

350



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**"PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DEL TRIBUNAL
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO PARA EL
CABAL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS
DICTADAS EN JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

MARTHA MARGARITA PÉREZ HERNÁNDEZ

ASESOR:

MTRO. FRANCISCO JESÚS FERRER VEGA

MÉXICO.

2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A LA ESCUELA NACIONAL
DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON".**

**POR ABRIRME SUS PUERTAS Y
HABER TENIDO LA MARAVILLOSA
OPORTUNIDAD DE ACCEDER A
UNA EDUCACIÓN PROFESIONAL
GRATUITA, Y CON ELLO HABER
CRISTALIZADO UNO DE MIS
MAYORES ANHELOS.**

A MIS MAESTROS

**PORQUE SU ENSEÑANZA NO
SOLO SE LIMITO A FORMARNOS,
Y SU POSITIVA INFLUENCIA NOS
PERMITIRA SER MEJORES
INDIVIDUOS. MIL GRACIAS.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A MI MADRE

PORQUE EL EJEMPLO DE TU VIDA
DEDICADA AL TRABAJO, Y DEL
GRAN AMOR QUE REPARTES
GENEROSAMENTE, ME IMPULSARON
A SER MEJOR CADA DIA. CON
TODO MI CARIÑO.

**A AMPARO, ARTURO, CECI, FIDEL,
JULIO, WALTER, JESÚS Y MARIA
ELENA.**

POR HACERME SENTIR SU APOYO Y
SU CARIÑO, Y PORQUE SÉ QUE
COMPARTIRÁN CONMIGO LA
INMENSA ALEGRÍA, QUE ESTE
ACONTECIMIENTO TRASCENDENTAL
EN MI VIDA, ME PRODUCE.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A PEDRO Y MARCELA

GRACIAS POR AÑADIR SU
TIEMPO, SU TALENTO Y SUS
CONSEJOS, AL INAPRECIABLE
REGALO DE SU AMISTAD CON
QUE ME HAN HONRADO.

**A MIS GRANDES AMIGAS Y
AMIGOS.**

CON LOS QUE HE APRENDIDO,
QUE LOS VALORES SE ALIMENTAN
DÍA TRAS DÍA, CON TRABAJO Y
TENACIDAD, HONRADEZ Y
HONESTIDAD. GRACIAS POR SU
AMISTAD.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**AL MAESTRO FRANCISCO JESÚS
FERRER VEGA**

QUE ME ASESORÓ EN ESTE
TRABAJO, PORQUE EL TENERLO EN
SUS MANOS, LE SIGNIFIQUE COMO
A MÍ, UNA GRAN SATISFACCIÓN.

GRACIAS POR SU VALIOSA Y
DESINTERESADA COLABORACIÓN
Y POR COMPARTIR
GENEROSAMENTE SU EXPERIENCIA
Y CONOCIMIENTO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU
REGLAMENTO, PARA EL CABAL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS
DICTADAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO UNO

ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

1.1 CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA	1
1.2 LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO	3
1.2.1 LEY DE INDIAS	4
1.2.2 LEY LARES	5
1.2.3 CONSTITUCIÓN DE 1857	12
1.2.4 CONSTITUCIÓN DE 1917	15
1.2.5 LEY DE JUSTICIA FISCAL	22
1.2.6 LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	30

CAPITULO DOS

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

2.1 CONCEPTO	33
2.1.1 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	35
2.1.2 EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - -	40
2.2 COMPETENCIA	46

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.3 JUICIO	49
2.3.1 LAS PARTES	53
a) ACTOR	55
b) DEMANDADO	56
c) TERCERO PERJUDICADO	57
2.3.2 DEMANDA	59
a) REQUISITOS	60
b) ADMISION	62
c) CONTESTACIÓN	64
2.3.3 SUSPENSIÓN	65
2.3.4 AUDIENCIA DE LEY	74
2.3.5 SENTENCIA	76
2.3.6 QUEJA	79
2.4 RECURSOS	81
2.4.1 RECURSO DE RECLAMACIÓN	82
2.4.2 RECURSO DE APELACIÓN	83
2.4.3 RECURSO DE REVISIÓN	84
2.5 JUICIO DE AMPARO	85

CAPITULO TRES

CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1 AUTONOMIA Y PLENA JURISDICCION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, AVANCES Y RETROCESOS.	88
---	----

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.2ARTICULO 83 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. ----- 103

3.3PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO, PARA EL CABAL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ----- 110

CONCLUSIONES ----- 121

BIBLIOGRAFIA ----- 124

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION

El presente proyecto de tesis tiene como finalidad primordial proponer una forma viable y accesible, para que el particular se vea, de hecho, resarcido en sus derechos indebidamente afectados por la actuación a veces ilegal o arbitraria de la Administración Pública del Distrito Federal, ya que después de haber esperado por un largo tiempo la emisión de una sentencia favorable por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, surge el problema del cómo y cuándo la autoridad dará cumplimiento a dicha resolución en los términos establecidos en la misma, a pesar de ser una sentencia firme y de haber transcurrido el plazo otorgado a la autoridad demandada para su ejecución.

No hay que olvidar que la razón principal de la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, plasmada en la exposición de motivos de fecha 19 de enero de 1971, fue la de impartir justicia administrativa en el Distrito Federal en forma ágil, eficaz, expedita, pronta y pública, especialmente en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad de pedir justicia.

Además de que el sistema de justicia administrativa que el tribunal lleve a cabo, debe permitir al pueblo un acceso directo, con un mínimo de formalismos, a un sistema en donde en forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados o inoperantes, se encuentran los mejores medios para lograr los fines de la justicia. Asimismo, facilitar al gobernado los medios para hacer valer sus inconformidades y quejas; que se le atienda con amplio espíritu de equidad y con el verdadero propósito de poner justicia a su alcance.

Hay que resaltar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tiene la gran cualidad, el que en la práctica y desde sus inicios, a diferencia de otros tribunales, imparte justicia gratuita, tratando en todo momento de hacerlo en forma pronta y expedita pero, desgraciadamente, debido al gran

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

número de demandas que ingresan actualmente ha hecho imposible cumplir con tal objetivo, aunque lo peor de todo no es el tiempo que el particular debe esperar para obtener una resolución favorable, sino que después de haber recorrido el sinuoso camino del juicio de nulidad, del recurso de apelación y en algunos casos del recurso de revisión ante los tribunales federales, debe esperar que la autoridad demandada desee resarcir al demandante en sus derechos indebidamente afectados, ya por negligencia, ya por cuestiones políticas o por inexperiencia, o simplemente por la falta de respeto a las determinaciones de dicho tribunal - quizá por no existir un medio eficaz que la obligue a ello-, no lo hace, problema que se ve agravado, cuando la autoridad responsable ya ejecutó el acto o está en vías de hacerlo, pues raros son los juicios en donde los magistrados están otorgando la suspensión del acto reclamado.

Por otro lado, los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por falta de interés o cuestiones políticas o porque han perdido de vista la esencia por la cual fue creado dicho tribunal, no han buscado la forma de superar dicha deficiencia.

Es cierto que muchas personas físicas y morales con recursos económicos suficientes y que son defendidas por abogados particulares, se han visto beneficiadas con las resoluciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; pero, también un alto porcentaje de personas de escasos recursos acuden a la Defensoría de Oficio en busca de una solución en contra de los actos de autoridad ilegales y arbitrarios. Resulta a todas luces incongruente, que un tribunal gaste dinero en recursos humanos y materiales para dar un servicio gratuito de asesoría y defensoría a la clase necesitada, si al final de cuentas ésta no obtiene el beneficio buscado; pues el costo económico para sostener a dicho tribunal, por parte de los gobernados, a través de sus impuestos, es elevado, ya que mientras nuestro país no cuente con una administración pública eficiente, que sólo por excepción cometa errores que afecten a la ciudadanía; los actos ilegales por parte de aquélla, se seguirán cometiendo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mientras llega esto a suceder, es menester que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sea realmente un Organó Jurisdiccional eficaz.

Asimismo, nuestra propuesta no sólo está encaminada a fortalecer la figura de la queja, sino a reformar la ley y su reglamento dándole competencia a la Defensoría de Oficio para interponer el juicio de amparo indirecto en los casos en que la autoridad se empecine en no querer dar cumplimiento a las resoluciones que han causado ejecutoria, respecto de los juicios iniciados por dicha defensoría y que benefician a la clase económicamente desprotegida . De pasada, salvamos el hecho de que sean los tribunales federales los que obliguen a la Administración Pública del Distrito Federal a cumplir y no los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, quienes se sienten de alguna forma comprometidos con el partido en el poder. Situación que no debiera ser así, pues una de las razones para crear al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue el de poder descongestionar de los juzgados de distrito administrativos, todo el caudal de procedimientos arbitrarios de autoridades locales, para que no concurrieran solamente a la justicia federal, sino que pudieran desviarse a un órgano autónomo independiente que impartiera justicia administrativa expedita a la población del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO UNO

ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1.1 EL CONSEJO DE ESTADO EN FRANCIA¹

A partir del año 1790, prácticamente se pudo hablar de dos sistemas de impartición de justicia administrativa, el judicialista y el francés o administrativo. Antes de ese año los tribunales del poder judicial tenían el monopolio de la justicia administrativa, sólo ellos la impartían. Esta situación no fue aceptada por la Revolución Francesa de 1789. Los "parlamentos" o tribunales judiciales obstruían, a su juicio, la vida de la administración pública, además a su singular interpretación de la división de poderes públicos, constituía una violación a éstos que los parlamentos juzgaran los actos de la administración.

Esa manera de experimentar y pensar llevó a los franceses revolucionarios de aquel siglo, a crear el Consejo de Estado y los consejos de prefectura, una organización que elabora proyectos de ley y reglamentos y resuelve controversias administrativas. Era un órgano dependiente de la Administración Pública. Propiamente esta institución es la base del actual Consejo de Estado, considerada como "la más alta institución francesa", que desde entonces sufrió una importante transformación en cuanto a su competencia, organización y relieve notable de su jurisprudencia.

Con el nuevo juez nace un segundo sistema de impartición de justicia administrativa, el tribunal que juzgará a la administración estará dentro del

¹ Lares Teodosio, Carrillo Flores Antonio y Alfonso Nava Negrete, citados por Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, 10ª ed., México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 798 y 799.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

poder ejecutivo no del judicial, de aquí su nombre tribunal administrativo: enjuicia actos de la administración y reside en el poder administrativo.

Por largos años, ahora más de dos siglos, el nuevo sistema acreditó su idoneidad. Europa lo copió, países africanos francofonos lo acogieron, buen número de naciones latinoamericanas como México, siguieron el modelo e inclusive Estados Unidos e Inglaterra crearon organismos administrativos con funciones jurisdiccionales, no obstante su prosapia judicialista. Se dice, que tres virtudes notables destacan en la historia del Consejo, la redacción de los Códigos -de Napoleón-, haber sobrevivido a todos los cambios de régimen, aun después de la caída de Napoleón y la tercera, la más notable de la historia del Consejo de Estado, es sin duda el desarrollo del contencioso y la creación del derecho administrativo.

Resulta interesante apuntar, que la interpretación de la división de poderes establecido en Francia es distinta al criterio adoptado en nuestro país en su momento, respecto del Consejo de Estado Francés; se diría en este caso, que es más formal la que se establece en Francia, porque no hay intervención del Poder Judicial dentro de los conflictos que surgen en el seno del Poder Ejecutivo, sobre todo en los que se presentan entre la administración pública y el administrado, es decir, igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro. Quizá se deba a que así como el Consejo de Estado es el sucesor del Consejo Real de la estructura monárquica absolutista, surge la idea de que no intervenga el Poder Judicial en los conflictos en que la administración pública sea parte, como en la época de Luis XVI, en la que los llamados parlamentos se encargaban de dirimir justicia y que aún cuando en principio se trataba de miembros designados

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por el monarca, adquirieron tal fuerza política, pues muy frecuentemente se oponían a las decisiones que en materia de justicia dictaba el monarca cuya función consistía en homologarlas para convertirlas en leyes. Razón por la cual, la Primera Asamblea Nacional Francesa cuando conoce, y conociendo perfectamente bien cuáles son estos antecedentes, llega a la consideración de que definitivamente el Poder Judicial no debe tener injerencia en los conflictos que se susciten en el seno del Poder Ejecutivo.

Si bien el Consejo de Estado fundado empezó sus días como tribunal de justicia retenida, o sea, tribunal cuyas sentencias tenían que ser aprobadas por el ministro de la materia administrativa, tribunal y sentencias discutibles entonces por ordenanza del 24 de mayo de 1872, el consejo se convirtió en lo que para los franceses fue y sigue siendo tribunal de justicia delegada. La nueva vestidura jurídica hizo del consejo un verdadero tribunal, sus sentencias ya no estarían sujetas a esa aprobación serían totalmente autónomas de cualquier autoridad administrativa.

Bajo esa expresión: justicia retenida, el consejo se transformó en tribunal íntegro sin más influencia en sus sentencias que la de la ley y la justicia. Del siglo XIX a nuestros días es un tribunal de simple anulación y de plena jurisdicción.

1.2 LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

No obstante que nuestro sistema jurídico en materia administrativa, tomó para sí el modelo francés, consideramos pertinente precisar respecto de otras disposiciones que se desarrollaron en nuestro territorio de la justicia administrativa.²

² Cfr. Lucero Espinosa, Manuel, Teoría y Práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 6ª. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, pp.21-24.

1.2.1 LEY DE INDIAS³

El primer antecedente que se conoce sobre la impartición de justicia administrativa en nuestro país después de la conquista, son las instituciones llamadas Audiencias Reales de las Indias, encargadas de resolver las demandas que presentaban los particulares por los agravios que les causaban los actos o decretos del virrey o gobernadores. Las audiencias podían confirmar o revocar esos actos o decretos. También se instauró otro organismo conocido como el Real Consejo de Indias, que conocía de las inconformidades de los virreyes o de los gobernadores sobre las resoluciones que emitían las Audiencias Reales; es decir, cuando el virrey insistía en ejecutar el acto impugnado, se enviaban los autos al Consejo Real de las Indias.

Cabe resaltar que en la época colonial la justicia administrativa no contaba con plena autonomía debido a que no existía una división específica de poderes. Es por ello que la jurisdicción de esos tribunales era ejercida en nombre del rey en quien por lo mismo residía la suprema jurisdicción y podía intervenir en los negocios judiciales no teniendo por tanto los tribunales la independencia que forma uno de sus caracteres modernos.

El sistema colonial alcanzó su culminación con la "Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes del ejército y provincias en el Reino de la Nueva España, expedida en Madrid en 1786, conserva el régimen anterior y sólo crea la Junta Superior de Hacienda, tribunal de apelación especial, que tenía como tarea resolver las controversias suscitadas en relación a las rentas o el Real Erario (asuntos contenciosos fiscales).

³ Lira González Andrés, Nava negrete Alfonso y Ovalle Favela, José, citados por Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pp. 797 y 798.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"En esta época es posible destacar el funcionamiento del instrumento calificado como amparo (en realidad un interdicto posesorio) el cual se utilizó, si bien no de manera exclusiva, entre el virrey y las Audiencias, para la tutela de los derechos personales, de posesión y de propiedad de los gobernados, inclusive contra los actos de afectación provenientes de autoridades administrativas".

Posteriormente, los virreyes fueron autorizados para conocer de las apelaciones interpuestas que interponían en contra de las resoluciones que le fueran adversas. Luego el sistema se extendió a materias judiciales y administrativas.

1.2.2 LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO O LEY LARES⁴

Cabe resaltar que, previa a la expedición de la Ley Lares, existían también como antecedentes del contencioso administrativo en nuestro país, la Constitución Federal de 1824, la que en su artículo 110, fracción XXI señalaba que el Presidente tenía entre otras, las siguientes facultades: "Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptas, con consentimiento del congreso general, si contienen disposiciones generales; oyendo al senado y en sus recesos al Consejo de Gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o **gubernativos**; y a la Corte Suprema de Justicia, **si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos**". Así comenzamos a contar en nuestra vida jurídica con unas cuantas defensas judiciales que el particular esgrimía en contra de la Administración. Esta constitución sufre entre otras influencias, la de la constitución norteamericana, acepta el rígido sistema judicialista como división de poderes, que más tarde va a dar paso al sistema contencioso material, principalmente en la Constitución de 1857.

⁴Internet, Las Constituciones de México, México y la historia constitucional, página <http://www.cegs.;tesm.mx/hdem/revolución/historiaconstituciones.html> , p. 65.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Encontramos también, las Siete Leyes Centralistas de 1836, donde adicionan un cuarto poder llamado por la Segunda Ley "Supremo Poder Conservador", y los generadores de ellas (el Congreso Conservador Centralista), adoptaron una estructura de tipo unitario, de un solo gobierno, -esto es, que única y exclusivamente el poder judicial sería el que dirimiría cualquier conflicto que se pudiera suscitar dentro del Estado-, conflictos con el Poder Legislativo, con el Poder Ejecutivo y desde luego, dentro del propio Poder Judicial. Proyección de la división de poderes que no se asume en Francia, pero que sirve como antecedente para entender el contencioso administrativo, ya que nosotros tuvimos algunos de esos elementos respecto de esa forma de evolución. Por ejemplo, el hecho de que en dichas leyes se estableciera que los Departamentos serían gobernados por funcionarios mandados directamente por la autoridad central y, dentro de las siete leyes centralistas como se le llama a esa Constitución, en el artículo 1° de la Ley Quinta, se determinó que el Poder Judicial se ejercería por una Corte Suprema de Justicia de la Nación, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia, y se hace referencia a un antecedente del tribunal administrativo, cuando alude a la materia hacendaria, que va a ser del conocimiento y competencia de este tipo de tribunales.

También se determina en su artículo 12, fracción VI de la Ley Quinta, que la Corte Suprema de Justicia conocerá de las disputas judiciales que se promuevan sobre contratos o negocios celebrados por el Supremo Gobierno o por su orden expresa. Es decir, además de reconocer la posibilidad de conflictos entre la administración pública y los administrados, establece las bases del proceso o juicio contencioso-administrativo que se complementan con una ley del 20 de enero de 1837, que regula las facultades económico-coactivas de las autoridades hacendarias. De acuerdo con lo anterior, los Tribunales de Hacienda, además de conocer del aspecto oficioso en materia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fiscal, también tenían injerencia para dirimir los conflictos que se presentaran entre los causantes y el propio Ministerio de Hacienda.

Con respecto a las Bases Orgánicas de la República, acordadas por la Honorable Junta Legislativa del 12 de junio de 1843, además de señalarse que subsistirán los Tribunales Especiales de Hacienda, Comercio y Minería mientras no se disponga otra cosa, hay una ampliación en cuanto a la competencia de este tipo de órganos jurisdiccionales, porque no solamente van a conocer en materia de Hacienda, sino también de comercio y minería. También se determina que son facultades de la Suprema Corte de Justicia conocer en todas las instancias de las disputas que se promuevan en juicios sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno, es decir, de la materia contractual administrativa, y conocer también, de las demandas judiciales que un Departamento intentara en contra de otro, o bien, de las demandas de los particulares contra algún Departamento, lo anterior de conformidad con sus artículos 118, fracciones IV y V y 119, fracción II.

Posteriormente, en el año de 1853, se elaboran las bases para la administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución. Y es precisamente, durante el gobierno del Presidente Santa Anna, cuando se expide la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, cuerpos normativos considerados como el primer intento dentro de nuestra legislación, en cuanto al establecimiento de un órgano que se encargara de la solución de las controversias de carácter administrativo, creados por el destacado jurista Teodosio Lares, quién confiesa en sus históricas Lecciones de Derecho Administrativo haber seguido en la manufactura de la ley el sistema de justicia francés. Lo revela la misma ley al crear un tribunal administrativo con el nombre de Consejo de Estado de justicia retenida, como la había en Francia en ese año. Se dice de justicia retenida porque en este sistema es la administración activa la que conoce y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

decide sobre las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares y no así un órgano independiente con jurisdicción propia.

La Ley Lares es un antecedente histórico importante en el desarrollo de la idea de tribunales especiales que conocieran de lo contencioso administrativo, al señalar la aparición del Consejo de Estado como tribunal administrativo y que desgraciadamente no tuvo aplicación real; por lo cual a continuación resumimos la parte fundamental de algunas de sus disposiciones.

En el artículo 1° de la ley, se establecía la separación de la autoridad administrativa de la judicial. Asimismo, los tribunales judiciales no podían proceder en contra de los agentes de la administración sin la previa consignación de la autoridad administrativa, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (artículo 13°). De ambos preceptos se desprende la independencia de la administración, tanto en sus funciones como en sus actos, frente al Poder Judicial.

Por otro lado, no se podía demandar al gobierno o demarcación, ayuntamientos, etc., si previamente no se presentaba a la administración, una memoria exponiendo el objeto y motivos de la demanda, debiendo esperar 40 días la autorización del ministro respectivo y pasado el término sin haberlo hecho, debería entenderse como dada dicha autorización. Si no se presentaba dicha memoria o no se respetaba el plazo de 40 días, hacía nulo el procedimiento judicial (artículos 7 de la ley y 67 a 71 de su reglamento).

Los tribunales judiciales no podían en ningún caso despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencias de embargo en contra de los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados de mercancías, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependieran de la administración pública. Es decir, limitan a la autoridad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

judicial a declarar el derecho de las partes, dejando exclusivamente a la administración la manera de ejecutar los fallos (artículo 9° de la ley).

Que la Sección Especial del Consejo de Estado sería el órgano competente para conocer de las cuestiones administrativas relativas a: las obras públicas; a los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; a las rentas nacionales; a los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos; su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil (artículo 2° de la ley). Dicha competencia, -conocer de las cuestiones administrativas-, era atribuida a los ministros de estado, al consejo y a los gobernadores de los estados y distrito, así como a los jefes políticos de los territorios, en la forma prevista en su reglamento (artículo 3° de la ley).

