en actividades contrarias a derecho.
- k) Hay una clara contravención en las legislaciones vigentes en el Distrito Federal, en relación a la acreditación del interés legítimo y del interés jurídico, ya que la Ley que regula al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no norma su criterio con lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, mucho menos con la Ley de Amparo.
- l) En el Juicio de Nulidad, el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado en contra de la administración pública, subsiste hasta que termina el proceso por sentencia firme.
- m) Por regla general y seguimiento a todo procedimiento administrativo, imputado a una autoridad, debe ser obligatorio para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tratándose de órdenes verbales emitidas por autoridad administrativa, que se substancie previamente el procedimiento de acreditación, ante el Órgano Político-Administrativo del que supuestamente emanó la orden.

- n) El interés legítimo necesario para promover Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debe de acreditarse fehacientemente; con documento idóneo, como se da en materia de Amparo, es fundamento legal base de la acción acreditar tener interés jurídico, ya que no es suficiente acreditar tener interés legítimo.

- o) Las órdenes verbales no deben confundirse con las observaciones que las autoridades hacen con respecto al cumplimiento que el gobernado debe de hacer de las leyes o reglamentos, porque dichas observaciones no crean obligaciones o perjuicio alguno, sin embargo el gobernado sí está obligado a cumplir con lo que establecen las leyes y reglamentos que regulan el actuar y la vida jurídica del individuo en particular

- p) Es necesario revisar la legislación administrativa aplicable a las órdenes verbales, con el objeto de unificar criterios tendientes a lograr resultados contundentes, que su observancia no permita interponer recursos que prolonguen los asuntos por tiempo indeterminado, ya que genera un perjuicio a la sociedad en general, por encontrarse en suspenso actos administrativos que violan garantías constitucionales de terceros.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. **Compendio de Derecho Administrativo, Parte General**, Ed. Porrúa, México, 1996.
- 2.- Baez Martínez, Roberto. **Manual de Derecho Administrativo**, Ed. Trillas, 3ª edición, México, 1997.
- 3.- Barrera Trueba J. y Trueba Urbina A. **Ideas Generales del Amparo**, Ed. Porrúa, México, 1999.
- 4.- Becerra Bautista, José. **Proceso Civil en México**, Ed. Porrúa, 16ª edición, México, 1999.
- 5.- Castañeda y Rivas C., Cedillo Hernández M. A. **Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal**, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- 6.- Castillo Larrañaga J. y De Piña Vara R. **Instituciones de Derecho Procesal Civil**, 24ª edición, México, 1999.
- 7.- Chávez Castillo, Raúl. **Juicio de Amparo**, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Ed. OXFORD, México, 1999.
- 8.- Delgadillo Gutiérrez, L. H. y Lucero Espinosa, M. **Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso**, Ed. Porrúa, 2ª edición, México, 1997.
- 9.- Fernández Ruíz, Jorge. **Colección Panorama del Derecho Mexicano**, Mc Graw-Hill/Interamericana, Editores, S.A. de C. V., México, 1997.
- 10.- Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**, Ed. Porrúa, 40ª edición, México, 2000.

- 11.- Galindo Camacho, Miguel. **Derecho Administrativo, Tomo I**, Ed. Porrúa, 2ª. Edición, México 1997.
- 12.- González Pérez, Jesús. **Derecho Procesal Administrativo Mexicano**, Ed. Porrúa, México, 1997.
- 13.- Larios R. y Witker J. **Metodología Jurídica**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.
- 14.- Margáin Manautou, Emilio. **De lo Contencioso Administrativo, De anulación o de ilegitimidad**, Ed. Porrúa, 9ª. edición, México, 2000.
- 15.- Martínez Morales, Rafael I. **Derecho Administrativo, Primero y Segundo Curso**, 4ª edición, Ed. OXFORD, México, 2000.
- 16.- Pérez de León, Enrique. **Notas de Derecho Constitucional Administrativo**, Ed. Rústica, México, 1997.
- 17.- Sánchez Gómez, Narciso. **Primer Curso de Derecho Administrativo**, Ed. Porrúa, México, 1998.
- 18.- Sánchez Gómez, Narciso. **Segundo Curso de Derecho Administrativo**, Ed. Porrúa, México, 1998.
- 19.- Sánchez Pichardo, Alberto C. **Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa; Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa; Doctrina, Jurisprudencia y Formularios**, Ed. Porrúa, 2ª edición, México, 1999.
- 20.- Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo, Segundo Curso, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia**, Ed. Porrúa, México, 1997.
- 21.- Treviño Garza, Adolfo J. **Tratado de Derecho Contencioso Administrativo**, Ed. Porrúa, México, 1997.
- 22.- **Diccionario Jurídico Mexicano**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, México, 1999.

- 23.- **Diccionario Jurídico Harla, Volumen 3, Derecho Administrativo**, Martínez Morales, Rafael I. Ed. Harla, S.A. de C.V., México, 1996.
24. **Diccionario para Juristas**, Palomar de Miguel, Juan. Mayo Ediciones, S. de R.L., México, 1981.
- 25.- **Decreto de reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal**, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No.145, del día 17 de agosto del año 2000.
- 26.- **Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal**, Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 84, Publicada el 6 de julio del 2001.
- 27.- **Jurisprudencia**: apéndice 1975, 8ª Parte, Pleno y Salas, Tesis 195.
- 28.- **Jurisprudencia**: apéndice 1975, 8ª Parte, Pleno y Salas, Tesis 196.
- 29.- **Jurisprudencia**: apéndice 1917-1988, Segunda Parte, Sala y Tesis Comunes.
- 30.- **Jurisprudencia**, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Sala y Tesis Comunes.
- 31.- **Jurisprudencia**: Instancia Pleno, Tomo IX, Semanario Judicial de la Federación y Gaceta, abril de 1999.
- 32.- **RRV-225/85-179/85, Parte Actora: La Toje Hipocampo, S.A. de C.V.**, Magistrado Ponente: Lic. Luis Gómez Salas, Fecha: 10 de febrero de 1987, Unanimidad de Votos.
- 33.- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada)**. Rafael. Martínez Morales. Ed. Oxford, 2000.
- 34.- **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal**, Ed. Sista, S.A. de C.V., México, D.F., Disposiciones conocidas hasta febrero del 2000.