El artículo 4° de la ley, cuestión importante dentro de la misma, nos dice que dentro del Consejo de Estado, habrá un sección especial que conocerá de lo contencioso administrativo y que estará formada de cinco consejeros abogados, nombrados por el Presidente de la República. Esta sección conocerá de las controversias de lo contencioso administrativo en primera instancia y sus decisiones podrán ser revisadas por el Consejo de Ministros.

En caso de conflictos de atribuciones entre la autoridad administrativa y la judicial, decidirá la Primera Sala de la Suprema Corte, compuesta de 2 magistrados propietarios y 2 consejeros designados por el Presidente de la República, en caso de empate votaría el presidente de la Sala (artículo 6 de la ley). El tribunal estaba integrado con 21 miembros repartidos en 5 secciones, con 4 miembros adscritos a cada una de ellas, y una que se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estableció específicamente, como ya anteriormente se indicó, para dirimir las controversias contencioso-administrativas.

El procedimiento en la legislación que nos ocupa, consistía: a) Presentación de la reclamación al ministro respectivo (artículos 6, 7 y 8 del Reglamento); b) Si el negocio no se solucionaba en el plazo de un mes con los interesados, se pasaba a la sección de lo contencioso del Consejo, notificando al reclamante y al Procurador General (artículo 9); c) El Procurador debería contestar la reclamación dentro del término de 20 días (artículo 11 del Reglamento); d) Corrido el traslado de la contestación al reclamante y cumplido el trámite por éste, se recibían sucesivamente las pruebas y alegatos, debiendo dictarse la resolución dentro de los 15 días siguientes (artículos 13 a 19 del Reglamento), debiendo notificarse a la partes y pasando copia de ella a todos los ministros (artículo 20 del Reglamento). El plazo para inconformarse ya de los ministros o de las partes, sería de 10 días, en el cual el asunto se sometería a la decisión del Gobierno en Consejo de Ministros, determinación que sería la que se ejecutaría, sin recurso ulterior alguno (artículos 21 a 26 del Reglamento).

Por otro lado, el Reglamento de la Ley Lares establecía cuatro recursos, a saber: El derecho de apelación contra errores; el de aclaración, para subsanar incongruencias contra decisiones o ambigüedades en las sentencias definitivas; el de nulidad, cuando se hacía valer un error en el procedimiento, y el de división, cuando se trataba de un procedimiento seguido en rebeldía. Dichos recursos se tramitaban y resolvían ante la propia sección de lo contencioso, excepto el primero de ellos —recurso de apelación— que aunque se tramitaba ante la sección de lo contencioso, el Consejo de Ministros era quién resolvía.

En términos generales, en dicha ley se determinaba primordialmente, que para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los negocios contenciosos que versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuando convenga a la Hacienda Pública y se proceda en todos los ramos; se nombrará un Procurador General de la Nación, que en la Suprema Corte de Justicia y en todos los Tribunales Superiores será recibido como parte por la Nación. Además, lo más importante, la creación en la sección segunda de dichas bases del Consejo de Estado. El cual se convierte en un organismo igual a su homólogo francés, ya que además de órgano de consulta para los ministerios gubernativos, formulaba proyectos de leyes e impartía justicia en materia contencioso administrativa. Y, como ya se mencionó, la Ley Lares y su reglamento, determinaban que el contencioso administrativo tendría funciones de tribunal administrativo dentro de la administración activa, es decir, de justicia retenida.

El maestro Alfonso Nava Negrete, comentando la Ley Lares nos dice: "Tuvo sin embargo el Consejo de Estado Lares, algo distinto a su modelo. El Tribunal determinó su competencia, siguiendo el sistema de enumerar los campos administrativos de donde surgiría la materia contencioso administrativa. En cambio su arquetipo, usó el sistema de formular en general sus atribuciones, con la particularidad que fueron en aumento por obra de su jurisprudencia".⁵

Desgraciadamente, la legislación Lares tuvo una vigencia corta, pues debido al triunfo de la Revolución de Ayutla en 1854, ésta quedó abrogada con la promulgación de la Ley del 21 de noviembre de 1855, quedando sólo como un antecedente legislativo para el contencioso administrativo, pues pocas noticias se tienen de su trabajo y de sus sentencias.

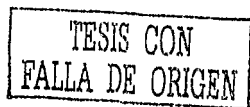
⁵ Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Notas sobre el contencioso administrativo del Distrito Federal, cronología de los tribunales administrativos, julio 1973, número 2, p. 41.

1.2.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1857

La Independencia de nuestro país se consuma el 27 de septiembre de 1821, época a partir de la cual empiezan a surgir ordenamientos propios que regulan el ámbito jurídico mexicano. Tal es el caso de la Constitución de 1824 (en donde la Nación Mexicana adoptó la forma republicana federal y popular, con sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial), las bases Constitucionales de 1833, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 (restableciendo la Constitución de 1824 con modificaciones para evitar caer nuevamente en conflictos políticos), que en diversos periodos de la historia de México, constituyeron sus leyes fundamentales y en las cuales la substanciación de las controversias de carácter administrativo que se suscitaban entre los particulares y las autoridades se encomendó al poder judicial; excepto la de 1853 y que otro inminente jurista, como lo fue don Teodosio Lares, don Ignacio Vallarta, consideró que el Consejo de Estado debía desaparecer, porque para él la construcción jurídico-política debe de estar más bien interpretada y determinada como originalmente la teníamos, esto es, que sea el Poder Judicial de la Federación el que intervenga en toda clase de conflictos, incluyendo precisamente también a aquéllos que pudieran considerarse como de lo contencioso administrativo.⁶

Por eso, cuando nuestro país reestablece la forma federal de Estado, establece también una estructura de división de poderes -tal como la tenemos en la actualidad-, y desaparece aquella institución que es propia de una interpretación distinta que en Francia se le da a la división de poderes. Por tanto, en la Constitución de 1857, además de consolidarse la federación mexicana, retoma la estructura de la separación de poderes original (previsto en su artículo 50 que establecía: "El supremo poder de la federación se

⁶ Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. La Evolución del Contencioso Administrativo en México, revista del tribunal, México, número 3, julio de 1991, pp. 30-39.



divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más poderes en una persona o corporación ni depositarse el legislativo en un individuo⁷), se suprime el Consejo de Estado, y queda determinado que corresponde en materia de contencioso-administrativo conocer a los tribunales de la federación, entre otras, de las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales. Lo anterior se infiere así, pues aun y cuando se le concede la facultad al Ejecutivo, en su artículo 85, fracción I, para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, nada se dice respecto a que será él el competente para conocer de las controversias suscitadas por la aplicación e incumplimiento de alguna ley, pues al expedirse la Constitución de 1857, y como ya se indicó, en ella nuevamente se otorga competencia al poder judicial para dirimir las controversias administrativas, situación que se desprende de la fracción I de su artículo 97, que señalaba:

"Artículo 97.- Corresponde a los tribunales federales conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre la aplicación y cumplimiento de las Leyes Federales."

excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes de conocer los jueces y tribunales locales del orden común (según reforma del 29 de mayo de 1884). Atento a lo anterior, consideramos que implícitamente se reconoce la posibilidad de que cuando se suscitaran conflictos entre los gobernantes y los gobernados por la aplicación de leyes federales de contenido administrativo, sea precisamente el poder judicial federal el que dirima la controversia respectiva.

Por lo mismo, se suscitaron a favor diversas interpretaciones por los expertos en la materia, al considerar que, al ser los tribunales federales los encargados de impartir justicia administrativa, la creación de tribunales

⁷ Internet, Las Constituciones de México, Op. Cit. p. 163.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

contencioso-administrativos sería contrario a lo establecido en la Constitución de 1857, ya que tal y como se señalaba en su artículo 50 (y posteriormente el artículo 49 de la Constitución de 1917), el hecho de que el Ejecutivo juzgara violaría el principio de separación adoptado, al reunirse dos o más poderes en un solo individuo o corporación.

Refuerza el criterio anterior, el argumento de Cruzado, que dice: "Habiéndose instituido por fin el principio de la división de los poderes, con arreglo a las bases de nuestra Constitución y deslindadas conforme a ellas las facultades de los mismos, desde luego puede asegurarse que los principios administrativos seguidos en otros países en que se acepta la organización de lo contencioso-administrativo, choca de lleno con nuestros preceptos constitucionales, porque el artículo 50 de la Constitución de 1857 prohíbe que los Poderes Administrativo y Judicial se reúnan en una persona o corporación..."⁸

Acorde con dicho argumento, se decía también que el hecho de que las autoridades administrativas conocieran del contencioso-gubernativo, resultaría contrario al artículo 16 constitucional, ya que ninguna ley, sin violar este precepto, puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, como tampoco puede ordenar a ningún tribunal para que legisle, pues ello implicaría confundir la competencia constitucional de las autoridades; toda vez que estaban perfectamente definidos los límites entre el poder judicial y los otros poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, por lo que no había razón de conflicto o confusiones entre ellos por lo que no había cabida al juicio contencioso-administrativo.

Por otro lado, se sostenía también que el establecimiento de tribunales administrativos iba en contra de la prohibición del artículo 13 constitucional, según el cual "En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes

⁸Cruzado, Manuel, citado por Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 40ª ed., Editorial Porrúa, México, 2000, p. 450.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

privativas ni por tribunales especiales" y sólo "subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar".⁹

Asimismo, se consideraba también violado, entre otros, el artículo 17 de la Constitución, pues siendo la garantía individual en él consignada, una limitación para el poder público, éste no puede hacerse justicia a sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. (Tal numeral expresamente señalaba "Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales").¹⁰

Desde luego, fue y siguió siendo durante mucho tiempo el juicio de amparo, entonces de reciente creación, el arma que se hizo valer no sólo como medio de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes federal y estatales, sino también para controlar la legalidad de los actos de la administración.

De lo expuesto, se desprende que la impartición de justicia administrativa en esa época, fue de la competencia exclusiva del Poder Judicial.

1.2.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Al expedirse en 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se confiere competencia a los tribunales federales para conocer del procedimiento contencioso administrativo, esto es, el Poder Judicial seguía monopolizando la justicia administrativa.

⁹ Internet, Las Constituciones de México, Op. Cit., p. 91.

¹⁰ Ibidem, p. 92.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sostenida la inconstitucionalidad por expertos en la materia, respecto a la implementación de tribunales administrativos, señalados en el punto inmediato anterior, surgió el problema consistente en determinar cuál era el sistema que, de acuerdo con la legislación constitucional de 1917, debía substituir al contencioso administrativo, es decir, cuál sería el órgano federal competente y el procedimiento a seguir.

En primer término, la doctrina mexicana no era uniforme en la solución de dicho problema, dando como resultado el surgimiento de dos tesis, la primera que sostenía que el Poder Judicial de la Federación era el competente para juzgar las controversias suscitadas por actos de la administración y que el procedimiento a seguir era el mismo establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo Poder y la segunda tesis refería que, si bien la justicia federal sustituye a los tribunales administrativos, sólo puede hacerlo mediante el juicio de amparo. Como puede observarse, los principios básicos de ambas tesis se encuentran en la supremacía y unidad del Poder Judicial, tal como lo dispone la constitución.

Se afirma respecto de la primera tesis, -la que sostiene que las controversias con la Administración son de la competencia normal del Poder Judicial y que de ellas conoce de acuerdo con los procedimientos ordinarios-, que no existe una sola de las cuestiones antes contencioso administrativas que no esté comprendida en los casos cuya decisión corresponda a los tribunales federales, ya que éstos conocen de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de la constitución o las leyes federales, de aquellas en las que la Federación sea parte, de las que versan sobre derecho marítimo, de las que se susciten a consecuencia de los tratados internacionales, de los que se refieren a los agentes diplomáticos o cónsules y aquellos en que las entidades federativas fueren partes interesadas; queriendo demostrar con esto, cómo lo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

contencioso administrativo se halla inmerso en una justicia amplísima que ha existido en los regímenes centrales. Razón por la cual no existe ni debe existir, en un gobierno organizado como el nuestro, caso alguno en que el individuo no pueda llevar ante el Poder Judicial sus quejas por mala aplicación de las leyes.

De la misma forma, Cruzado afirma que "no existe una sola de las cuestiones pertenecientes a lo que se llamó contencioso administrativo, que no se encuentre comprendida en los casos sujetos a la decisión de los tribunales federales"¹¹. Aunado a lo anterior, dicha tesis no se invalida por el hecho de que existan ciertas prerrogativas a favor de la administración, es decir, no pierde su carácter primordial, pues en caso de que el individuo se vea afectado por las resoluciones de los tribunales federal, existe en nuestro sistema el recurso extraordinario y privilegiado de amparo, que nulifica los actos de toda autoridad que violen sus garantías individuales.

La segunda tesis, que sostenía que el recurso de amparo había sido el sustituto del contencioso administrativo, cuenta con la autorizada opinión de don Jacinto Pallares "...Entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso administrativo, pues él está suplido, y con ventaja, con el recurso de amparo en la parte que proceda para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857..."¹²

Sin embargo, consideraba como excepción los casos en que el Ejecutivo debe cubrir créditos por impuestos o por cualquier otro capítulo, y en tal caso se presume, que el Ejecutivo interesado en aumentar los fondos públicos, pudiera actuar con cierta parcialidad, por lo que nuestra legislación admite como un principio de derecho público, que intervenga la autoridad

¹¹ Cruzado, Manuel, citado por Fraga Gabino. Op. Cit. p. 453.

¹² *Ibidem*, p. 451

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Judicial "con su jurisdicción ordinaria y no como poder político conservador de las garantías individuales".

Antes de continuar con nuestro estudio, nos gustaría hacer un breve comentario, respecto a la respetable opinión de don Jacinto Pallares en cuanto a que "en nuestro país no había lugar al juicio contencioso administrativo porque éste estaba suplido con ventaja con el juicio de amparo", consideramos que es cuestión de apreciación; puesto que al contencioso administrativo si lo apreciamos desde un punto de vista formal, en razón de órgano que tiene competencia para intervenir en un determinado conflicto, en ese aspecto podemos hablar de contencioso administrativo formalmente como un tribunal administrativo o, si cabe la expresión, como un tribunal judicial porque pertenece al Poder Judicial; pero lo trascendente radica en la esencia o naturaleza misma del conflicto contencioso administrativo. Si contencioso significa contender, luchar, y que ésta surge en cuanto se da el conflicto entre los intereses de los particulares y los intereses de la administración, podríamos decir que ese es el auténtico contencioso administrativo; inclusive, aún desde un punto de vista un tanto doctrinario, se cuestiona lo que debemos entender por contencioso administrativo desde el punto de vista material; porque algunos consideran que surge el mismo hasta que no se está frente a un tribunal para dirimir el conflicto correspondiente dada la existencia de vías previas, como son los recursos administrativos que una vez agotados propicien que surja el conflicto para que las resoluciones sean impugnadas ante un tribunal, y de la que nos atrevemos a discrepar, acorde con la opinión del maestro Carrillo Flores, quien sostenía que el contencioso administrativo surge desde el momento mismo en que hay un conflicto entre la administración y el administrado y que otra cosa muy distinta lo es la vía por la que se opte para dirimirlo, lo que no implica que hablaremos de un contencioso administrativo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

hasta que estemos en presencia del organismo jurisdiccional que lo pueda dirimir.¹³

Por otro lado, surge también el problema de si los tribunales federales eran o no competentes para conocer de las controversias administrativas, dado que la fracción I del artículo 104 de nuestra Carta Magna, señalaba en 1917, que:

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

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;"

pues del análisis de dicho precepto, pareciera ser que se excluye de la competencia de aquéllos, las controversias de carácter administrativo, cuando el artículo sólo nos habla de las materias civil y criminal, lo que dio pie a que diversos juristas emitieran sus opiniones al respecto, dando como resultado diversas posturas como las que a continuación refiero.

Respecto de la primera tesis que sostiene que los tribunales administrativos han sido sustituidos en nuestro régimen por los tribunales federales, en su competencia ordinaria, encuentra precisamente su apoyo en el precepto antes aludido, ya que del mismo se desprende que los actos administrativos de la autoridad federal pueden en un momento dado dar nacimiento a controversias sobre cumplimiento o aplicación de las leyes federales, y en ese sentido se surte la competencia de los tribunales de la federación, en los términos del primer párrafo de la fracción I del artículo 104 transcrito, en materia administrativa.

¹³ Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Op. Cit., p. 44

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Comulga con esta idea, el Maestro Antonio Carrillo Flores al decir que la tesis de que la fracción I del artículo 104 no comprende al contencioso administrativo material, debe desestimarse, pues la interpretación legislativa y judicial es contraria a ésta. Sostiene que el punto que sí provoca dudas es el de si la citada fracción puede aplicarse sin que se reglamente en ley secundaria o bien si es indispensable que exista esa reglamentación. Inclínándose por lo último, manifiesta que los procedimientos organizados por las leyes secundarias para someter a los jueces federales las controversias suscitadas por actos de la administración, son bien defectuosos, porque no determinan la forma de plantear la contienda ante el juez; no definen la intervención del coadyuvante de la administración; dejan la valorización de la prueba sujeta a las normas comunes; los fallos de apelación sólo pueden reclamarse a través del amparo, y finalmente, porque la ejecución de las sentencias no ofrece garantías, ya que carece de medios adecuados, como las del amparo para su cumplimiento".¹⁴

En el mismo orden de ideas, dicho jurista manifiesta también, que la mencionada fracción del artículo 104, servía de apoyo para una intervención judicial por vía administrativa diversa del amparo, encaminada a conocer de las reclamaciones de los actos del poder público y aunque era cierto que la norma sólo hacía referencia a las controversias civiles, ello era porque conforme a la tradición anglosajona cuando el precepto se redactó no se habla reconocido la autonomía de lo contencioso administrativo.

En contra de estos argumentos, se hace valer que conforme a los términos literales de dicho precepto, la competencia que se otorga se refiere únicamente a las controversias de orden civil o criminal, distintas a las que surgen con motivo de un acto administrativo ilegal del poder público, por lo

¹⁴ Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. México, 1973, pag. 187

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que no puede decirse que éste se refiere a una controversia de orden civil o criminal.

El Lic. Rafael Ortega, refiriéndose a las controversias que afectan a la Federación, obrando como autoridad, dice: "...la cuestión no puede ser ni civil ni mercantil, porque interviniendo la federación como autoridad y no habiendo derechos civiles entre los particulares y la autoridad, la cuestión nunca será civil ni mercantil. La controversia que en estos casos se suscita es una de las que en otros países se conocen con el nombre de contencioso administrativo..."

Posturas últimas con las que estamos de acuerdo, pues resalta el hecho de que en otros preceptos de la misma constitución el uso de los mismos términos tiene el alcance exclusivo de su significación natural, así que cuando en el artículo 104 se habla de juicio de orden civil y del orden criminal, se está haciendo clara referencia con la primera expresión a juicios que no incluyen los que pudieran suscitarse con motivo de la actividad administrativa.

Igualmente, el Maestro Gabino Fraga, apoya lo anterior, al considerar que en este precepto se excluyen los juicios que pudieran surgir con motivo de la actividad administrativa, en virtud de que existen otros artículos constitucionales en donde se contemplan en forma precisa dichos términos, por lo que no se puede considerar que la intención sea la de que dentro de las controversias de orden civil queden comprendidas las de carácter administrativo. Además, los casos a que se refiere la fracción I del artículo 104 Constitucional, son aquellos en donde la Federación no es parte y tampoco se objeta la legalidad de un acto administrativo.¹⁵

¹⁵ Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 454.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En suma, vemos que ayudó al sistema judicialista la creación del amparo con su primera ley de 1861, monopolizando la justicia administrativa por varias décadas. Voces varias de insignes juristas como Ignacio L. Vallarta, Jacinto Pallares, Miguel Mejía, le dieron sumo señorío como instrumento procesal de defensa de los particulares frente a las autoridades administrativas. Así, tenemos que el juicio de amparo fue y siguió siendo durante mucho tiempo, el arma que se hizo valer no sólo como medio de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes federales y estatales, sino también para dirimir los conflictos que pudieran surgir en materia administrativa, lo que nos da la pauta para considerar que las controversias en materia administrativa se resolvían a través del Poder Judicial Federal.

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que la justicia administrativa en el siglo XIX ha sido judicialista, o sea, impartida por tribunales del poder judicial. Implantaron esta justicia las constituciones de 1824, 1836, 1843, 1857 y 1917, con el pequeño lapso de vida que interrumpió esa tradición la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853.

1.2.5 LEY DE JUSTICIA FISCAL

El 27 de agosto de 1936 se crea la Ley de Justicia Fiscal y con ella surge el primer tribunal administrativo mexicano, que habrá de permanecer hasta nuestros días, con más de medio siglo de vida; el Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), presta justicia administrativa que comparte con los tribunales del poder judicial federal a través del juicio de amparo. Asilado en el poder ejecutivo federal, la ley le reconoce plena autonomía para dictar sus fallos. Es tribunal de justicia delegada como se diría en el lenguaje de la jurisdicción

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativa francesa, sin que se entienda que el ejecutivo delega en el tribunal y por esto se dice "delegada".

Por primera vez en nuestra legislación se da un tribunal administrativo que imitando el sistema de justicia administrativa francesa, de simple anulación, conoce de controversias administrativas, específicamente las de índole fiscal y situado, como ya se dijo, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Federal.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se señala como propósito esencial de la instauración del Tribunal Fiscal de la Federación "El que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie a México, una institución como la de la justicia administrativa a la que tanto deben otros países en cuanto a la creación del derecho que regula los servicios públicos".¹⁶

También es relevante el hecho de que este tribunal surja como un tribunal autónomo desde sus inicios, lo que se pone de manifiesto en dicha exposición en la que se indica que "Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa...". Autonomía que se reitera en el artículo 1° de su Ley Orgánica.

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación se cayó en el error de creer que era un tribunal de justicia delegada porque recibía del Poder Ejecutivo Federal delegación de facultades, el maestro Nava Negrete nos

¹⁶ Diario Oficial de la Federación. Ley de Justicia Fiscal. Exposición de Motivos, 31 de agosto de 1936, p. 5.

dice al respecto que en la exposición de motivos de la ley, sus autores por superar todo obstáculo jurídico que impidiera la creación del tribunal, expusieron una idea inconclusa e inexplicada al señalar que: "El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo... pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace".¹⁷

Dicha equivocación, nos dice, proviene de la redacción de la frase, pues el Ejecutivo al expedir la Ley de Justicia Fiscal lo hacía por delegación de facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la Unión en el año de 1935 para la organización de los servicios hacendatarios y, que quizá por ello se pensó que delegaba facultades propias, cuando en realidad se le delegaron facultades legislativas y no jurisdiccionales.¹⁸

Ya en la reforma legislativa de 1966, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación suprimió en su texto aquella idea errónea de que el tribunal impartía justicia en representación del Ejecutivo Federal.

Con la creación de este tribunal se suprimen el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta; y se derogan los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que establecía el juicio de oposición, y los asuntos pendientes de resolución ante tales órganos y dicho juicio pasaron al Tribunal Fiscal para su resolución.

El establecimiento de dicho tribunal dio lugar a varias controversias sobre su constitucionalidad, pues al no existir una disposición constitucional expresa que autorizara al Poder Legislativo para crear el citado órgano jurisdiccional, que si bien es cierto es pieza de extraordinario valor para el derecho mexicano, eso no impide reconocer que la ley dio origen a un

¹⁷ Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Op. Cit., p. 45.

¹⁸ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

extraño órgano de justicia sin cupo en el artículo 49 constitucional que regula la división de poderes de la federación, ni en ningún otro precepto. Amparo en el texto de la ley fundamental no lo tenían los tribunales administrativos, y no lo tuvo el Tribunal Fiscal de la Federación en 1936.

Se decía que con el establecimiento de dicho órgano se quebrantaba el principio de división de poderes, pues se estaba encomendando al Poder Ejecutivo, en tanto que dicho tribunal dependía de él formalmente, la realización de actos jurisdiccionales, los cuales sólo eran de la competencia del Poder Judicial.

Desde luego, hubo quienes sostuvieron que dicho tribunal resultaba constitucional, pues el particular afectado por sus determinaciones podía en un momento dado impugnarlas ante el Poder Judicial, a través del juicio de amparo.

No obstante que dicha discusión ha concluido por virtud de las reformas constitucionales, cabe señalar que al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación sí era inconstitucional, lo anterior, en virtud de que de la estructura de nuestro sistema jurídico, en lo concerniente a la regulación de las facultades de las diversas autoridades, éstas, incluyendo al Poder Legislativo, deben ajustar sus actos invariablemente al texto constitucional, lo que implica que sólo están facultados para llevar a cabo aquellos actos que nuestra Carta Magna les autorice expresamente, por lo que, y si en 1936 no había autorización alguna en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conferida al legislativo federal para crear tribunales de lo contencioso administrativo, sí se contrarió el texto constitucional al crearse aquél.

La constitucionalidad de dicho tribunal ya no se discute, si bien la Constitución de 1917, el texto original del artículo 104, no previó la existencia de tribunales administrativos, lo cierto es que se le hicieron dos reformas y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1976, a fin de darle sustento constitucional.

Respecto de la reforma del 30 de diciembre de 1946, cabe resaltar dos características esenciales para la creación de dichos tribunales, en primer término, que únicamente por ley federal podían ser creados y en segundo lugar, la exigencia de que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para emitir sus fallos. Por otro lado, también se resolvió la inequidad procesal que existía para las autoridades, pues antes de 1946 la autoridad fiscal no podía impugnar las resoluciones que emitía el Tribunal Fiscal de la Federación que considerara desfavorable para los intereses públicos, llamando a este recurso "recurso de revisión fiscal".

Con la de 1976, el artículo 73 constitucional se modificó para darle atribuciones al Congreso de la Unión para el establecimiento de tribunales administrativos. Proceso que culminó con las reformas publicadas el 10 de agosto de 1987, que adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional, otorgando facultades al Congreso de la Unión "para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten ante la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

El Tribunal Fiscal de la Federación desde sus inicios ha sido un tribunal de simple anulación, pues el procedimiento que se lleva ante él, es el de un contencioso de anulación y no de plena jurisdicción, característica que se establece específicamente en la exposición de motivos de su propia ley, al

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

señalar que: "El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación".¹⁹

Mucho se ha discutido acerca de ello y hasta la fecha no existe uniformidad al respecto, ya que algunos autores, entre ellos Emilio Margáin Manatou lo consideran como de simple anulación, por el contrario, para A. Cortina Gutiérrez y A. Nava Negrete, entre otros, piensan que se trata de un tribunal de plena jurisdicción, pues para éste, "Ha existido la duda de si el tribunal es únicamente de simple anulación o lo es también de hecho de plena jurisdicción, en razón de que en la exposición de motivos de su ley se dijo: "...se establece que el fallo del Tribunal Fiscal de la Federación que declare una nulidad, indicará de manera concreta en que sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal", repitiéndose literalmente en el artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal, y en el Código Fiscal de la Federación de 1938, en su artículo 204, en donde se toma la misma disposición variándola un poco, quedando de la siguiente forma: "Al emitir la sentencia el tribunal en caso de que se declare nulo el acto, se deberán indicar las bases conforme a las cuales deba dictar la nueva resolución la autoridad fiscal".²⁰

Independientemente de los criterios en pro y en contra, el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es considerado como un tribunal de simple anulación.

En principio, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se limitaba a los asuntos de materia fiscal federal y del Distrito Federal (TRIBUTARIA) que su propia ley establecía. En la actualidad y con las diversas reformas al Código Fiscal de la Federación se amplió su competencia a nivel federal, tanto en materia fiscal como administrativa, por lo que también conoce de multas administrativas por violación a leyes

¹⁹ Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Op. Cit. p. 46.

²⁰ Diario Oficial de la Federación, Ley de Justicia Fiscal, Exposición de Motivos, 31 de agosto de 1936, p. 3.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

federales; pensiones civiles y militares; sobre interpretaciones y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública centralizada; sobre responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales; sobre la que impone sanciones administrativas por responsabilidades administrativas de los servidores públicos; requerimientos de pago de garantías a favor de la Federación, Estados y Municipios, y las que nieguen a los particulares la indemnización por daños y perjuicios causados por servidores públicos; competencia que se encuentra prevista en el artículo 11 de la Ley Orgánica de dicho tribunal.

Por otro lado, la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, amplía su competencia a materias que antes se encontraban dispersas en otras leyes, como lo es lo relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, los requerimientos de pago de las pólizas de fianzas, otorgadas para garantizar el cumplimiento de obligaciones de contratos administrativos o fianzas penales, otorgadas a favor de la federación, Distrito Federal, estados o municipios y de sus organismos descentralizados, así como lo relativo a la materia de comercio exterior, competencia que se encontraba establecida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Instituciones de Fianzas y Ley de Comercio Exterior, respectivamente.

Asimismo, con la reforma del 31 de diciembre de 2000, hecha a la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en donde dicho órgano jurisdiccional es competente para conocer de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; así como resolver los recursos administrativos en contra de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las resoluciones señaladas en las demás fracciones de dicho artículo (I a XIV), vemos que se incorpora como competencia a dicho tribunal casi la totalidad de las materias que realizan las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

En este tenor, si dicho ordenamiento procedimental, de acuerdo con su artículo 1° se aplica a actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, con exclusión de las relativas a materia electoral, justicia laboral y agraria, al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales, se desprende que este tribunal es competente para conocer de todas la materias administrativas, con excepción de las señaladas.

De igual modo, en dicha reforma, en su artículo Décimo Primero, fracción III, de su ley orgánica, se cambia de nombre del Tribunal Fiscal de la Federación, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como hemos visto, lleva más de medio siglo que la justicia administrativa en México es mixta, es decir, su primera instancia es sistema francés y la segunda es judicialista. Representan la primera, el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (a partir de 1971); la segunda, el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, ante quien se recurre por la vía del juicio de amparo si el particular no está de acuerdo con la sentencia dictada por la instancia primera y en este mismo supuesto la autoridad lo haría por medio del recurso de revisión como se previene en el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sus artículos 248 y 88, respectivamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.2.6 LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

En el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1971, se publicó la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a través de la cual se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Cuando se creó el órgano aludido, la fracción I del artículo 104 Constitucional (reforma de 1967), que autorizaba la creación de tribunales administrativos, establecía textualmente en su segundo párrafo, que:

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

No obstante que cuando se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se tenía ya la experiencia en cuanto a las controversias que surgieron en torno a la constitucionalidad del establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, no hubo una reforma constitucional previa a la expedición de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo que motivó al igual que en el caso del órgano federal mencionado, se dudará de su constitucionalidad.

Lo anterior, en virtud de que si bien en 1971, la Constitución Mexicana autorizaba expresamente la creación de tribunales administrativos que dirimiran las controversias que se suscitaban entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, la misma señalaba que ello sería a través de leyes federales, lo que implicó se dudará también de su constitucionalidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con la reforma de que fue objeto la Constitución en 1987, misma que entró en vigor el 15 de enero de 1988, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo adquirió una plena e innegable constitucionalidad. Lo anterior es así, ya que a partir de esta reforma, se adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión "Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten ante la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Recientemente, se publicaron las reformas a diversos preceptos constitucionales, los cuales contienen la denominada "Reforma Política del Distrito Federal", y que establecen que esta entidad deja de ser un ramo más de la Administración Pública Federal Centralizada, para crear su propia Administración Pública de carácter local. Por lo tanto, la modificación a la fracción XXIX-H del artículo 73, consistió en excluir la competencia del Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativos que diriman las controversias entre los particulares y la Administración Pública del Distrito Federal, pues dicha facultad pasó a la Asamblea de Representantes, que adquiere el rango de órgano legislativo de tal entidad federativa, tanto formal como materialmente, conforme a lo previsto en el artículo 122, fracción III, inciso c) de la propia Constitución Federal.

Posteriormente, en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996, se publicó el Decreto mediante el cual se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los cuales se encuentra nuevamente el artículo 122, en el que se cambia la denominación de la Asamblea de Representantes por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y en su BASE PRIMERA, fracción V, inciso

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

n), se le confieren facultades al órgano legislativo mencionado para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Durante mucho tiempo, los juicios que se ventilaban ante dicho tribunal eran pocos, debido en gran medida a que la mayoría de la población no conocía de su existencia y mucho menos sabían que tipo de acciones eran de su competencia, aunado a que la ciudadanía prefería entrarle a la clásica mordida en tratándose de asuntos relacionados con la administración pública, a perder tiempo en un procedimiento que al final del mismo, creían, no los retribuiría en sus derechos indebidamente afectados. Pero, actualmente y debido a los cambios políticos, económicos y sociales, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es ampliamente conocido y las demandas instauradas en contra de la Administración Pública del Distrito Federal se han elevado notablemente, tan es así, que ha sido necesario crear una sala auxiliar, un secretario de acuerdos más en cada una de las ponencias de las salas ordinarias, así como dos magistraturas en la sala superior.

Cabe resaltar que el número total de demandas admitidas el año pasado fue de 9,491 y de acuerdo al informe anual presentado por ese H. Tribunal el año pasado, el 49% de ellas (4,651) fueron interpuestas a través de su Defensoría y Asesoría Jurídica, en forma total y absolutamente gratuita.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO DOS

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

2.1 CONCEPTO

Antes de entrar al estudio de lo que es el procedimiento administrativo, se debe precisar si procedimiento, proceso y juicio significan lo mismo.

Según el tecnicismo de cada palabra son términos diferentes, aunque el ejercicio de nuestra práctica forense nos demuestre todo lo contrario. Así, por procedimiento entendemos que (según el diccionario), es el método de hacer alguna cosa, es la acción de proceder.

Por su parte, proceso, según el Código de la Real Academia, es un vocablo que procede del latín : processus y significa "acción de ir adelante". En su acepción forense alude a la actuación en la que se realizan trámites judiciales o administrativos y es una serie de actos o conjunto de fenómenos o acontecimientos que se suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación.²¹

Por último, juicio significa opinión, dictamen, seso, cordura, facultad armónica de juzgar.

Los estudiosos de la materia por su parte, han sostenido que:

Las expresiones proceso y procedimiento no son sinónimas. En el proceso se contemplan las etapas diversas en abstracto. En cambio, en el

²¹ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Editorial Espada-Calpe, S.A., 19ª ed., Madrid, 1970, p. 1076.

procedimiento se enfocan los hechos acaecidos en la realidad como consecuencia del desenvolvimiento concreto del proceso. El procedimiento es la actualización concreta del proceso. El proceso es abstracto y el procedimiento es concreto.²²

Proceso es el conjunto de todos los actos que se realizan previa suma, para la composición y solución de un litigio; y procedimiento es la sucesión (de los actos) para su realización (Carnelutti).

Proceso es el conjunto de actos coordinados para la finalidad de la actuación de la voluntad concreta de la ley (en relación a un bien que se presenta como garantizado por ella), por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria.²³

Proceso es un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda y termina cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite; el procedimiento es el modo como va desenvolviéndose (Pallares).

Proceso es un conjunto de procedimientos, entendidos éstos, como un conjunto de formas o maneras de actuar. Por lo anterior, la palabra procedimiento en el campo jurídico, no debe ni puede ser utilizada como sinónimo de proceso. El procedimiento se refiere a la forma de actuar y, en este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos; Vgr. Los procedimientos administrativos, notariales, registrales, etc.²⁴

Juicio (de IUS = derecho y DICERE = declarar) es la controversia y decisión legítima de una causa ante y por el juez competente (Escriche).

²² Arellano García, Carlos, Derecho Procesal Civil, 7ª. ed., Editorial Porrúa, S.A., México 2000, p.9.

²³ *Ibidem*, p. 64.

²⁴ Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, 7ª. ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1999, p.

Juicio es controversia o discusión legítima de un negocio entre dos o más partes, ante juez competente para que la sustancie y determine con arreglo a derecho (Manresa).

De todo lo apuntado con antelación, se observa una relativa uniformidad en los criterios sostenidos tanto por la Real Academia como por los estudiosos del derecho. Recopilando, encontramos que por procedimiento entienden la realización del proceso, siendo éste un conjunto de actos que buscan un objetivo y juicio lo consideran como la controversia que tiene que dirimir un juez.

Por nuestra parte –y sin disentir con ello-, procedimiento es la forma que debe observar, al desplegar actividad, el órgano jurisdiccional, ya sea por existir alguna cuestión entre las partes o, inclusive, por no existir tal cuestión. Por proceso lisa y llanamente es el medio para hacer efectiva una disposición sustantiva y por juicio, el estudio metuculoso, progresivo y sistemático de todo lo actuado por y ante el juez, para que éste se encuentre en condiciones de dirimir la controversia sometida a su criterio.

Con base en este personal punto de vista, el procedimiento contiene al proceso y éste a su vez al juicio; el proceso termina al darse el juicio (esto es, la sentencia), pero no así el procedimiento, que continúa con los diversos incidentes que van a ejecutar el fallo, lo que implica que el procedimiento es único y no pluralizado como sostienen algunos autores.

2.1.1 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Ahora bien, entrando de lleno al ámbito del Derecho Administrativo, que es el que nos compete por el tema que estamos desarrollando; tenemos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que el acto administrativo requiere para su creación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al titular de dicho acto la información necesaria para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no arbitrariamente, sino de acuerdo con las normas legales.

A ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye **el procedimiento administrativo**, de la misma forma que el camino a través del cual se producen el acto legislativo y el de la sentencia judicial, forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial.

Lo que identifica a estos tres tipos de procedimientos es que constituyen el medio de realizar las tres funciones del Estado, sin soslayar que entre ellos existan diferencias, algunas debidas a que la técnica del procedimiento se ha desarrollado grandemente respecto de la función judicial y, a la diversidad de objeto de cada una de ellas.

En efecto, dado el carácter abstracto e impersonal del acto legislativo, su procedimiento no exige forzosamente participación de ninguna índole de los particulares, lo que no acontece con los procedimientos judicial y administrativo en los cuales existe la necesidad de dar intervención a los particulares, en el caso de ver afectados sus derechos por la sentencia judicial o por el acto administrativo.

Cabe resaltar también, que no en todos los casos la función administrativa afecta a los particulares, ya que dentro de ella existen diversas actividades de orden material o jurídicas que no tienen carácter imperativo, como por ejemplo las relacionadas con la gestión de parte del patrimonio del Estado; actividades que sólo exigen procedimientos de carácter técnico, que no interesan directamente al derecho y que únicamente tienen trascendencia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en la esfera de la propia Administración, es decir, no suscita problemas de interés legal especial, sin olvidar que la autoridad está obligada a actuar, en cualquier actividad que despliegue, basada en un principio de legalidad.

Independientemente de dichas excepciones, el procedimiento administrativo adquiere gran importancia cuando el acto que se va a llevar a cabo tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas personales. En ese sentido, el derecho positivo ha adoptado tres diversas posiciones: la primera sería que éste no ha regulado ningún procedimiento, la segunda, que se ha inspirado en los principios del procedimiento judicial, y, la tercera, que ha organizado un procedimiento distinto del procedimiento judicial.

Respecto de la falta de regulación de procedimiento, se explica, pues en el derecho administrativo, a diferencia de otras ramas del derecho tan bien elaboradas como la del derecho civil, la legislación positiva se ha limitado a establecer el derecho sustantivo, sin regular las vías que conducen a la producción del acto administrativo respectivo, al persistir aun la imprecisión en las nociones del derecho administrativo, y además de que en nuestro régimen legal, los principios constitucionales que rigieron con la Constitución de 1857, reducían las intervenciones del Estado en la vida de los particulares de modo que no era muy sensible la falta de reglas de procedimiento administrativo, pero que actualmente y dado el incremento de la población y la creciente intervención de la actividad de la administración pública con la ciudadanía, se hace necesario reparar tal omisión.

La segunda posición, o sea, la del procedimiento administrativo inspirado en el judicial, al decir de Gabino Fraga, constituye una clara tendencia de los administrados, ya que ellos desearían que en todos los casos la autoridad observara a pie juntillas todas y cada una de las formalidades tutelares del procedimiento judicial.²⁵

²⁵ Cfr. Fraga Gabino, Op. Cit., p. 447.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Situación, que tiene fatales consecuencias, pues en la práctica el Estado no debe subordinarse a normas inspiradas fundamentalmente en la salvaguarda de intereses privados, sino en la debida conciliación del interés privado con las exigencias del interés público que la administración debe satisfacer con su actuación. No se soslaya el hecho de que la adopción de las normas del procedimiento judicial ordinario es conveniente y aconsejable cuando trata de cuestiones parecidas; pero no es factible la equiparación ilimitada de ambos tipos de procedimiento, el administrativo y el judicial, por lo que carecería de sentido que la constitución estableciera un poder independiente, el Poder Administrativo, con funciones propias, si éste estuviera obligado a proceder en los mismos términos que el Poder Judicial.

De lo anteriormente apuntado, se desprende que existen diferencias y relaciones entre el Derecho Administrativo y el Derecho Civil y aunque existe la tendencia de asimilar las instituciones de aquél a las instituciones del derecho civil, vemos, que la terminología del primero se resiente de esa influencia, como se aprecia con las expresiones de dominio público, de dominio directo, de servidumbres públicas, de contratos administrativos, etc., lo que no debiera originar confusiones si se tiene un concepto claro de lo que es el derecho público, cosa que no es siempre dable entre nuestros juristas, educados predominantemente dentro de las nociones del derecho civil; con la tendencia marcada entre ellos de hacer encajar las instituciones de derecho administrativo en las de la legislación civil.

Tal hecho lleva consigo consecuencias perjudiciales, porque, como ya se dijo, la vida del Estado no puede regirse por las mismas normas que regulan relaciones entre los particulares, pues equivaldría a subordinarlas al cumplimiento de condiciones que son un obstáculo para la eficaz satisfacción

TESIS. CON
FALLA DE ORIGEN

de necesidades colectivas, lo que implica la razón primordial de la actuación del Estado.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que algunas de las actividades del Estado queden sometidas al derecho civil. Por lo que se ha sostenido el criterio de que las relaciones pecuniarias del Estado quedan sometidas a la legislación civil, argumento que se contradice con la realidad, pues tales relaciones adoptan diversas modalidades. Por ejemplo, cuando el Estado establece y cobra un impuesto o cuando expropia, está interviniendo en relaciones pecuniarias, pero que corresponden primordialmente al derecho público y no al derecho privado. Por lo que no puede admitirse la generalidad de dicho principio. Refiriéndose a esta idea, Otto Mayer expresa: "La liberación de todas estas instituciones (las constituidas por relaciones patrimoniales del Estado), no será definitiva sino cuando se haya hecho desaparecer de los cerebros de nuestros juristas la idea absolutamente falsa de que relaciones pecuniarias y relaciones de derecho civil son idénticas."

Por último, existe otra razón y muy importante desde nuestro punto de vista, pues debido a ella, consideramos primordial hacer la separación entre procedimiento administrativo y procedimiento contencioso administrativo; y viene siendo aquella que se opone a equiparar el procedimiento administrativo al judicial y se refiere a la naturaleza misma del acto administrativo y de la sentencia judicial, toda vez que ésta supone la existencia previa de un conflicto de derechos, y que es exactamente lo que se va a resolver en la sentencia, y también lo que explica que las partes en el conflicto sean las que animen todo el procedimiento judicial. Supuestos que no se dan en ningún momento en la actuación administrativa, ya que por el contrario, el conflicto de derecho no surge sino hasta que se dicta la resolución, o sea, precisamente después de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo (unilateralmente por la administración pública), culminando con la resolución o acto administrativo, que en caso de ser

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desfavorable para el particular, puede optar por que sean los mismos órganos de la administración activa quienes revisen dicho acto a través del recurso administrativo o intentar, desde luego, juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, iniciándose así el llamado "procedimiento contencioso administrativo o de justicia administrativa".

2.1.2 EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Como bien sabemos, en la práctica, el control que la Administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los recursos administrativos (los cuales no implican el ejercicio de una función jurisdiccional, porque sólo significan una revisión que de sus actos hace la propia Administración para deshacer los errores que hubiere), es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, al no darse la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto, o el acto del inferior como ilegal, dejándolo en consecuencia, sin efecto, y más cuando en el seno de la Administración los órganos competentes proceden normalmente con criterios similares.

Debido a ello, las legislaciones de los diversos países, han considerado necesario establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, creando órganos diferentes e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la administración.

Actualmente, no existe uniformidad en las legislaciones respecto de los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, pues en algunas dicha diferenciación se da en el seno mismo de la Administración, en otras el control está cargo de tribunales ordinarios

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que integran el Poder Judicial y en las demás, dicho control pertenece a tribunales independientes del Poder Judicial y de la administración activa, o sea los tribunales administrativos (situación esta última que prevalece en nuestro país, pues es a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en donde se resuelven las controversias suscitadas entre la administración pública local y los particulares).

Ahora bien, el establecimiento de dicho control jurisdiccional de los actos de la Administración ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria trascendencia: la del CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes que contienden entre sí. En el ámbito del derecho administrativo, se refiere a la jurisdicción especial encargada de resolver los litigios, las controversias, las pugnas, entabladas entre los particulares y la administración pública.

De lo anterior, se infiere que la materia sobre la que versará el contencioso administrativo, la constituyen exclusivamente actos de los órganos de la administración pública, sean centralizados o descentralizados, emitidos en el desenvolvimiento de su gestión administrativa, y no los que correspondan a su actividad política o gubernativa, ni aquellos derivados del derecho privado. Es decir, la materia contencioso-administrativa está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agravar derechos legítimos de algún particular, por haber infringido aquélla de algún modo, la norma legal que regla su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses.

De igual forma, la noción de contencioso administrativo podemos definirla desde dos puntos de vista, formal y material.

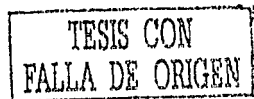
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Desde el punto de vista material, existe el contencioso-administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos con motivo de un acto emitido por la Administración, esto es, parte la definición del contenido del acto, sin importar el órgano que conozca de la controversia, por lo que aun y cuando por ley se someta al conocimiento del Poder Judicial ordinario, seguiríamos hablando de contencioso-administrativo.

Desde el punto de vista formal, el contencioso-administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer de las controversias que provoca la actuación administrativa, es decir, se concibe en razón de los órganos que conocen de las controversias que provoca la actuación administrativa, ya que se trata de tribunales especiales llamados tribunales administrativos.

Ahora bien, a qué nos referimos cuando hablamos del procedimiento contencioso administrativo. Dicho concepto ha sido definido por diversos autores desde distintos puntos de vista. Por ejemplo, para Andrés Serra Rojas, el contencioso administrativo es el juicio, recurso o reclamación, ubicado en un determinado sistema de jurisdicción relativa, que se interpone –después de agotada la vía gubernativa- en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos, sobre pretensiones o conflictos fundados en preceptos de derecho administrativo o facultades regladas, que se litigan entre particulares y la administración pública –federal o local- por las resoluciones o actos ilegales dictadas por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente a favor del reclamante, por una ley, un reglamento y otro precepto. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa.²⁶

²⁶ Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., p. 78221^o. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 2001, p. 782.



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

Flores Zavala, señala que el procedimiento contencioso administrativo "consiste en esencia, en la controversia que surge entre el fisco y el sujeto pasivo de la que conocerán los órganos competentes".

Resumiendo y con base en las definiciones anteriores, podemos definir al procedimiento contencioso administrativo, como aquél en el cual los particulares o la propia administración, acuden ante un órgano jurisdiccional para controvertir la legalidad de un acto de la autoridad administrativa.

Por otro lado, y toda vez que con frecuencia se confunde, se hace mal uso o se ignora lo que encierra la expresión justicia administrativa, nos permitimos hacer la siguiente aclaración: sólo los tribunales judiciales o administrativos, imparten justicia administrativa, es decir, resuelven las controversias jurídicas que se suscitan entre particulares y autoridades administrativas por las resoluciones que éstas dictan, siempre o únicamente ante los dictados de la ley o la justicia. No es posible o correcto decir que hay justicia administrativa en actos de la administración pública, aunque sean justos, y a pesar de que resuelvan el mismo tipo de controversias, como acontece en los recursos administrativos.

El papel que desempeñan los tribunales no es igual al de las autoridades administrativas, su mismo sometimiento a las leyes en su actuación no cumple idénticos objetivos. Están por esto separadas las funciones jurisdiccional y administrativa en las constituciones y en la vida institucional. Consecuente con lo expuesto, la vía en que camina la justicia administrativa es el proceso administrativo o juicio contencioso administrativo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como lo llaman los franceses, y la que andan los actos de la administración es el procedimiento administrativo, por lo que la legislación contemporánea regula por separado cada vía, por eso, en el Distrito Federal existe la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y en el ámbito federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el juicio de nulidad regulado por el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, todos los procesos, incluyendo el contencioso administrativo que regula la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito federal, se realizan en dos etapas: la instructiva y la resolutive. La de instrucción se divide en tres fases: la postulatoria, la probatoria y la preconclusiva.

La fase postulatoria se inicia con la presentación de la demanda; en ella la parte actora plantea sus pretensiones y la demandada sus resistencias (excepciones y defensas). En la fase probatoria las partes ofrecen sus pruebas; el juzgador las admite y ordena su desahogo. En el contencioso administrativo no hay una división tajante de esta fase, como sucede en el proceso civil, toda vez que desde que se presentan la demanda y la contestación, las partes deben ofrecer las pruebas, y en los autos en los que se tenga por presentada la demanda o su contestación, el magistrado instructor acuerda sobre el ofrecimiento de las mismas; la admisión, desechamiento y desahogo de las pruebas de las partes se harán el día señalado para la celebración de la audiencia de ley.

No obstante lo anterior, en este proceso si se da la fase en comento, la cual queda de relieve en los casos de desahogo de pruebas testimoniales, periciales o de inspección.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por su parte, en la fase preconclusiva las partes formulan sus alegatos. Estos constituyen el razonamiento que, en forma escrita, formulan las partes para demostrar al juzgador que su contraparte no tiene razón en su pretensión, los cuales serán tomados en consideración al momento de dictar sentencia. La finalidad de los mismos, no es la de aportar argumentos ni pruebas nuevas al juicio, sino la de reiterar que se tiene razón y hacerle patente al juzgador que con las pruebas aportadas se acredita la propia pretensión. Con alegatos o sin ellos quedará cerrada la fase de instrucción, sin necesidad de declaración expresa.

De acuerdo con lo anterior, la instrucción es una etapa del proceso consistente en el conjunto de actos procedimentales de las partes, de los terceros y del juzgador, que son indispensables para que el proceso se encuentre en estado de dictar sentencia. Aquí el objetivo es ilustrar al juzgador acerca de cuáles son los puntos controvertidos, y las pruebas en que cada parte apoya sus pretensiones.

Después de agotadas las diligencias procedimentales sin que quede alguna pendiente de realizar, automáticamente queda cerrada la instrucción, lo que implica que la sala del conocimiento se encuentra en aptitud de emitir sentencia que dé por concluido el proceso.

Con el cierre de instrucción termina la etapa primera del procedimiento y se inicia la segunda, siendo ésta la de resolución. Aquí el juzgador para emitir su fallo, lleva a cabo un razonamiento lógico-jurídico para llegar a la verdad, operación en la que la premisa mayor estará representada por los preceptos legales que las partes invocan como fundamento de sus pretensiones, la premisa menor son los razonamientos que las mismas esgrimen y la conclusión viene a ser la consideración a que llegó el juzgador.

Dentro del contencioso administrativo que se ventila ante el tribunal, esta etapa del proceso abarca desde el momento en que se cierra la instrucción hasta que la sala dicta la sentencia respectiva, la cual podrá dictarse en la misma audiencia de ley, inmediatamente después de oídos los alegatos de las partes, el magistrado a quién se le hubiese turnado el asunto propondrá los puntos resolutiveos y la sala resolverá el juicio; pero podrá reservarse el fallo por un término no mayor de diez días si existieran un gran número de constancias. En ambos casos, el mismo magistrado redactará y engrosará la sentencia.

El proyecto aludido será turnado a los demás magistrados a fin de que emitan su voto respectivo; si todos están de acuerdo con el proyecto, éste adquirirá el carácter de sentencia. En caso de que no fuese aprobado por la mayoría, el magistrado disidente expresará que vota en contra o bien emitir su voto particular.

Cabe resaltar que el procedimiento seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se caracteriza por su sencillez, agilidad procesal, enemigo de procedimientos largos, complicados e inoperantes, sin mayores formalidades que las que constituyen garantías constitucionales. Rigiéndose por las propias disposiciones que al efecto establece su ley y supletoriamente se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal al Código Financiero del Distrito Federal y por último al Código Fiscal de la Federación en lo que resulte aplicable.

2.2 COMPETENCIA

Respecto de la competencia del Tribunal, el artículo 23 de la ley que lo rige establece que: "Las Salas del Tribunal son competentes para conocer: I.-

De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales; II.- De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades; III.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida, o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravios en materia fiscal; IV.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera; V.- De los juicios en contra de resoluciones negativa ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos; VI.- De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen; VII.- De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes; **VIII.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;** IX.- Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala; X.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; XI.- De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

esta vía o acudir ante la instancia judicial competente; y XII.- De los demás que expresamente señalen ésta u otras leyes. La excepción a las competencias antes descritas será la Sala que de conformidad al artículo 2 de la presente ley, su competencia sea exclusivamente la materia de uso de suelo.

La aclaración a que hace mención el último párrafo del artículo antes transcrito, se refiere a la competencia de las tres Salas Ordinarias existentes, pues debido a la reforma a su ley, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 17 de agosto de 2000, en su artículo 2 se establece que una de ellas tendrá competencia exclusiva en materia de uso de suelo.

Cabe hacer mención que al surgir el tribunal no se le otorgó competencia para conocer de controversias fiscales, sino que fue hasta las reformas a su ley publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de enero de 1979, que se le atribuyó competencia para conocer de ellas.

Sin embargo, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no es la única que regula su competencia, ya que existen otras leyes que le otorgan facultades para conocer acerca de diversos actos, por ejemplo: en materia de responsabilidades administrativas, tenemos que por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de diciembre de 1997, el artículo 93 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos le dio competencia al tribunal, para conocer de los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno, para que el servidor público afectado por las determinaciones del órgano correspondiente puede, a su elección, interponer el recurso de revocación previsto en dicha ley o impugnarlas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Igualmente, por reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 17 de septiembre de 1999, la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal, en su artículo 55, le da competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para conocer de las resoluciones definitivas que emita la autoridad ejecutora –que en este caso lo es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Gobierno-, que sean desfavorables para el sentenciado, respecto del procedimiento a través del cual aquél solicita el tratamiento en externación o cualquiera de los beneficios de libertad anticipada (tratamiento preliberacional, libertad preparatoria o remisión parcial de la pena), previstos en dicha ley, es decir, cuando la autoridad responsable, ilegal o arbitrariamente, niegue la procedencia de cualquiera de dichos beneficios en perjuicio del sentenciado, éste podrá demandar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal la nulidad de la resolución en cuestión.

Con lo anterior, constatamos que debido al crecimiento de la población, se ha incrementado también la intervención del Estado en la vida de los particulares, dando como resultado que la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para conocer de los actos o resoluciones administrativas, se haya ido ampliando de la misma manera; lo que nos permite ver la tarea tan importante y trascendental que el mismo realiza actualmente en beneficio de los habitantes del Distrito Federal.

2.3 JUICIO

Ahora bien, como se desprende del artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, antes transcrito, vemos que la procedencia del juicio está íntimamente ligada con la competencia del propio Tribunal, ya que el juicio será improcedente contra actos o

resoluciones de autoridades que no sean del Distrito Federal; contra actos o resoluciones del propio tribunal; contra aquellos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor contra las mismas autoridades y el mismo acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean distintas; contra actos o resoluciones que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo, en los mismos términos que la anterior; o que dichos actos o resoluciones se hayan impugnado mediante otro tipo de defensa, salvo que el promovente previamente se haya desistido, pues el ejercicio de la acción ante el Tribunal, extingue el derecho para promover otro medio de defensa (artículo 72 de su ley).

De igual forma, será improcedente el juicio, cuando el reglamento, circular o disposición de carácter general, no haya sido aplicado concretamente al promovente; igualmente, si los efectos del acto combatido ya cesaron o ya no pueden producirse por haber desaparecido el objeto del mismo; así como contra los actos o resoluciones que deban ser revisados de oficio dentro del plazo legal que se haya establecido para tal efecto, por las autoridades administrativas del Distrito Federal.

También es improcedente el juicio cuando el actor no tenga interés legítimo o cuando el acto o resolución se haya consumado de un modo irreparable; cuando sea extemporánea la presentación de la demanda; cuando no exista el acto reclamado, es decir, que de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existe la resolución que se pretende impugnar; o no se haga valer agravio alguno.

Los casos de improcedencia darán lugar al rechazo de la demanda o al sobreseimiento parcial o total, que procede además, por desistimiento o muerte del demandante (en este último caso, si sólo afecta su interés); por revocación del acto o porque la autoridad satisfizo la pretensión del actor; por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

caducidad (sobresesamiento que procederá respecto del actor, si la promoción no realizada por éste era necesaria para la continuación del procedimiento, no así para la autoridad) o, porque durante el juicio apareció o sobrevino alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 72 de la Ley de la Materia, enunciadas anteriormente.

Las promociones que se presenten ante las salas, inclusive la demanda, deberán estar firmadas por quien las formule, ya que de no cumplir con este requisito se tendrán por no presentadas, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, para lo cual se prevé que estampe su huella digital y que firme otra persona a su ruego.

Cuando no se promueva a nombre propio, la representación en juicio deberá estar plenamente acreditada, en términos de ley, ya que se prohíbe la gestión de negocios.

Para el acreditamiento de la personería (y no de la personalidad como erróneamente se dice en el segundo párrafo del artículo 26 de la ley de la Materia), es necesario que aquélla se haya otorgado a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso. Para tal efecto, es necesario que los particulares lo hagan en escritura pública.

La aclaración que nos permitimos hacer en párrafo anterior, se debe a que personería, es precisamente, el acreditamiento de la representación con que se ostenta una persona dentro del proceso. Y la representación es la realización de actos jurídicos de una persona, en nombre de otra; representación que puede ser voluntaria (cuando una persona puede realizar actos por sí mismo, sin embargo, es su deseo que los realice otro) o necesaria (cuando la ley señala que determinadas personas necesariamente deban ser representadas, por ejemplo: los menores de edad o las personas declaradas judicialmente en estado de interdicción). Ahora bien, cuando no

se acredita la representación con que se ostenta una persona dentro de juicio, se habla de falta de personería, pero debemos diferenciar dicha expresión de la falta de personalidad, que se define como la no idoneidad para ser titular de derechos y obligaciones. En sentido restringido, personalidad es aquella que faculta a los litigantes o justiciables para comparecer como parte, válidamente, en un proceso jurisdiccional, y ejercitar sus derechos (no sólo poseerlos), verbigracia: el menor de edad que al carecer legalmente de personalidad debe ser representado en juicio.

Siguiendo con el estudio de la ley, los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a la o las personas para que en su nombre reciban notificaciones, hagan promociones de trámite, ofrezcan y rindan pruebas, presenten alegatos e interpongan recursos; las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. En el artículo 35 de la ley del Tribunal, no se exige que los autorizados sean licenciados en derecho, pudiendo ser cualquier persona con capacidad legal. Aunque si obliga, en caso de ser varios los actores, los terceros perjudicados o las autoridades, a que éstos designen representante común, el que tendrá las mismas facultades que los autorizados. La representación en juicio terminará cuando dicho nombramiento sea revocado, o en su caso, hasta que haya sido ejecutada la sentencia respectiva.

El Tribunal podrá hacer uso de medidas de apremio y medidas disciplinarias para hacer cumplir sus determinaciones o imponer el orden. No habrá lugar a condenación de costas y cada parte será responsable de sus propios gastos en los juicios que se tramiten ante el Tribunal.

Se decidirán de plano y sin forma de substanciación, las cuestiones que surjan dentro del procedimiento, salvo las que trasciendan al resultado del juicio que se fallará conjuntamente con el principal.

Finalmente, los magistrados deberán excusarse de conocer de un juicio, tal y como lo regula el artículo 46 de la ley de la materia, cuando exista la posibilidad de parcialidad por intereses personales, de parentesco o de amistad, o si hubiesen intervenido en la formulación o emisión del acto impugnado o en la ejecución del mismo; o si son partes en un juicio similar pendiente de resolución por el Tribunal y las demás que el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal señale, dicha excusa será calificada por el Pleno de la Sala Superior, en caso de empate, el Presidente del Tribunal tendrá voto de calidad. Incurre en responsabilidad el magistrado o secretario que legalmente esté impedido para conocer de algún negocio y no se excuse, o que no estando dentro de los supuestos legales pretenda hacerlo. Tratándose de un Magistrado de Sala Superior, éste no podrá participar en las deliberaciones y en la decisión que pronuncie la Sala Superior.

También la ley prevé que las partes puedan recusar a los magistrados y secretarios de las salas si existiera cualquiera de las mismas causas señaladas en el artículo 46 de su ley, las cuales se indicaron en el párrafo anterior. Al interponer la recusación con causa, las partes interesadas deberán exhibir las pruebas en que funden su petición, no se admitirán las testimoniales ni las periciales. La Sala Superior conocerá y decidirá en los mismos términos regulados para la excusa. Si se declara infundada la recusación y si al prudente arbitrio de la Sala Superior considera que hubo mala fé de quien la hizo valer, le impondrá sanción consistente en multa por el importe de 10 a 50 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

2.3.1. LAS PARTES

El elemento subjetivo del proceso está integrado por las partes. Son partes procesales aquella que formula y aquella frente a quien se formula la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pretensión objeto del proceso. Es decir, parte es el sujeto jurídico que pretende o frente a quien se pretende una tutela jurisdiccional concreta y que, afectado por el pronunciamiento judicial correspondiente, asume plenamente los derechos, cargas y responsabilidades inherentes al proceso. Por ello, cuando en el proceso actúan representantes, la parte procesal verdadera es siempre el representado.²⁷

"Parte en general, es la persona que, teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone un recurso".²⁸

Para el Maestro Ignacio Burgoa, parte es "toda persona a quien la ley da facultad para deducir una acción, oponer una defensa en general, interponer cualquier recurso, o a cuyo favor o contra quien va a operarse la actuación concreta de ley, se reputa "parte", sea en un juicio principal o bien en un incidente".²⁹

Así, tenemos que son partes en el procedimiento contencioso administrativo, en términos del artículo 33 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el actor, el demandado y el tercero perjudicado, pudiendo ser éste, cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal o que tenga interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante.

Se configura el interés legítimo, cuando un acto de autoridad afecta directa o indirectamente los derechos de una persona física o moral, causándole agravio, y la ley la faculta para impugnarlo, el cual podrá acreditarse ante el tribunal con cualquier documento legal o cualquier

²⁷ Diccionario Jurídico Espasa, Siglo XXI, Nueva Ed., Editorial Espasa Calpe, Madrid, 2001, p.1091.

²⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de Amparo. Cuarta reimpresión a la 1ª ed., Editorial Themis, México, 1989, p. 19.

²⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, citado por Arellano, García Carlos, El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1999, p. 501.

elemento idóneo que compruebe fehacientemente que se trata de la agraviada, por lo que cualquier persona puede ser parte en el juicio contencioso administrativo, sin mayor requisito que el de acreditar la existencia de su interés legítimo, tal y como se señala, en el artículo 34 de la ley de la materia.

a) EL ACTOR

En sus inicios, el Tribunal, que nació con la ley de 1971, era más un medio de defensa exclusivo de los gobernados, que un órgano de control de legalidad, puesto que sólo tenía el carácter de demandante la persona física o moral, que había sido afectada por la actuación de las autoridades administrativas del Distrito Federal. Dicho de otra manera, únicamente tenía el carácter de demandada, y no de parte actora, la autoridad que ordenara, ejecutara o tratara de ejecutar el acto administrativo impugnado, o aquella que sustituyera a la ordenadora o ejecutora, en términos del artículo 35, fracción II de la ley de 1971.

Con las reformas a su ley en 1978, se establece que la autoridad puede actuar como demandante, solicitando se nulifiquen las resoluciones fiscales favorables a un particular que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal, ejercitando lo que la doctrina ha llamado "recurso de lesividad", limitándose esta acción a impugnar las resoluciones de carácter fiscal.

En consecuencia, el actor en el juicio llevado a cabo en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, puede ser cualquier persona física o moral -afectada en sus derechos por un acto o resolución emitido por la Administración Pública del Distrito Federal-, incluyéndose a las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, cuando demanda la nulidad de su resolución en el juicio de lesividad.

El procedimiento de lesividad en la doctrina administrativa, es un procedimiento administrativo especial, iniciado por la administración pública para revocar o nulificar un acto administrativo dictado por la misma autoridad, por error o que perjudique al fisco. En términos generales, el acto debe provenir de la misma autoridad administrativa y debe fundarse en serias razones legales que demanden se deje inoperante el acto reclamado.

Igualmente, como ya se indicó en el punto inmediato anterior, la actora podrá impugnar la nulidad de cualquier acto de autoridad, con sólo acreditar su interés legítimo, en términos del artículo 34 de la ley.

b) EL DEMANDADO

Por cuanto hace a la parte demandada, la fracción II del artículo 33 de la Ley de la Materia, establece que tendrán ese carácter:

- a) El Jefe 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 Delegados, Subdelegados 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;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 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 (sic) de esta ley; y

(Cabe aclarar que la fracción correcta lo es la X y no la IX que indebidamente señala la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues es en la fracción X donde se señala de los juicios promovidos por la autoridad para nulificar la resolución favorable al particular, cuando cause una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal).

- f) Las autoridades de la administración pública Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada del Distrito Federal.

Así, se concluye que tendrán el carácter de demandados, la autoridad que emitió la resolución impugnada y el particular a quien favorezca una resolución que sea materia de un juicio de lesividad.

c) · EL TERCERO PERJUDICADO

La ley del Tribunal en comento, prevé la participación en el proceso de quienes llama "tercero perjudicado", que es cualquier persona cuyo interés pueda verse afectado por la resolución del Tribunal.

La figura del tercero perjudicado que contempla la ley de la materia, no tiene limitación alguna, pues es suficiente advertir la posibilidad de que como resultado de la sentencia que dicte en su momento el tribunal, puedan resultar afectados los intereses de cualquier persona, o en su defecto, que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante,

para estar en aptitud de intervenir en el juicio correspondiente; interés legítimo que se acredita, como ya se indicó, con cualquier documento idóneo que pruebe fehacientemente que se trata del agraviado.

La intervención del tercero perjudicado en el juicio contencioso administrativo puede ser a petición del actor, del demandado o de la sala juzgadora si ésta llegara a advertir su existencia. Además, por reforma hecha a la ley del tribunal de fecha 17 de agosto de 2000, en su artículo 33, fracción III, se agregó un segundo párrafo, en donde expresamente se señala que los comités vecinales también tendrán el carácter de terceros perjudicados en los juicios de nulidad que versen sobre la materia de uso de suelo, utilización de la vía pública y giros mercantiles, por lo que deberán ser notificados dentro de las 24 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.

Aunque la intención del legislador fue buena al reformar dicho artículo, dándoles participación a los comités vecinales para emitir opinión respecto de los establecimientos cuyo giro, de algún modo pudieran estar ocasionando molestias o cometiendo algún posible ilícito, aportando los elementos necesarios al juzgador con la finalidad, si fuere procedente, de beneficiar a la colectividad al momento de dictar sentencia; desgraciadamente, en la práctica, dichos comités casi nunca contestan la demanda, creando por el contrario más carga de trabajo innecesario al tribunal.

Por último, el tercero perjudicado en su contestación, se referirá a los puntos contenidos en el escrito de demanda, citará los fundamentos legales que considere aplicables y ofrecerá las pruebas que estime pertinentes.

2.3.2 LA DEMANDA

Es el primer acto que abre o inicia el proceso. La demanda es el primer acto provocatorio de la función jurisdiccional, es el primer momento en el que se ejerce la acción y debe entenderse como la actividad concreta del particular frente a los órganos de administración, frente a los tribunales o jueces.³⁰

Asimismo, el Maestro Eduardo J. Couture dice: "La demanda es el acto procesal introductorio de (la instancia), por virtud del cual el actor somete su pretensión al juez, con las formas requeridas por la ley, pidiendo una sentencia favorable a su interés".³¹

Demanda alude al acto procesal de una persona física o moral, denominada actor o demandante, en virtud del cual, en forma escrita o verbal, solicita la intervención del órgano estatal jurisdiccional o del órgano arbitral jurisdiccional para que intervenga en un proceso controvertido que se dirige a otra persona física o moral, denominada demandado o reo, para forzar a esta última persona a las prestaciones que se reclaman.³²

De los conceptos anteriores podemos decir que en esencia llevan el mismo criterio, pudiendo resumirse en las siguientes palabras: demanda es el acto procesal por el que se inicia un proceso.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece que la demanda se deberá interponer dentro del plazo se quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que se le hubiese notificado el acto o resolución impugnado al afectado; o cuando éste hubiere tenido conocimiento del mismo o se hubiese ostentado sabedor, o en

³⁰ Gómez Lara Cipriano, Derecho Procesal Civil, 6ª. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, p. 35.

³¹ Couture, Eduardo, citado por Arellano García Carlos, Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 123.

³² Arellano García, Carlos, Op. Cit., p.124

su caso, de su ejecución, lo anterior de conformidad con el artículo 43, primer párrafo, de la ley de la materia.

En el supuesto de que sea la Administración Pública del Distrito Federal quién pida la nulidad de una resolución favorable a una persona física o moral, la demanda podrá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se notificó dicha resolución; a menos que ésta haya originado efectos de tracto sucesivo, la autoridad está facultada para demandar su nulidad en cualquier época, con la salvedad de que los efectos de la sentencia, en caso de obtener la nulidad respectiva, sólo se retrotraerá a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda, según lo establece el mismo artículo 43 de la ley del Tribunal, en su segundo párrafo.

En tratándose de demandar la nulidad de una resolución negativa ficta, la ley faculta al actor o demandante a ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación hecha por parte de la autoridad demandada correspondiente.

También procede la ampliación de la demanda, contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación, o cuando el actor haya manifestado no conocer el acto administrativo que pretende impugnar y la autoridad se lo de a conocer al producir su contestación, y cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones desconocidas por el actor, siempre y cuando con éstas la autoridad no cambie los fundamentos de derecho de la resolución combatida.

a) REQUISITOS

A diferencia de los tribunales civiles o penales, las formalidades que se exigen al interponer la demanda ante el Tribunal de lo Contencioso

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Administrativo del Distrito Federal son las mínimas necesarias, de tal forma que la justicia administrativa esté al alcance de toda la población, estando obligado el particular solamente a cumplir con los requisitos señalados en el artículo 50 de su ley, mismos que a continuación se enuncian:

La demanda será por escrito, cumpliendo con los requisitos formales siguientes: Nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre; las resoluciones o actos administrativos que se impugnan; el nombre de las autoridades o partes demandadas y su domicilio en el juicio de lesividad; nombre y domicilio del tercero perjudicado cuando exista; fecha en que tuvo conocimiento del acto o resolución que se impugna; la descripción de los hechos que dan origen a la demanda, y de ser posible, los fundamentos de derecho; firma del actor, si no supiera firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo aquél su huella digital y, ofrecer pruebas.

En relación al requisito formal, en el que se señala que en el escrito de demanda se deberá asentar la descripción de los hechos y de ser posible, los fundamentos de derecho, vemos que se dispensa al particular de alegar las normas jurídicas en que fundamente su pretensión, pero de lo que no se le dispensa es de que precise su pretensión, pues la sala del conocimiento suplirá las deficiencias de la demanda, pero la que en todo momento deberá contraerse a los puntos de la litis planteada, sin poder ir más allá. Igualmente, en materia fiscal se suplirán las deficiencias de la demanda, siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio. Puesto que existe la suplencia de la demanda, en la práctica, basta con que el demandante diga que el acto no está debidamente fundado y motivado para que la sala juzgadora se avoque al estudio del mismo, debido precisamente a facilitar al afectado el alcance de la justicia, para que con los mínimos formalismos pueda el gobernado verse retribuido en sus derechos afectados por la autoridad responsable.

Por último, es obligación del actor acompañar a su escrito de demanda, las copias necesarias de la misma y de sus anexos, para el debido emplazamiento de las demás partes, la prueba de su personería, el documento que compruebe la existencia del acto impugnado y la constancia de su notificación, en su caso; las pruebas documentales y señalar el archivo en que se encuentren estos documentos cuando legalmente no estén a su disposición.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuenta con una Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica, la que presta servicio gratuito de asesoría y defensoría a todas aquellas personas de escasos recursos económicos, y en caso de considerar ilegal el acto de molestia, demandar su nulidad ante dicho tribunal, siendo competente dicha secretaría para interponer tanto el juicio de nulidad como el recurso de apelación, si fuese necesario; mas no así para el juicio de amparo.

No hay que olvidar que la parte actora debe ofrecer sus pruebas en el mismo escrito de demanda, admitiéndose toda clase de pruebas, excepto la confesional y las que fueren contrarias a la moral y al derecho

b) ADMISION

Recibida la demanda, el presidente del tribunal la turnará dentro del término de 24 horas, a la sala que corresponda. El presidente de la sala ordinaria o auxiliar correspondiente, la admitirá o la desechará.

El desechamiento de la demanda únicamente procederá cuando se den los siguientes supuestos: a).- Si de su estudio se desprende que el acto impugnado se dictó de acuerdo con jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio tribunal; b).- Si se

encontrare razón manifiesta e indudable de improcedencia (como lo sería el hecho de que la demanda sea extemporánea, incompetencia del tribunal, cuando el acto impugnado no afecte el interés legítimo del actor, etc.); y c).- Si siendo oscura o irregular y habiendo sido prevenido el actor para subsanarla, dentro del plazo de 5 días, no lo hiciera.

La obscuridad o irregularidad indicada, son aquellas que se refieren a la falta o imprecisión de los requisitos formales señalados en el punto inmediato anterior (2.2.1 Requisitos). Contra el auto que deseche la demanda, procede el recurso de reclamación.

Es importante resaltar que por reforma publicada el 3 de enero de 1979, se incluyó en el artículo 56 de la ley, la facultad para que el magistrado instructor al examinar el expediente, si encontrare una causa evidente de improcedencia o de sobreseimiento, dictar proveído dando por concluido el juicio. Lo anterior obedeció, a evitar una carga innecesaria de trabajo al tribunal, al considerar ocioso substanciar todo un procedimiento, que tendría como resultado al momento de dictar sentencia, el consecuente sobreseimiento. Buscando con esta medida, de que los juicios supuestamente procedentes se resolvieran con la celeridad y prontitud debida, en beneficio de los quejosos.

Admitida la demanda, el presidente de la sala ordinaria o auxiliar, pasará el expediente al magistrado de la misma sala y que por razón del turno, será el encargado de continuar la instrucción hasta la audiencia.

Hecho lo anterior, si el magistrado instructor al examinar el expediente, encontrare acreditada alguna causa evidente de improcedencia o de sobreseimiento, propondrá a la sala se dicte proveído en el que se dé por concluido el juicio, el cual deberá dictarse por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados que integren dicha sala.

c) CONTESTACION

El presidente de la sala ordinaria o auxiliar, al no haber encontrado irregularidades en la demanda o ya subsanadas éstas, acordará su admisión y mandará emplazar a las demás partes para que contesten dentro del plazo de 15 días. Asimismo, en el mismo acuerdo se fijará día y hora para la celebración de la audiencia de ley, la que deberá llevarse a cabo dentro de un plazo que no exceda de 20 días, dictando a su vez en el mismo, las providencias que procedan con arreglo a la ley de la materia, como por ejemplo, la suspensión de los actos impugnados.

El término para contestar correrá para las partes individualmente.

Si la parte demandada no contestara dentro del plazo de 15 días previsto, el tribunal declarará la preclusión correspondiente, considerando confesados los hechos salvo prueba en contrario, tal y como lo establece el artículo 56 de la ley del tribunal. Cabe resaltar que en dicho artículo no se hace mención al tercero perjudicado, en virtud de la diversa calidad con la que interviene en el juicio, toda vez que al tercero perjudicado no se le están imputando hechos u omisiones.

En su contestación, la parte demandada deberá referirse a los incidentes de previo y especial pronunciamiento; a las causales de improcedencia y sobreseimiento; a cada uno de los hechos de la demanda; a sus argumentos de defensa; citará los fundamentos legales que considere aplicables y ofrecerá las pruebas que estime pertinentes.

Igualmente, en la contestación, y hasta antes del cierre de instrucción, la autoridad podrá allanarse a las pretensiones del actor o revocar su resolución, pero en ningún caso podrá mejorar su resolución, ya que el tribunal deberá juzgar en los términos en que ésta fue dictada.

Tratándose de impugnación de una negativa ficta, la contestación hará las veces de emisión de la resolución que no fue dictada en tiempo, por lo que la autoridad deberá fundar y motivar la negativa al momento de contestar la demanda y en este caso, como ya se mencionó, el actor podrá ampliar su demanda en los términos legales.

En caso de que alguna de las pruebas ofrecidas por el demandado en su contestación, fueran desechadas por la sala del conocimiento, procede el recurso de reclamación ante la sala superior.

2.3.3 SUSPENSION

En nuestro país, es en la Constitución de 1917 en donde se alude por primera vez como norma constitucional, a la "suspensión del acto reclamado", en su artículo 107, fracción X, primer párrafo, que señala: "Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público".³³

La palabra "suspensión", en general se deriva del latín "suspensio, suspensionis", es la acción y efecto de suspender. A su vez el verbo "suspender", del latín "suspendere", es una de sus acepciones significa: "detener o diferir por algún tiempo una acción u obra".³⁴

Gramaticalmente hablando, la suspensión alude a una conducta por la que se detiene temporalmente una acción u obra.

³³ Constituciones de México, Op. Cit., p. 124

³⁴ Real Academia Española, Op. Cit. p. 123.

En el ámbito del juicio de amparo, la suspensión es la determinación judicial por la que se ordena detener la realización del acto reclamado, temporalmente, mientras se resuelve la cuestión constitucional planteada. Es decir, es la institución jurídica, en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo hasta que legalmente se puede continuar o hasta que se decreta la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoria.³⁵

Representa una medida cautelar o precautoria que debe dictarse de oficio o a instancia de parte por la autoridad ejecutora, para detener toda clase de actuaciones del poder público, que pudieran afectar los derechos e intereses del gobernado, y ella debe respetarse, para que tenga eficacia su razón de ser, durante el tiempo que marque la ley.

Se le ubica dentro de la teoría general de las providencias precautorias, porque se trata de una disposición anticipada, que tiende a prevenir un riesgo o un daño al contribuyente, con efectos provisionales, flexibles y rápidos para restituirle al interesado el goce y disfrute de sus propiedades o posesiones patrimoniales, paralizando la actuación de una autoridad ejecutora.³⁶

Para Genaro Góngora Pimental, la suspensión es "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 de Amparo, que va a hacer objeto de la detención temporal, al acto cuya inconstitucionalidad se reclama, haciéndole cesar, si la ejecución

³⁵ Arellano García, Carlos, Op. Cit., p. 886.

³⁶ Revista de Estudios de Derecho Público, Justicia Administrativa en México y en Iberoamérica, 1ª ed., México, 2002, p. 105.

ya se ha iniciado o impidiendo su comienzo cuando aún se encuentra en potencia.³⁷

El maestro Ignacio Burgoa, considera correcto que se le de el carácter de providencia o medida cautelar únicamente en cuanto a que dicho fenómeno o situación procesal conserva la materia del juicio, impidiendo que el acto de autoridad impugnado se ejecute o produzca sus efectos o consecuencias en perjuicio del actor mientras se resuelve el juicio. Pero no acepta que la suspensión del acto reclamado sea una medida o providencia cautelar, con todas las modalidades que a estas instituciones le atribuye la doctrina de Derecho Procesal, pues esto atentaría contra su naturaleza jurídica.³⁸

El tratadista Héctor Fix Zamudio, sostiene que "Es indudable que la suspensión de los actos reclamados constituye una providencia cautelar, por cuanto que significa una apreciación preliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva y por este motivo, no sólo tiene eficacia puramente conservativa, sino que también puede asumir el carácter de una providencia constitutiva, o parcial y provisionalmente restitutoria, cuando tales efectos sean necesarios para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables a los interesados".³⁹

Opuesto a la anterior concepción el maestro Ignacio Burgoa, opina que ello equivaldría a una preestimación de la inconstitucionalidad del acto reclamado; cuestión ajena a la suspensión, pues ésta no es una providencia constitutiva sino mantenedora de una situación existente, evitando que se altere con la ejecución de los actos reclamados o con sus efectos o

³⁷ Góngora Pimentel, Genaro, La suspensión en Materia Administrativa, 3ª. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, p.1.

³⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, citado por Arellano García Carlos, Garantías y Amparo. Op. Cit., pp. 500 y 501.

³⁹ Arellano García Carlos, Op Cit. p. 501

consecuencias. Tampoco es una providencia parcial o provisionalmente restitutoria, porque la suspensión no opera frente a actos consumados. Aquí es importante resaltar que en el procedimiento seguido ante el tribunal, la suspensión sí puede tener efectos restitutorios.

En la práctica, no existe un criterio uniforme de la naturaleza jurídica de la suspensión del acto reclamado, pues los expertos en la materia discrepan en cuanto a que tenga o no el carácter de providencia o medida cautelar.

Para una mejor comprensión de lo antes apuntado, tenemos que las palabras providencia y precautoria gramaticalmente significan: disposición, medida, precaución en el primer caso; prevenir, tomar precauciones para evitar un daño, en el segundo.

Las providencias precautorias son un remedio creado por el derecho para obviar de alguna manera los riesgos del proceso, en orden a su eficacia. Por ello, el proceso eficaz es el que otorga una completa satisfacción jurídica a las partes, no se limita a la mera declaración del derecho, sino que se prolonga hasta una eventual fase de ejecución para cumplir en todo su alcance el pronunciamiento jurisdiccional. Es decir, alcanza eficacia el proceso, sólo cuando la sentencia ha sido cumplida. Como dicha meta se vislumbra lejana al inicio del proceso, en ocasiones se hace necesario anticiparla o asegurarla de alguna manera. La providencia precautoria anticipa provisionalmente la ejecución o asegura el éxito desde antes o después de iniciado el proceso.

Las providencias precautorias, también llamadas medidas cautelares, se dictan para impedir que una persona se ausente del lugar donde ha de ser o ha sido demandada (arraigo) o para impedir que un deudor eluda sus

obligaciones o el resultado del juicio que se ha promovido (embargo precautorio).

La concesión de una providencia precautoria o medida cautelar, supone una ventaja para el que la pidió, ya que obtiene antes o al inicio del juicio un adelanto de su ejecución. Como contrapartida, la persona afectada por la medida debe obtener, asimismo, una garantía que la ponga a salvo de abusos y que le asegure a su vez la indemnización de daños y perjuicios en caso de concesión injustificada de la medida; por ello, el otorgamiento de una providencia precautoria va subordinada generalmente a la prestación de una fianza por parte del solicitante.

De lo anterior podemos concluir que, si bien es cierto que no existe, por parte de los autores, un criterio uniforme en cuanto a la naturaleza jurídica de la suspensión del acto reclamado, pues como ya ha quedado apuntado en líneas precedentes, dicha medida cautelar se limita al arraigo y al embargo precautorio; los tratadistas finalmente aceptan que la figura de la suspensión se trata de una providencia precautoria, quizás no con todas las modalidades inherentes a ella, pero al fin y al cabo una providencia precautoria o medida cautelar.

Por tanto, qué entendemos por suspensión del acto reclamado? Es una medida cautelar por la que se paraliza la ejecución de los actos reclamados con la finalidad de conservar la materia del juicio y evitar al quejoso o agraviado daños y perjuicios de difícil o, inclusive, de imposible reparación que le pudiera ocasionar la ejecución de dichos actos. Es decir, que el acto reclamado no se lleve a cabo, o bien, si ya se ejecutó, que no continúe con sus efectos hasta en tanto no se dicte la resolución definitiva, y evitar con esto que se causen molestias al quejoso mientras se determina si el acto impugnado es o no contrario a la ley.

Al respecto, el artículo 59 de la Ley del Tribunal en comento, establece que "La suspensión... tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada...". De lo anterior se infiere que la suspensión "...es la paralización o detención del acto reclamado, de manera que si éste no se ha producido, no nazca; y si ya se inició, no prosiga, no continúe, que se detenga temporalmente, que se paralicen sus consecuencias o resultados, que se evite que éstos se realicen".

Actualmente, en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la suspensión de la ejecución del acto reclamado sólo procede a petición de parte interesada, y puede solicitarse por el actor desde el momento de la presentación de la demanda, o bien, en cualquier etapa del juicio, mientras no se dicte la sentencia. En caso de ser concedida por el presidente de la sala del conocimiento, se hará del conocimiento inmediato de las autoridades para su cumplimiento, dentro del término de 24 horas siguientes a la verificación de la existencia y autenticidad del acto combatido y en su caso, a la consulta ciudadana de aquellos vecinos a los que afecte de alguna manera la suspensión. Dicha consulta ciudadana se llevará a cabo, en términos del Título Tercero, Capítulo IV, de la Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal.

Por reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 58, publicada el 3 de enero de 1979, el legislador con un gran sentido humanista y con el objeto de dar una mayor y efectiva protección a los ciudadanos de escasos recursos económicos, se le da una nueva dimensión social al concepto tradicional de la suspensión, a fin de proteger al ciudadano que se vea afectado con la ejecución de un acto arbitrario que repercuta gravemente en su vital subsistencia, impidiéndole el ejercicio de la actividad que garantiza el sustento cotidiano de él y su familia. Razón por la cual consideran conveniente facultar al tribunal para dictar medidas cautelares y proteccionistas que ayuden a preservar el derecho y

remediar la injusticia que supone la necesidad de obtener la sentencia definitiva para lograr la restitución de los derechos afectados. Para concederla las salas deberán cerciorarse de la veracidad de los datos que proporcione el que la solicite y para evitar abusos, será revocable en cualquier momento del juicio, si varían las condiciones por las cuales se otorgó.

En este sentido, el párrafo tercero del artículo 59 de la Ley del Tribunal, establece que "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 debe ser comprobado fehacientemente."

Lo anterior fue una buena intención por parte del legislador; al incluir una regla novedosa en la ley del tribunal, que supera ventajosamente las disposiciones de la Ley de Amparo y del Código Fiscal de la Federación en materia de suspensión, toda vez que dicha disposición permite que aun después de ejecutados los actos reclamados, supuesto en el que normalmente no procedería la suspensión, ya que no tiene efectos restitutorios sino conservadores de la materia del litigio, se permite que los actos reclamados sean suspendidos en sus efectos mediante cualquier medida que el tribunal estime pertinente. Lo que permite provisionalmente, levantar clausuras ordenadas y ejecutadas por la autoridad mientras se decide el litigio correspondiente.

Sin embargo, por reformas hechas a los artículos 58 y 59 de la ley del tribunal, que regulan la figura de la suspensión, los legisladores de la administración anterior quisieron, en un afán democrático, que previo al

otorgamiento de la suspensión, se llevará cabo consulta ciudadana de aquellos vecinos que de algún modo pudieran verse afectados por dicha medida, en los términos establecidos por el Título Tercero, Capítulo IV de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. El problema radica, por un lado, en que el artículo 47 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece que la consulta vecinal será convocada por el Organismo Político de la demarcación territorial correspondiente (delegaciones políticas) por lo menos con 7 días naturales antes de la fecha de la consulta, consulta que desafortunadamente no realizan ni antes ni después del plazo indicado; por otro lado, las Salas no establecen un plazo determinado para que la autoridad responsable entregue la misma, sino que se limitan a señalar que debe hacerse en "breve término"; no acordando sobre la suspensión, sin importar si es el único medio de subsistencia o la entrada al domicilio del actor, aduciendo que se acordará lo conducente hasta el momento que se tenga la consulta ciudadana respectiva.

Lo anterior, implica quitarle eficacia al juicio contencioso administrativo, porque de qué sirve impugnar un acto de molestia a todas luces arbitrario, si la autoridad puede ejecutar o ya ejecutó el mismo afectando al gobernado, máxime cuando es su única fuente de ingresos de él y de su familia y la ley está facultando al juzgador para que otorgue la suspensión.

Aunque no es materia de este proyecto la figura de la suspensión, consideramos conveniente que se reformaran los artículos 58 y 59 de la ley del tribunal, quitando el requisito de la consulta ciudadana, dejando al arbitrio del juzgador allegarse de los medios idóneos para concederla o no, cuando se trate del único medio de subsistencia del particular o se le impida el acceso a su domicilio. O en su defecto, que se señale expresamente un plazo de diez días para entregar a la sala de conocimiento, la tan mencionada consulta ciudadana, apercibiendo a la autoridad competente, de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que en caso de omisión, se acordará respecto de la suspensión solicitada por el actor.

La ley del tribunal prevé los casos de improcedencia de la suspensión, los cuales se establecen en el artículo 59, párrafo quinto, que señala "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", ya que dejaría de existir el objeto materia del actor reclamado, y en consecuencia, de nada serviría continuar con el juicio porque no habría materia para determinar si el acto de la autoridad era o no contrario a la ley.

En todo caso, deberá fundar y motivar su negativa respecto de la suspensión que le es solicitada por el quejoso, para estar en aptitud de dar cumplimiento a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 Constitucional.

Igualmente, no producirá sus efectos la suspensión, si quien la solicita no garantiza su importe dentro de los 5 días siguientes al en que quede notificado el auto que la hubiere concedido (en cualquiera de las formas previstas en el artículo 60 de su ley, como son: depósito en efectivo, billete de depósito, prenda o hipoteca, embargo de bienes, fianza o fiador), en tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, ante la Tesorería del Distrito Federal.

En el caso de que la suspensión pudiera ocasionar daños y perjuicios a terceros, sólo se concederá al actor si otorga garantía suficiente para reparar el daño y poder indemnizar los perjuicios causados, en caso de no obtener sentencia a su favor. Dicha suspensión quedará sin efecto, si el tercero da, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, si éste obtiene sentencia favorable. Se exceptúa del

pago de dicha caución, cuando se considere que la suspensión afecte el interés social.

Por último, la ley señala que cuando varíen las condiciones por las cuales se otorgó la suspensión, ésta podrá ser revocada en cualquier etapa del juicio, por el presidente de la sala que conozca del asunto.

2.3.4 AUDIENCIA DE LEY

El artículo 74 de la ley del tribunal establece que el objeto de la audiencia es el de desahogar las pruebas debidamente ofrecidas y oír los alegatos correspondientes. Cabe resaltar que se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional y aquellas que fueren contrarias a la moral y al derecho.

En este tipo de procedimientos es común excluir a la prueba confesional "...esto se justifica porque esta probatoria se refiere a un acto de conducta personal y de conciencia. La administración es un sujeto despersonalizado, y no puede ser un agente, por más elevada jerarquía que mantenga, para reconocer hechos que no corresponden a su conducta personal..."⁴⁰

El día y hora señalados para la celebración de la audiencia y presentes los magistrados de la sala, ésta se constituirá en audiencia pública. Inmediatamente, el secretario llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición legal deban intervenir en la audiencia. El presidente de la sala determinará quiénes deberán permanecer en el recinto y quiénes en lugar separado para llamarlos en su oportunidad.

⁴⁰ Fiorini Bartolomé, A. Manual de Derecho Administrativo, 2ª. Parte, Editorial La Ley, Buenos Aires, 1968, p.1065.

La recepción y desahogo de las pruebas se harán en la audiencia, sujetándose a las siguientes reglas: Se admitirán las que tengan relación con los puntos controvertidos, siempre y cuando se hubieren ofrecido en la demanda y en la contestación, excepto las supervenientes que podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta en la audiencia respectiva. Se desecharán las que el actor debió rendir y no aportó en el procedimiento administrativo ante las autoridades, y que dio origen a la resolución impugnada, salvo las supervenientes y aquellas que habiendo sido ofrecidas ante la autoridad demandada no se hubieran rendido por causas no imputables al oferente.

Si se hubiere admitido la prueba pericial, el magistrado instructor, en caso de discordia, nombrará otro perito quien dictaminará oralmente y por escrito. Tanto las partes como la sala podrán formular observaciones a los peritos y hacerles las preguntas pertinentes en relación con los puntos sobre los que dictaminaren.

Si se ofreció la prueba testimonial, los interrogatorios presentados por las partes, deberán tener relación directa con los puntos controvertidos, las preguntas deberán hacerse en términos claros y precisos, no ser insidiosas y procurando que en una sola pregunta se comprenda un solo hecho. Adicionalmente, podrán formularse preguntas, siguiendo las mismas reglas para los interrogatorios y la sala podrá hacer las que considere necesarias. Los testigos no podrán exceder de tres por cada hecho.

Si a juicio de la sala del tribunal, resulta pertinente el desahogo de pruebas que estime conducentes para la mejor decisión del asunto, podrá hacerlo de oficio, notificando de ello oportunamente a las partes, para que puedan intervenir si así conviene a sus intereses. Asimismo, podrán decretar

en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, cuando lo estime necesario.

En caso de que alguna de las partes hubiese solicitado a la autoridad demandada la exhibición de copias certificadas de los documentos necesarios para rendir oportunamente sus pruebas, el magistrado instructor las requerirá para que cumplan con tal obligación, aplazando la audiencia por un término no mayor de 10 días, y en caso de incumplimiento, el tribunal podrá hacer uso de las medidas de apremio señaladas en su ley o en las demás disposiciones legales aplicables.

Habiéndose desahogado todas las pruebas y una vez oídos los alegatos de las partes por sí o por medio de sus representantes, el magistrado a quién se le turnó el asunto, propondrá los puntos resolutivos y la sala resolverá el juicio en la misma audiencia; a menos que deban considerarse gran número de constancias, el fallo definitivo podrá dictarse en un término no mayor de 10 días, después de celebrada la audiencia. En cualquier caso, el mismo magistrado deberá redactar y engrosar la sentencia.

Independientemente de todo lo anterior, la audiencia deberá celebrarse en el día y hora fijados, aun sin la asistencia de las partes, siempre y cuando éstos hubieren sido notificados en términos de ley.

2.3.5 SENTENCIA

La palabra "sentencia" tiene su origen en el vocablo latino "sententia" que significa decisión del juez o del árbitro, en su acepción forense.

En el Derecho Romano constituía la fase culminante del proceso que se realizaba delante del juez. La misión del juez estribaba en examinar el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

asunto, comprobar los hechos relacionados con él y en hacer una sentencia en la que aplicaba los principios de derecho puestos en juego.⁴¹

Carlos Arellano García, define la sentencia definitiva de primera instancia como el acto jurídico del órgano jurisdiccional en el que se resuelve la controversia principal y las cuestiones incidentales que se han reservado para ese momento, con apego al derecho vigente.⁴²

Eduardo Pallares define la sentencia como "el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso".⁴³

Para el Maestro Ovalle Favela, la sentencia es "La resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual normalmente pone término al proceso."⁴⁴

Podemos decir entonces, que la sentencia es la decisión del juzgador acerca de la controversia sometida a su conocimiento, acto procesal a cargo del órgano jurisdiccional que pone fin al proceso.

Ahora bien y como lo referimos anteriormente, dentro del procedimiento llevado a cabo ante el Tribunal, el fallo definitivo podrá dictarse en la misma audiencia; pero si el caso lo amerita y existe un gran número de constancias, la sentencia podrá dictarse en un término no mayor de 10 días, después de celebrada la audiencia respectiva, tal y como lo regula el artículo 78 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

⁴¹ Eugene Petit, citado por Arellano García, Carlos. Op. Cit. 638.

⁴² Arellano García, Carlos, Op. Cit., p. 443.

⁴³ Diccionario de Derecho Procesal Civil, 5ª. ed., Editorial Porrúa, México, 1995, p. 264

⁴⁴ Ovalle Favela, José. Op. Cit., p. 47.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de la sala del conocimiento.

Como ya lo hemos apuntado, el procedimiento en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se caracteriza, entre otras cosas, por su sencillez, por ello las sentencias emitidas por las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener los requisitos mínimos establecidos en el artículo 80 de la Ley de la Materia, en sus cuatro fracciones, a saber: I.- Fijar en forma clara y precisa los puntos controvertidos. El examen y valoración de las pruebas rendidas, 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, limitándose a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada; III.- Los puntos resolutivos en donde se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; y IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por la autoridad demandada y el plazo que tiene para ello, que no excederá de 25 días contados a partir de la fecha de su notificación.

También se prevé en la Ley de la Materia, la existencia de la importantísima institución denominada suplencia de la deficiencia de la demanda, estableciendo que las Salas están obligadas a suplir las deficiencias de la demanda al momento de pronunciar sentencia, la que se contraerá, en todos los casos, a los puntos planteados en la litis, de conformidad con el artículo 79 de la misma ley. Asimismo, se suplirán las deficiencias de la demanda en materia fiscal, si de los hechos narrados en la demanda se deducen los agravios.

Cuando se emite la sentencia, la declaración de nulidad procederá en cualquiera de los cuatro supuestos señalados por el artículo 81 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que se

enuncian a continuación; 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 arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

El sentido de la sentencia podrá ser de validez o de nulidad ya sea para efectos o lisa y llana, en cuyo caso se deberá precisar con claridad la forma y términos en que se deberá cumplimentar, es decir, la forma en que las autoridades responsables quedan obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos indebidamente afectados o desconocidos, lo anterior de conformidad a lo que establece el artículo 82 de la ley en comento.

Por último, en caso de que el Magistrado Instructor no formule su proyecto de sentencia o la sala no la dicte, o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, en los plazos establecidos, procede la excitativa de justicia ante la Sala Superior, que puede hacer valer cualquiera de las partes.

2.3.6 QUEJA

Desde que se creó la ley del tribunal en 1971, se establecía en el artículo 21, fracción II, que las atribuciones de las salas, entre otras, serían las de "atender las quejas que se presenten por incumplimiento de las sentencias que dicten", pero no se regulaba algo respecto al procedimiento a seguir, situación que prevaleció hasta la reforma de enero de 1979, en donde se subsanó dicha omisión, procedimiento que actualmente y en esencia, permanece en los mismos términos y que a continuación analizamos.

Cuando una sentencia no se cumpla en sus términos, dentro del plazo concedido a la autoridad para hacerlo, el actor podrá acudir en queja ante la sala que conoció del asunto, para que ésta comine a la autoridad y cumpla, dándole vista por el término de 5 días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Transcurrido dicho plazo, la sala respectiva, resolverá si la autoridad ha cumplido o no con los términos de la sentencia; en caso de incumplimiento, la requerirá para que lo haga en un término de 5 días, estando únicamente facultado el tribunal, de acuerdo al artículo 83, segundo párrafo, de su ley, a amonestarla y a prevenirla, para que en caso de renuencia se le imponga una multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

Si la autoridad continuara con su actitud omisa, a instancia de la sala ordinaria o auxiliar respectiva, la sala superior resolverá solicitar del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del tribunal en un plazo no mayor de 5 días, sin perjuicio de que la multa impuesta se reitera las veces que sea necesario.

Como vemos, dicha figura no ofrece ninguna garantía al particular para que la autoridad se vea forzada a dar cumplimiento a la sentencia en los términos planteados en la misma, razón por la cual el proceso no es eficaz, pues éste debe otorgar una completa satisfacción jurídica a las partes, no limitándose a la mera declaración del derecho, sino que se prolonga hasta la fase de ejecución para cumplir en todo su alcance el pronunciamiento jurisdiccional. Es decir, alcanza eficacia el proceso, sólo cuando la sentencia ha sido cumplida. Y en este caso, la ley solo prevé la reiteración de multas a la autoridad omisa, lo que en la práctica no ha dado los resultados deseados.

2.4 RECURSOS

Los medios de impugnación son los procedimientos o instancias que poseen las partes para combatir las actuaciones o resoluciones judiciales, cuando éstas sean incorrectas, equivocadas, no apegadas a derecho o injustas y, dentro de ellos, encontramos a los recursos.

El recurso es un medio de impugnación establecido en la ley, para el efecto de que las personas que se consideren afectadas por un acto judicial o administrativo y se encuentren legitimadas para interponerlo, se defiendan, con la finalidad de que el superior jerárquico o la misma autoridad que lo haya emitido, lo confirme, revoque o modifique, mediante un nuevo análisis que realice conforme a los elementos que aparezcan en el mismo, toda vez que la resolución judicial puede contener un error in iudicando (de fondo) o un error in procedendo, que aleja la finalidad de la justicia.

Los recursos son medios técnicos mediante los cuales el Estado tiende a asegurar el más perfecto ejercicio de la función jurisdiccional, cuyo propósito es superar la falibilidad humana mediante la reparación de los agravios e injusticias producto de equivocaciones.

Los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho; que la ley determine la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante quien se interponga esté obligada a resolver.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal prevé los siguientes: el recurso de reclamación y el de apelación, así como la admisión del recurso de revisión que será turnado al tribunal federal correspondiente para su substanciación.

2.4.1 RECURSO DE RECLAMACIÓN

El Recurso de Reclamación -previsto en la ley del Tribunal, en sus artículos 84, 85 y 86-, es un medio de impugnación que procede en contra de las providencias o acuerdos de trámite dictados por el presidente del tribunal; por el presidente de cualquiera de las salas o por los magistrados, según corresponda, y que tiene por objeto que se revoque, modifique o nulifique el acuerdo impugnado, por la sala de adscripción del magistrado o presidente que haya dictado el proveído recurrido.

De lo anterior se desprende, que todas las Salas del Tribunal, serán competentes para conocer del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de su sala respectiva. Asimismo, la ley nos señala expresamente que procede el mismos ante la Sala Ordinaria o Auxiliar, contra el auto que deseche la demanda, contra los actos que concedan o nieguen la suspensión, contra el señalamiento de fianzas y contrafianzas respecto de la suspensión.

Igualmente, contra el desechamiento de pruebas y contra las resoluciones que dictadas en los incidentes que se promueven para tratar de hacer efectivas la garantía o contragarantía otorgadas con motivo de la suspensión, procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.

Dicho recurso se tramita de la siguiente manera: se interpondrá con expresión de agravios en el término de 3 días, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación correspondiente, ante la sala de adscripción del magistrado o presidente que haya dictado el acuerdo recurrido. También en este caso, la sala competente suplirá las deficiencias de los agravios expresados en el recurso, pero nunca su ausencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El recurso de reclamación se substanciará con vista a las demás partes, por un término común de 3 días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido el término, la sala resolverá lo conducente. En caso de inconformidad con la resolución de dicho recurso, procederá el recurso de apelación ante la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2.4.2 RECURSO DE APELACIÓN

El recurso de apelación es el medio de impugnación, a través del cual cualquiera de las partes, se inconforman con la resolución definitiva emitida por las salas ordinarias o la sala auxiliar, a efecto de que la sala superior modifique, revoque o confirme la misma.

El artículo 87 de la ley de la materia nos dice que "las resoluciones de las salas del tribunal que decreten o nieguen el sobreesimiento, 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, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

Al admitirse a trámite el recurso de apelación, la sala superior designará a un magistrado ponente, y correrá traslado a las demás partes por el término de 5 días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Vencido dicho término, se formulará el proyecto correspondiente, dando cuenta el magistrado ponente del mismo a la sala superior en un plazo de 15 días.

2.4.3 RECURSO DE REVISIÓN

Medio de impugnación interpuesto por la autoridad de la Administración Pública del Distrito Federal ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la sala superior, en contra de la resolución dictada por ésta en el recurso de apelación, dentro del término de 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La ley de la materia, señala los casos en que procederá interponer el recurso de revisión, independientemente del monto del asunto de que se trate, en los casos siguientes: a) Cuando la resolución dictada afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal, b) Tratándose 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; e) Por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o f) Por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

Cuando el asunto de que se trate no esté previsto en alguno de los anteriores supuestos, y las autoridades consideren que el negocio es de importancia y trascendencia, podrán promover el recurso de revisión, razonando tal circunstancia para efectos de su admisión, además de que 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 correspondiente, en los términos previstos en el artículo 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2.5 JUICIO DE AMPARO

Como ya vimos en el párrafo anterior, la autoridad al no estar de acuerdo con la resolución emitida por la sala superior, puede, en un momento dado, interponer el recurso de revisión ante el tribunal federal competente, en los casos que la ley se lo permita. Asimismo, el particular inconforme con la resolución de la Sala Superior puede interponer el juicio de amparo, en términos de la ley de la materia.

El juicio de amparo es un proceso constitucional autónomo que se inicia por la acción que ejercita una persona llamada agraviado o quejoso ante los tribunales de la Federación contra toda ley o acto de autoridad o acto reclamado, en las hipótesis previstas en el artículo 103 constitucional, al considerar que se violaron sus garantías individuales y cuya finalidad es que se declare la inconstitucionalidad de dicho acto o ley, invalidándose o nulificándose en relación con el agraviado y restituyéndolo en el goce de sus garantías individuales si es que efectivamente hubieren sido violadas.

En la práctica, hemos visto que el juicio de amparo no tiene por objeto evitar que todas las normas constitucionales sean violadas, toda vez que el poder judicial federal no tiene facultades omnímodas para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por lo que su función es evitar que se violen los derechos constitucionales a los gobernados. Para ello, nuestra Constitución Política establece un catálogo de derechos individuales que intitula "De las garantías individuales".

Al efecto, consideramos que lo que nuestra constitución llama garantías individuales, no son otra cosa mas que derechos subjetivos susceptibles de ser violados por las autoridades. Ciertamente, no son garantías porque los derechos que previenen no se encuentran asegurados de ninguna manera, si lo fueran, las autoridades no podrían realizar actos de

2.5 JUICIO DE AMPARO

Como ya vimos en el párrafo anterior, la autoridad al no estar de acuerdo con la resolución emitida por la sala superior, puede, en un momento dado, interponer el recurso de revisión ante el tribunal federal competente, en los casos que la ley se lo permita. Asimismo, el particular inconforme con la resolución de la Sala Superior puede interponer el juicio de amparo, en términos de la ley de la materia.

El juicio de amparo es un proceso constitucional autónomo que se inicia por la acción que ejercita una persona llamada agraviado o quejoso ante los tribunales de la Federación contra toda ley o acto de autoridad o acto reclamado, en las hipótesis previstas en el artículo 103 constitucional, al considerar que se violaron sus garantías individuales y cuya finalidad es que se declare la inconstitucionalidad de dicho acto o ley, invalidándose o nulificándose en relación con el agraviado y restituyéndolo en el goce de sus garantías individuales si es que efectivamente hubieren sido violadas.

En la práctica, hemos visto que el juicio de amparo no tiene por objeto evitar que todas las normas constitucionales sean violadas, toda vez que el poder judicial federal no tiene facultades omnímodas para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por lo que su función es evitar que se violen los derechos constitucionales a los gobernados. Para ello, nuestra Constitución Política establece un catálogo de derechos individuales que intitula "De las garantías individuales".

Al efecto, consideramos que lo que nuestra constitución llama garantías individuales, no son otra cosa mas que derechos subjetivos susceptibles de ser violados por las autoridades. Ciertamente, no son garantías porque los derechos que previenen no se encuentran asegurados de ninguna manera, si lo fueran, las autoridades no podrían realizar actos de

privación o de ilegalidad por prohibición expresa de las normas constitucionales, sin embargo, ello no es así, es decir, las autoridades primero ejecutan sus mandatos y una vez que el gobernado ha resentido en su esfera jurídica el acto de afectación, acudirá, si lo estima pertinente, a promover el juicio de amparo o simplemente consentirlo aun cuando éste sea inconstitucional; si opta por promover el juicio de amparo, su finalidad es obtener que los derechos constitucionales violados le sean respetados en forma estricta; así pues, debemos concluir que la única garantía que tienen los gobernados en nuestro país para combatir un acto de autoridad ilegal, se llama juicio de amparo.

La Ley de Amparo regula el juicio de amparo directo y el juicio de amparo indirecto. El primero es aquel proceso que conoce el tribunal colegiado de circuito, regularmente se tramita en una sola instancia -por lo cual también se le ha denominado uni-instancial-. Se promueve en contra de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuando ya no proceda recurso ordinario alguno, por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados. Es importante destacar que siempre que hablemos del juicio de amparo directo debe existir un juicio previo seguido en jurisdicción ordinaria.

El juicio de amparo indirecto es el proceso constitucional que se promueve, tramita y resuelve por un juez de distrito, un tribunal unitario de circuito o por el superior jerárquico de un tribunal que haya cometido una violación en los casos que expresamente la Ley de Amparo lo permite, ya que normalmente quien conoce de este juicio es el juez de Distrito, y en las hipótesis que indica el artículo 107, fracción XII, constitucional, también

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

conocerán de dicho juicio las autoridades señaladas en segundo y tercer término. Es bi-Instancial porque puede tramitarse regularmente en dos instancias, toda vez que la sentencia que se dicta en el juicio admite siempre recurso de revisión, que desde luego se tramita en segunda instancia.

Procede contra leyes, entendidas en su sentido más amplio, es decir, leyes federales o locales o del Distrito Federal, tratados internacionales, reglamentos federales expedidos por el Presidente de la República, reglamentos expedidos por los gobernadores de los estados o reglamentos expedidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, decretos y acuerdos de observancia general; contra actos de autoridades administrativas; contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, fuera, dentro o después de juicio, en los términos que señala la ley; o contra leyes o actos de la autoridad federal o de los estados o del Distrito Federal, por haberse excedido en su órbita competencial e invadan esferas que nos les corresponden con violación a las garantías individuales de los gobernados.

Procede también contra actos negativos de la autoridad, en este caso, de la Administración Pública del Distrito Federal, cuando ésta se rehúsa a dar cumplimiento a la sentencia que ha causado estado, en el juicio contencioso administrativo, en términos del primer párrafo del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo.

conocerán de dicho juicio las autoridades señaladas en segundo y tercer término. Es bi-Instancial porque puede tramitarse regularmente en dos instancias, toda vez que la sentencia que se dicta en el juicio admite siempre recurso de revisión, que desde luego se tramita en segunda instancia.

Procede contra leyes, entendidas en su sentido más amplio, es decir, leyes federales o locales o del Distrito Federal, tratados internacionales, reglamentos federales expedidos por el Presidente de la República, reglamentos expedidos por los gobernadores de los estados o reglamentos expedidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, decretos y acuerdos de observancia general; contra actos de autoridades administrativas; contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, fuera, dentro o después de juicio, en los términos que señala la ley; o contra leyes o actos de la autoridad federal o de los estados o del Distrito Federal, por haberse excedido en su órbita competencial e invadan esferas que nos les corresponden con violación a las garantías individuales de los gobernados.

Procede también contra actos negativos de la autoridad, en este caso, de la Administración Pública del Distrito Federal, cuando ésta se rehúsa a dar cumplimiento a la sentencia que ha causado estado, en el juicio contencioso administrativo, en términos del primer párrafo del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo.

CAPITULO TRES

CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1 AUTONOMIA Y PLENA JURISDICCION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, AVANCES Y RETROCESOS.

Cuando se creó el Consejo de Estado Francés, éste en un principio instruyó los expedientes de las controversias entre la Administración y los gobernados, para que la resolución definitiva la dictara el soberano; esto es, se trataba de un sistema de justicia retenida, el cual prevalece hasta 1872. Posteriormente, se otorgaron facultades para que este órgano instruyera la causa y emitiera la resolución dando lugar a un tribunal de justicia delegada, todo ello dentro del ámbito de la misma administración pública.

Así tenemos, que la justicia retenida es aquella que llevan a cabo los órganos jurisdiccionales enclavados en la esfera de la administración pública activa, que aunque poseen cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía. La jurisdicción delegada se presenta cuando el tribunal administrativo, situado dentro del poder Ejecutivo, emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hace a nombre de la administración pública. La plena autonomía se refiere a los tribunales que dotados de ella, resuelven las controversias de manera autónoma, sin vinculación alguna con la administración pública.

Cabe señalar, con respecto a nuestro país, que antes de la implementación de tribunales administrativos, prevaleció el sistema angloamericano, cuya interpretación de la división de poderes, le atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias

entre los particulares y la autoridad administrativa, dejando el control de legalidad en el poder judicial, al considerar que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones, criterio único que se estableció en México, hasta antes de la creación de la Ley de Justicia Fiscal, el 27 de agosto de 1936, en la que surge el Tribunal Fiscal de la Federación, para dirimir las controversias entre la Administración Pública Federal y del Distrito Federal y los gobernados.

Con lo anterior, se hace patente la inclusión y aplicación en nuestro país, de los dos sistemas de lo contencioso-administrativo, ya que para algunos actos administrativos, a nivel federal y local, existen tribunales administrativos especializados, con lo que estaríamos en presencia del sistema continental europeo, administrativo o francés, representada a nivel federal por el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y a nivel local, por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ambos con autonomía plena para dirimir las controversias sometidas a su jurisdicción.

De igual forma, para otro tipo de actos, también a nivel federal y local, cuyo conocimiento no esté reservado a los tribunales administrativos, existe la vía de amparo, por lo que para este tipo de actos se ha establecido el sistema anglosajón, angloamericano o judicial, lo que implica la intervención preponderante de los tribunales judiciales, en tanto que se da la intervención de éstos en la decisión final de las controversias administrativas, ya que las resoluciones que lleguen a dictar los tribunales administrativos son impugnables por las partes, ante los tribunales colegiados de circuito, bien sea por las autoridades a través del recurso de revisión o por los particulares por medio del juicio de amparo administrativo, según sea el caso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el Diario de los Debates relativa a la autonomía del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se dan diversas consideraciones muy importantes previa a la aprobación de su ley y que justifican que surja como un tribunal autónomo. Es por ello que la iniciativa sometida busca establecer el conducto permanente, para que los particulares del Distrito Federal, puedan quejarse de actos administrativos de las autoridades de la administración pública local, es decir, el medio mismo que permita a los particulares tener acceso a la autoridad para plantear sus quejas y sus querellas.

Proyecto que viene a llenar un vacío en la legislación del Distrito Federal, para responder a la imperiosa necesidad de que los ciudadanos de esta gran urbe cuenten con un instrumento legal, fácil y expedito, que pueda escuchar su queja, su reclamación y en donde se le atienda y se le haga justicia sin demoras, en plazos breves, como lo indica el articulado de la ley, sin trabas burocráticas, sin procedimientos dilatorios, en controversias que van a ser ventiladas a la luz pública y en donde el reclamante tendrá que ser objeto de una diligente atención por parte de los empleados y de los magistrados que integrarán el tribunal.

Razones por las cuales era necesario crear un tribunal que no estuviera ligado de forma alguna al Gobierno del Distrito Federal, para que resolviera con imparcialidad los juicios que los particulares promovieran contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Gobierno del Distrito Federal.

De igual forma, la doctrina consideró que lo más conveniente era crear un grupo especial de juzgadores que tuvieran efectiva independencia de la administración pública local, por ser primordial la garantía de imparcialidad porque el proceso administrativo requiere de un órgano desinteresado, que contemple el problema jurídico con estricto apego a la ley; máxime que nada

en la constitución federal ni en la tradición jurídica mexicana se opone a la especialización de los órganos ni a la creación de tribunales especializados, aunque no especiales, para que sean éstos los que diriman las controversias, suscitadas entre los gobernados y la administración pública local.

Es así que cuando se aprueba la ley que lo crea, dicho tribunal nace con autonomía plena, lo que se corrobora en el artículo 1° de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vigente a partir del 1 de junio de 1971, y que a continuación transcribimos:

"Artículo 1°.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Tendrá la organización y atribuciones que este ley establece."

Desde su creación en 1971 hasta nuestros días, y aun cuando el artículo 1° de su ley ha sufrido cambios, la autonomía del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no se ha visto afectada, pues en la reforma hecha al artículo anterior, el 3 de enero de 1979, únicamente se amplía su competencia para conocer de todos los actos administrativos y fiscales de las autoridades del Departamento del Distrito Federal para que ya no juzgue la materia local el Tribunal Fiscal de la Federación.

Ahora bien, con la creación de la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vigente a partir del 1 de enero de 1996, que abroga a la de 1971, el tribunal sigue manteniendo su autonomía, tal y como se lee en su artículo 1°, el cual continúa a la fecha vigente, y que a la letra dice:

"Artículo 1°.- 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."

Por lo que en términos generales, desde su creación en la ley publicada el 17 de marzo de 1971, hasta nuestro días y a pesar de la diferentes reformas de que ha sido objeto, su autonomía se ha seguido manteniendo.

Al respecto, el hecho de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal goce de autonomía, implica un gran avance en la impartición de justicia administrativa, pues al no estar supeditado en forma alguna al Jefe de Gobierno, supone una libertad absoluta para que aquél dicte sus resoluciones de manera imparcial y conforme a derecho, sin mayores limitaciones que el que la propia ley le exija, de ahí la importancia de resaltar tal situación de manera específica en este apartado, pues lo anterior supone que dicho tribunal al contar con tal característica, dictará sentencias con el máximo poder técnico y ético que fructifique la confianza de los particulares y autoridades en ellos, y que los ponga a salvo de opiniones de inexpertos o políticos que proponen su incorporación a los poderes judiciales como si éstos gozaran todos, de crédito moral suficiente como para que el legislador los diera en adopción a semejantes padres adoptivos (cabe señalar que en este momento, existe una iniciativa que propone la incorporación de dicho tribunal al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, entre otras cosas, aunque ignoramos las causas de tal propuesta, pues hasta la fecha, la misma no ha sido aprobada o desechada).

Por otro lado, también se evita, dada la falta de cultura en los particulares para querer litigar ante los tribunales, su poca o nula confianza en éstos y el camino cómodo que suelen encontrar en los empleados y funcionarios públicos para convenir con ellos la solución a sus asuntos contencioso-administrativos; que los particulares recurran a estas prácticas y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

preferan dirimir sus controversias ante dicho tribunal, confiando en que éste las resolverá, basándose exclusivamente en un principio de legalidad y no así en compromisos políticos o en cualquier otro tipo de cuestiones no apegadas a derecho.

Tocante a la plena jurisdicción, vemos que existen dos formas de lo contencioso administrativo: el de anulación, objetivo o de ilegitimación, y el contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo.

Obra de los franceses es el concepto de justicia de plena jurisdicción frente a la de simple anulación. Se dice que el contencioso de anulación se limita a anular el acto o resolución administrativa combatidos, en espera después de que la autoridad administrativa en cumplimiento de la sentencia anulatoria, declare a su vez la revocación o deje sin efectos su resolución declarada nula por el tribunal, es decir, sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada cuando la administración pública ha actuado con exceso de poder, el que se manifiesta cuando el acto reclamado ha sido emitido: por funcionario incompetente; por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley; por no haberse aplicado la disposición debida o por desvío de poder (el artículo 81 de la ley del tribunal, señala además en su fracción IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar, como causas de nulidad de los actos impugnados). Por su parte, el contencioso subjetivo o de plena jurisdicción, al versar sobre derechos subjetivos, no requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

De acuerdo a la doctrina, las diferencias sustanciales entre un contencioso de anulación y el de plena jurisdicción, pueden advertirse en cuanto a su finalidad, al procedimiento, a su sentencia y a sus efectos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Respecto de su finalidad, en el tribunal de simple anulación sólo se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la Administración, es decir, se implementa para conocer la afectación de un interés legítimo; mientras que en el de plena jurisdicción se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, por lo tanto, éste se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos.

En cuanto a la finalidad de nuestro contencioso administrativo local, en la práctica, hemos constatado, que éste no sólo busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la Administración Pública del Distrito Federal, sino también conoce sobre la violación de derechos subjetivos

Por lo que respecta al procedimiento, en el de anulación se desarrolla en juicio simple, sin que sea indispensable la participación de la Administración como parte demandada pues su intervención sólo se reduce a rendir un informe que le requiere el tribunal. "La administración en el contencioso de anulación no es parte. Su intervención consiste más en informar que en defender. Hay en este juicio un interés mayor en rever el acto y conformarlo a la legalidad que en dar razón a la Administración Pública o al recurrente. El tribunal suple las deficiencias que hubiesen en el recurso".⁴⁵ En cambio, el procedimiento en el contencioso de plena jurisdicción es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una demandada, un proceso con todas sus etapas procedimentales: instrucción y sentencia o juicio, dando oportunidad a aquéllas a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de las pruebas que consideren idóneas.

Tomando en consideración lo antes expuesto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un tribunal de plena

⁴⁵ Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 25.

jurisdicción pues su procedimiento está estructurado con los principios de un verdadero juicio procesal.

Respecto de la sentencia, el de simple anulación sólo se constriñe a declarar la validez o nulidad del acto, según corresponda; en cambio en el de plena jurisdicción se emite una sentencia de condena.

Conforme a esta categoría, el tribunal en algunos casos emite sentencias de nulidad al declarar la validez o nulidad del acto; sin embargo, en otros casos las mismas tienen como consecuencia una condena para la autoridad demandada, por ejemplo en la devolución de impuestos, en la que se condena a la autoridad a la devolución de éstos.

Finalmente, respecto de los efectos de la sentencia, la que dicta el tribunal en el contencioso objetivo sólo logra anular la resolución combatida, a través de una declaración que no puede ser ejecutada por el propio tribunal, en tanto que en el de plena jurisdicción el tribunal sí puede ejecutar sus resoluciones en virtud de que busca el restablecimiento de un derecho subjetivo.

Conforme a esto último, el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sería de anulación, pues dicho órgano jurisdiccional carece de facultades para hacer cumplir sus fallos.

Acorde con este análisis, cabe concluir que el contencioso administrativo que se ventila ante dicho tribunal es mixto o ecléctico.

De lo antes apuntado, se desprende que para algunos procesalistas, un tribunal de plena jurisdicción es aquel que cuenta con recursos propios para que sus resoluciones se puedan ejecutar; pero, para los franceses inventores de los llamados tribunales de plena jurisdicción, para su sistema

de justicia administrativa, es otra la concepción: son tribunales, cuyas sentencias poseen una mayor fuerza jurisdiccional que las de los tribunales de simple anulación, pues en éstas el tribunal va más allá con sus sentencias, anula el acto impugnado y además condena a la autoridad administrativa a realizar cierta conducta para que quede de inmediato satisfecha la justicia o legalidad demandada, es decir, realizar uno o varios actos para dar satisfacción al interés o justicia del particular.

Puede llegar inclusive a substituir a la autoridad administrativa haciendo que su sentencia tenga el carácter de un permiso o autorización administrativa que fue negada en el ámbito administrativo. Pedir un permiso de construcción o solicitar una concesión de servicio público y que sean negados por la autoridad, llevará al particular a demandar la nulidad de tal negativa por estimarla ilegal o arbitraria; pero la nulidad de la negativa ilegal que dicte el tribunal no dará por sí el permiso o la concesión, será el juez de plena jurisdicción el que dé a la autoridad un término para que los otorgue, o mas aun, que su sentencia tenga la naturaleza del permiso o la concesión.

Bajo este punto de vista, experimentamos en 1971 con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la plena jurisdicción, toda vez que sus sentencias debían contener "Los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos, cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decrete" (artículo 77, fracción III de su ley) y se decía además que: "Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado" (artículo 79).

Poco tiempo duró su plena jurisdicción, pues desde su ley orgánica que entró en vigor el 17 de julio del mismo año hasta la primera reforma, 4 de enero de 1973, tan sólo gozó de año y medio para dictar sus fallos con plena

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

jurisdicción. Las razones que se expusieron para reformar los artículos 77, fracción III y 79, eran que con la ley vigente en ese época, se le habían otorgado al tribunal "facultades que desbordan el principio de anulación del acto impugnado, que rige en procedimientos similares" y si en el procedimiento judicial federal, "el efecto de la sentencia se contrae a la restitución de las cosas, por las autoridades responsables, al estado que guardaban antes de la violación, sistemas que han dado en la práctica resultados positivos, porque no se substituye el juzgador a la autoridad demandada; pues se propicia el desbordamiento de la funciones típicamente jurisdiccionales impidiéndole a la autoridad demandada, no sólo corregir por sí misma las violaciones en que hubiere incurrido, sino el ejercicio de sus atribuciones, dentro de la órbita de competencia que le corresponde, de la que no debe ser desplazada, porque la función gubernamental deber ejercerse dentro del cumplimiento estricto de las disposiciones reglamentarias y legales aplicables y dentro de los programas que fijan las políticas a seguir por la administración".

Se cree que la reforma obedeció más bien a cuestiones políticas, pues no soportó el Jefe del Departamento del Distrito Federal a un Tribunal tan poderoso, no podía ocultar ni mantener vivos actos ilegales o arbitrarios, que abundaban, sus políticas caminaban pero con el tropiezo del tribunal. Le fue fácil contar con el apoyo del Presidente de la República para que éste mandara una iniciativa de reformas a la ley del tribunal ante el Congreso de la Unión —entonces legislador para el Distrito Federal—, que las aprobó y privó al Tribunal de dicha característica, convirtiéndolo en un Tribunal de simple anulación, a partir del 4 de enero de 1973. Quedando dichos numerales de la siguiente manera:

"Artículo 77.- Las sentencias que dicten las salas del tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para producir la resolución definitiva; y

III.- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare: el plazo que se de a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las salas deberán al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, pero, en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada.

Artículo 79.- Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o a restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos."

Con lo anterior, se omitió la facultad para que el juzgador señalara los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decrete; asimismo, el de fijar el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado.

Aun cuando a simple vista pareciera que con dichas reformas, el Tribunal se convierte en un tribunal de simple anulación, es importante resaltar que al declarar fundada la demanda, las sentencias que dictara el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dejarían sin efecto el acto impugnado y las autoridades demandadas quedarían obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos indebidamente afectados o desconocidos, por lo que al dictar esas sentencias, el tribunal o sus salas no podían ni pueden limitarse a reproducir en forma abstracta, genérica y ambigua el texto del artículo 79 transcrito, sino que deberán aplicar ese texto en forma individual y concreta al caso en que la sentencia se dicte, y por lo mismo en dicha resolución es imprescindible que se señale en forma clara y precisa qué derechos deberán las autoridades demandadas otorgar o restituir al actor, y en qué forma y términos, de acuerdo con la litis planteada en el juicio.

De lo contrario, se violarían las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales en lo relativo al debido proceso legal y a la expedita administración de justicia, ya que al cumplir las sentencias, las autoridades se encontrarían frente a situaciones abstractas y ambiguas, y las resoluciones que dictaran en cumplimiento de las sentencias de ese tribunal darían lugar a innumerables litigios y recursos, con lo cual las sentencias dictadas servirían malamente al propósito legal de componer los conflictos entre los particulares y las autoridades.

Suponemos que en esa época, dicha reforma hecha al artículo 79 hecha en 1973, no resultó práctica, ya que tal situación no duró mucho tiempo, si consideramos que las demandas que ingresaban al tribunal no eran muchas.

A efecto de resarcir dicha omisión, posteriormente, por reforma publicada el 3 de enero de 1979, se modifica el artículo 81 (antes artículo 79) de la ley del tribunal, facultando a las salas nuevamente para señalar en sus sentencias los lineamientos que debían seguirse para salvaguardar el derecho afectado al particular. Aduciéndose en el Diario de los Debates correspondiente, que la modificación obedecía "a que un tribunal por excelente que sea su procedimiento, sus integrantes y los propósitos que animaron su creación, no es eficaz si el cumplimiento de sus sentencias tanto en el tiempo como en la forma, quedan al arbitrio de la autoridad responsable. Que debido a la experiencia obtenida en 7 años y medio de funcionamiento del tribunal, ha demostrado que en diversas ocasiones la sentencia que se dicta a favor de los particulares ha resultado nugatoria, toda vez que en la realidad ha quedado su cumplimiento a la interpretación y arbitrio de la autoridad responsable, determinar cuáles son los derechos afectados y la manera de restituirlos; sin que esto implique la substitución de la autoridad administrativa en su esfera competencial".⁴⁶

⁴⁶ Diario de los Debates, Senado, número 31, 14 de diciembre de 1978, p. 4.

Por último, con la nueva ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal vigente a partir de enero de 1996, que abroga a la de 1971; se reivindica al tribunal otorgándole plena jurisdicción para dictar sus fallos, de acuerdo al sistema francés; regulando expresamente en sus artículos 1 y 80, que dicho Organismo Jurisdiccional estará dotado de plena jurisdicción para dictar sus fallos, y señalar los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada. Artículos que a continuación transcribimos, así como el 82 que guarda relación con aquellos y que se mantiene igual desde la reforma de 1979.

"Artículo 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.

Artículo 80.- Las sentencias que dicten las salas del tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

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

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlo a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;

III.- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; 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 25 días contados a partir de la fecha de su notificación.

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

A la fecha, dichos numerales no han sufrido modificación alguna, lo que nos permite establecer que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Distrito Federal desde su creación hasta nuestro días, ha dictado no sólo sentencias de nulidad sino también aquellas que obligan a la autoridad a emitir la resolución administrativa en los términos de la sentencia condenatoria, que se traduce en un hacer o un no hacer de la autoridad responsable.

La competencia del tribunal se ha conformado con materias tales como lo contencioso administrativo y fiscal, y no puede ignorarse que la índole de la actividad administrativa que ahí se encierra exige mayor poder en el juzgador para colmar ampliamente los requerimientos de la justicia administrativa y el instrumento idóneo es la plena jurisdicción.

A sabiendas del poderío que significa la plena jurisdicción en manos de los tribunales administrativos, su ejercicio debe ser cuidadoso, cauteloso, reflexivo, para que la sentencia administrativa que se dicte no rebase los linderos de la auténtica justicia. Es un poder político el que tiene el tribunal. Es difícil aceptar que el juzgador pueda llegar a emitir actos de competencia del órgano de gobierno. Los tres poderes, en su momento, ejercen poderes políticos en el ámbito propio de cada uno, pero no se comparan con las atribuciones de los tribunales que se pueden introducir en la esfera de la administración y juzguen la legalidad de sus actos, no se invade la competencia del órgano de gobierno, se encauzan sus actos a la legalidad, no son las sentencias ataques personales a los funcionarios administrativos, ni diques al desarrollo de sus acciones.

Sin embargo, en la práctica, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no siempre dicta sus resoluciones con apego a dichos numerales, ya que al declarar la nulidad del acto impugnado, se limita a señalar en forma generalizada que se le restituya al demandante en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, sin precisar los términos y la forma en que deban resarcirse

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los mismos, lo que trae consigo que se prive a los ciudadanos del Distrito Federal, del estado de derecho tan llevado y traído, pero en ocasiones poco respetado.

Ahora bien, en el supuesto de que el Tribunal siempre dictara sus sentencias con una excelente técnica jurídica, ya en el marco de un tribunal de anulación o de un tribunal con plena jurisdicción y que las mismas se dictaran en forma rápida y expedita, queda aún por resolver el problema de su cumplimiento, pues pareciera ser que las determinaciones del tribunal no le merecen mucho respeto a las autoridades del Distrito Federal, debido a que en la realidad pocas son las resoluciones que se cumplen dentro del plazo establecido, lo que deteriora las razones de ser del Tribunal, pues las prácticas viciosas no se erradican, por el contrario, se siguen propiciando entre el particular y la autoridad respectiva, ya que le resulta al gobernado más provechoso desembolsar una determinada cantidad de dinero, a cambio de obtener un beneficio y la solución de su problema rápidamente.

Lo anterior se corrobora, con el análisis que haremos del artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el punto siguiente, que regula la figura de la queja, como el único medio exigible para que la autoridad cumpla con las resoluciones emitidas por dicho Tribunal.

3.2 EL ARTICULO 83 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece que, 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 lo establezca la propia sentencia y conforme a la fracción IV del artículo 80 de dicho ordenamiento, la ejecución o cumplimiento del fallo a cargo de las autoridades demandadas no excederá en ningún caso de 25 días, contados a partir de la fecha de su notificación; plazo que se fija en días hábiles, si consideramos que el diverso 44, fracción II, del propio ordenamiento señala que los términos establecidos en días, en los procedimientos de que conozca el tribunal, se entenderán como hábiles.

El cumplimiento de las sentencias implica que las autoridades demandadas realicen todos aquellos actos que sean necesarios para restituir al actor en el goce de los derechos que le fueron lesionados o desconocidos, volviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la aplicación del acto de autoridad, únicamente con la notificación del fallo.

En la práctica, el gobernado ve con desilusión que la disposición anterior, prácticamente se convierte en letra muerta, pues en la mayoría de los casos las autoridades no otorgan el cumplimiento del fallo en el plazo establecido en la norma y determinado por el juzgador, lo que obedece, como ya lo señalamos en el capítulo anterior, a que no existen disposiciones por las cuales la autoridad se vea verdaderamente obligada a otorgar el cumplimiento oportuno y fiel de la ejecutoria.

En efecto, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, solamente prevé la figura de la queja como el único medio para exigir a las autoridades de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, el cumplimiento de las resoluciones emitidas por el tribunal a favor de los gobernados.

No obstante, dicha instancia está estructurada, de tal forma que no ofrece una garantía real al particular, para obtener con rapidez y eficacia el cumplimiento de la sentencia; ello en razón de que, en el mejor de los casos,

sólo obtendrá se le imponga una sanción a la autoridad omisa de hasta 180 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, ante la falta de mecanismos eficaces por los que se logre el resultado deseado, esto es, que el servidor público perciba que de ser omiso, puede ser objeto incluso de una responsabilidad administrativa.

El artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece:

"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.

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 en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de 50 a 180 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, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

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

Conforme al artículo transcrito, el actor que acude en queja ante la sala que conoció del asunto, ésta únicamente logra que se comine a la autoridad para que cumpla, y en su caso, se le amoneste y se le prevenga de que en caso de renuencia, se le impondrá una multa.

Si la autoridad persiste con su actitud omisa, la Sala Superior solicitará al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico del servidor público, que le obligue a dar cumplimiento a la determinación, en un plazo no

mayor de 5 días, sin perjuicio de que la multa impuesta se reitera las veces que sea necesario.

Como vemos, el procedimiento es sencillo, pero ineficaz para lograr el objetivo por el que se interpone la instancia de queja, ello en razón de que al gobernado le interesa que se le restituya en el goce de sus derechos afectados, y no la imposición de multas a la autoridad o la conminación del Jefe de Gobierno, al no ser garantía de un cumplimiento real de la sentencia, pues aún con la imposición de diversas multas, normalmente se persiste en mantener una conducta omisa, quedando el gobernado en inseguridad jurídica ante la falta de un mecanismo efectivo por el que se logre el cumplimiento debido y oportuno de la sentencia.

No se desconoce, que en la tramitación de la instancia de queja las salas del conocimiento solicitan a las autoridades fiscales del Distrito Federal, la ejecución de las multas impuestas a los servidores públicos por el incumplimiento de la sentencia, sin embargo, hay un desinterés por parte de dichas autoridades fiscales en aplicar el procedimiento de cobro coactivo de la sanción, permitiendo con ello se refuerce la conducta omisiva de la autoridad en perjuicio del particular, lo que a nuestro parecer también debe estimarse como causa de responsabilidad para aquellos servidores públicos que teniendo la obligación de ejecutar el cobro de la sanción nunca llegan a iniciar el procedimiento respectivo, pues esto origina impunidad para las autoridades.

En nuestra opinión, la impartición de la justicia administrativa en forma ágil y eficaz, no se agota con la emisión pronta de una sentencia, sino en la obtención oportuna y eficaz de su cumplimiento, ya que de nada sirve al gobernado haber obtenido en un plazo relativamente breve, una decisión favorable a sus intereses, si deben transcurrir términos verdaderamente excesivos para la restitución de sus derechos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esto contraviene el espíritu con el que fue creado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en cuya exposición de motivos, se consagró como principio de la justicia administrativa que el crearlo para el Distrito Federal en beneficio de las clases económicamente desvalidas, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia. De ahí que, retomando los principios que inspiraron al legislador en su creación, se deben establecer en la ley lo mecanismos que refuercen la impartición de dicha justicia administrativa, a través del debido cumplimiento de sus resoluciones dentro de plazos razonables.

Tales principios se observan con claridad en la exposición de motivos del legislador al crear al órgano jurisdiccional mencionado, en el año de 1971 en los que se plasmó lo siguiente:

"Con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz, se propone la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; la justicia que se imparta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá ser expedita, pronta y pública. Además, siempre será carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtúe, el tribunal en bien del quejoso suplirá las deficiencias de las demandas, lo que especialmente se propone en beneficio de las clases económicamente desvalidas, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia.

El sistema de justicia administrativa que se establece, permite al pueblo un acceso directo, sin formalismos, a un sistema en donde, en forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, se encuentran los mejores medios para lograr los fines de la justicia.

Tendrán acción ante el tribunal los individuos presuntamente agraviados y serán causas para ocurrir, ante él, la incompetencia de la autoridad; el incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento; la violación de la ley o el no haberse aplicado la debida; la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o

cualquier otra causa similar, tratándose de actos discrecionales y el retraso en la contestación a una pretensión particular."

Conforme a la intención del legislador, el sistema de justicia administrativa para el Distrito Federal, buscó el acceso directo de las clases económicamente desfavorecidas, sin solemnidades o tecnicismos rigurosos o excesivos, evitando un procedimiento extenso y sobre todo inoperante.

De ahí que para continuar con el espíritu del legislador, es importante dotar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de mecanismos que no sólo agilicen el cumplimiento del fallo, sino que le otorguen al gobernado la seguridad jurídica de que obtendrá prontamente la restitución de sus derechos indebidamente violados.

No se puede perder de vista, que la población de la Ciudad de México ha aumentado considerablemente, en relación a la época de creación del tribunal, lo que ha originado un aumento en la relación gobernado-autoridad, en la función administrativa; propiciando un crecimiento en la emisión de actos de autoridad de cuya legalidad debe conocer dicho Organismo Jurisdiccional

Si consideramos que actualmente el tribunal, por la carga de trabajo existente, no emite sus fallos en forma expedita, pues mínimos son los juicios en los que se emite sentencia en un lapso de seis meses después de presentada la demanda, y si agregamos a esto el que las autoridades demandadas, están actualmente apelando la gran mayoría de las sentencias emitidas por las salas ordinarias, independientemente de su cuantía, relevancia y trascendencia para la propia administración pública local, gastando recursos humanos y materiales, a pesar de tener la seguridad de que los mismos fueron dictados conforme a derecho y que la resolución en el recurso de apelación tendrá como resultado el que la sentencia se confirme, (por ejemplo: cuando se impugnan boletas de sanción u órdenes de cobro,

donde el agente de tránsito no señala los preceptos legales violados, ni expone las causas que motivaron la supuesta conducta ilícita, dando como resultado la nulidad del acto impugnado por falta de fundamentación y motivación); por lo que el tiempo en que el gobernado vea cumplida sus pretensiones lo ve muy lejano, máxime que para admitir un recurso de apelación, basta únicamente que se cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 87 de su ley -hacerse por escrito y dirigido a la Sala Superior, dentro de los 10 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna-, lo que se traduce, en un momento dado, en que todos los actos de que conozca la sala del conocimiento en primera instancia podrán ser apelados por la Administración Pública local, sin importar su trascendencia y cuantía, lo que ha dado como resultado que se acumule aún mas trabajo que constituye un lastre y un obstáculo para la justicia pronta y expedita, ya que el tribunal está condenado a trabajar muy presionado por el agobio de rezago y los particulares están condenados a pasar por varias e interminables instancias, antes de obtener la sentencia justa que buscan al acudir a dicho Organó Jurisdiccional.

Ahora bien, de acuerdo con el informe de actividades del Tribunal del año 2001, el 49% de las demandas ingresadas proceden de su Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica, quienes prestan dicho servicio en forma gratuita a los habitantes de bajos recursos económicos del Distrito Federal.

Lo anterior significa que casi el 50% de los juicios que conoce el Organó Jurisdiccional provienen de gobernados de escasos recursos, que no cuentan con la capacidad económica suficiente para contratar los servicios profesionales de un abogado encargado de su defensa, ante los actos de las autoridades.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esto es trascendente, porque ante la imposibilidad de acudir al juicio de garantías para obtener el cumplimiento oportuno y fiel de la sentencia, este núcleo de la población se ve impedido de acceder al juicio constitucional, toda vez que el juicio de amparo requiere de conocimientos especializados para su interposición, que hacen necesaria la contratación de abogados postulantes de carácter independiente.

Elo, porque el juicio constitucional presenta la figura de la improcedencia que constituyen obstáculos que deben salvarse, si se desea que el juzgador de amparo, entre al fondo del negocio y se pueda obtener una sentencia favorable, por lo que su interposición requiere de profesionales en derecho, y de los que un gran sector de la población se ve impedido para contratarlos.

No queremos decir que el 100% de las resoluciones emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no se cumplen, pero sí, que existe un alto porcentaje de aquellas que no lo son, pues en un momento dado, los particulares que cuentan con los medios económicos necesarios, pueden interponer el juicio de amparo indirecto ante la negativa de la autoridad responsable a cumplir, además, en la práctica sería incongruente el que alguien pagara a un abogado para interponer el juicio de amparo, por un asunto cuya cuantía es mínima.

Pues no hay que olvidar que una vía de defensa es un camino por donde el gobernado puede acceder a una sentencia justa que asegure, ratifique o salvaguarde, los derechos amenazados por la acción de la administración pública; es decir, ser oído en defensa, pero oído de tal manera que se garantice el ejercicio de su derecho a oponerse a los actos arbitrarios de la autoridad, lo que rebasa el ámbito de la garantía de audiencia, ya que no se trata únicamente de que el gobernado sea escuchado, sino que además de obtener una sentencia que garantice el

respeto a sus derechos, ésta se cumpla en sus términos por la autoridad responsable.

Por ello consideramos la necesidad de aplicar medidas más eficaces, para que la administración pública respete las decisiones de dicho tribunal, vistiéndolo y dándole el prestigio que de hecho se ha ganado en la práctica, por la actividad tan encomiable que se le ha encomendado, proponiendo para ello la reforma al artículo 83 de su ley, dotando al tribunal de facultades más amplias y eficaces para lograr el cumplimiento oportuno de sus fallos, previendo además, en caso de renuencia indefinida por parte de la Administración Pública del Distrito Federal, el de otorgarle competencia a la Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica de dicho tribunal, para interponer el juicio de amparo indirecto a favor de aquellas personas que en un momento dado están siendo defendidos por dicha secretaría, pues si se ha llegado a hacer un axioma el de que la justicia sí no es pronta no es justicia, es imprescindible darle entonces esa fuerza legal, para que dicho tribunal cumpla con la finalidad por la que fue creado, haciendo la siguiente propuesta.

3.3 PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO, PARA EL CABAL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

A través del juicio contencioso administrativo, se imparte justicia a los gobernados que se ven afectados en su esfera jurídica individual por actos de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal.

Todo gobernado que acude ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tiene la certeza de que los asuntos sometidos a su conocimiento, se resolverán con estricto apego a derecho, por lo que a 30

años de su creación, éste goza de la confianza de los gobernados, haciendo realidad la llamada justicia administrativa.

Con ello, el gobernado tiene a su alcance un medio de defensa que le asegura que el acto de autoridad que lesiona su esfera de derechos, en caso de declararse nulo, quedará sin efectos, evitando que la autoridad se exceda en el ejercicio de sus atribuciones, y en su caso lo emita con estricto cumplimiento de las garantías de legalidad y de seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, si bien es cierto que los principios que inspiraron la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo aseguran una eficaz justicia administrativa, no es menos cierto que cada día las resoluciones prácticamente se tornan en letra muerta, sin que el particular pueda obtener una verdadera restitución de sus derechos afectados; lo anterior, por la poca exigibilidad contenida en la ley que rige a dicho Tribunal, de los instrumentos jurídicos que aseguren un eficaz y oportuno cumplimiento de sus resoluciones.

Tal situación, pone en riesgo los principios que inspiraron la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, considerando que nuestros país madura en la democratización de sus instituciones de gobierno, con una sociedad más participativa, interesada en que la autoridad emita sus actos ajustados a derecho, de ahí, que los tribunales deben garantizarle que las cosas volverán al estado de legalidad en que se encontraban antes del acto de molestia impugnado.

En nuestro concepto, el texto vigente del Capítulo XI, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, relativo al cumplimiento de las sentencias, que regula la instancia de la queja ante la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

falta de cumplimiento a la sentencia por la autoridad, resulta ineficaz; ello en razón de que, en el cumplimiento de la sentencia, sólo se contempla la imposición de multas al servidor público obligado a dar debido cumplimiento de la ejecutoria, y en el mejor de los casos a hacer del conocimiento al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la conducta omisiva del servidor público, a efecto de que lo comine a cumplir la referida resolución.

En efecto, bajo los mecanismos actuales, el gobernado puede acudir en queja ante el incumplimiento de la sentencia ante la sala del conocimiento, la cual únicamente prevé, en primer término, la amonestación y también la imposición de una multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal y si la autoridad persiste en su conducta, a instancia de la sala respectiva la Sala Superior del Tribunal, solicitará al Jefe de Gobierno, como superior jerárquico, comine al funcionario responsable exclusivamente para que de cumplimiento a las determinaciones del tribunal, en un plazo no mayor de 5 días, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta.

Aún cuando las multas que actualmente contempla el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pueden ir hasta la cantidad de \$7,227.00, en el caso de imponerse la máxima al servidor público omiso de dar cumplimiento a la sentencia, la falta de efectividad de la misma ante la ausencia de aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivo el crédito fiscal, origina que tal medida no logre el efecto deseado, que es el obligar al servidor público a cumplir la determinación del tribunal, situación que se ve agravada cuando la multa que se impone es la mínima permitida por la ley.

En ese sentido, la multa como medida de apremio, no tiene el efecto deseado consistente en lograr el cumplimiento oportuno y eficaz de la sentencia mediante el castigo de la conducta omisiva de la autoridad, si no

va acompañada de la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, de manera tal que el servidor público perciba la necesidad de cumplir el fallo, ante la amenaza real de ser privado de su patrimonio por su ignorancia, apatía, falta de interés o negligencia, para cumplir con sus obligaciones.

Lo anterior es así, porque bajo la definición del artículo 26 del Código Financiero del Distrito Federal, las multas impuestas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en términos del artículo 83 de la ley que lo rige, tienen el carácter de aprovechamientos al ser impuestas por el Estado en funciones de derecho público y por lo tanto adquieren la naturaleza de créditos fiscales que pueden ser cobrados a través del procedimiento coactivo.

Ahora bien, de acuerdo a comentarios de algunos secretarios de acuerdos de dicho Tribunal, no existen datos fehacientes que afirmen que la Tesorería del Distrito Federal, haga efectivas las multas impuestas a las autoridades responsables, pues aunque los secretarios de acuerdos envían oficio donde solicitan a la Tesorería hacer efectiva la multa a que se hizo acreedora la responsable por no haber dado el cumplimiento debido; no se remiten los documentos que prueben que la Tesorería haya realizado el cobro respectivo.

Aunado a lo anterior, el hecho de que el tribunal no dicta sus resoluciones dentro de los términos legales por el exceso de trabajo que tiene, propicia que el particular al acudir constantemente a conocer el estado que guarda su juicio, llegue a gastar sus recursos económicos, ocasionando desgaste y aburrimento, dejando el asunto ya sin preocuparse por lo que la autoridad debe retribuirle, y en algún momento deja de presentarse al tribunal, ya sin conocer la resolución que le recayó a su asunto y mucho

menos saber que después de obtener sentencia favorable tiene todavía un largo camino para que la autoridad cumpla la sentencia dictada.

Como puede observarse, es necesario reforzar la medida de apremio que se comenta, mediante el impulso de la aplicación exacta por parte de las autoridades, del procedimiento de cobro coercitivo, pues a nuestro juicio, de lograr el efecto represor deseado con la multa haría que los servidores públicos acaten con mayor prontitud los fallos, a fin de no sufrir menoscabo de su patrimonio.

Por otro lado, el gobernado, si se encuentra debidamente asesorado, sabrá que no tiene otro camino que el de agotar el juicio de garantías para obtener el cumplimiento, situación que por una parte causa mayores erogaciones a los particulares, quienes en muchos de los casos no tienen la capacidad económica para sufragar los gastos de un profesionista o de un abogado y por la otra, se recarga al poder judicial de la federación, el cual de por sí ya tiene un excedente de trabajo en materia de juicios de garantías y además de ello, resolver un juicio constitucional que tendría como acto reclamado las omisiones de los servidores públicos para cumplir el fallo; lo anterior, no sucedería si se dota al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de facultades amplias para lograr el cumplimiento oportuno de sus sentencias, y así cumplir con la meta principal de su creación: resolver los juicios en forma integral, es decir, no sólo con la terminación del proceso y con la emisión de la ejecutoria correspondiente, sino incluso con la obtención de su cabal cumplimiento por parte de las autoridades competentes, revistiendo con ello la labor del tribunal con el ejercicio real de la plena jurisdicción con la cual se le ha querido dotar a lo largo de su vida jurídica, a través de diversas reformas tendientes a ello; otorgándole simultáneamente seguridad jurídica a los gobernados.

De ahí la importancia de proponer la reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tendiente a implementar el

mecanismo necesario para hacer efectivo el cumplimiento de las ejecutorias de nulidad que de él emanen, alcanzando con ello el respeto y cabal observancia de la garantía individual, consagrada en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, enfocada a la materia administrativa, en el sentido de que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos. Lo anterior también se expresa en relación con el artículo 16 constitucional que ordena que nadie puede ser molestado en sus persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Otro problema se presenta, cuando cumplimentada la sentencia por parte de la autoridad, se acredite si la resolución se cumplió o no en los términos señalados; pues llega a suceder que, la autoridad repita nuevamente el acto declarado nulo, se exceda o que en forma defectuosa realice el cumplimiento de la resolución que ha causado ejecutoria, supuestos que la ley del tribunal tampoco prevé y que consideramos importante incluirlos en esta propuesta, pues el único camino que tiene el gobernado cuando la autoridad incurre en alguno de estos vicios, es el de volver a impugnar el acto que supuestamente la autoridad ya cumplió.

Cabe precisar, que la repetición se da, cuando al cumplimentarse la sentencia por la autoridad responsable o cualquier otra que intervenga en la observancia del fallo, realice un acto con igual sentido de afectación y por el mismo motivo o causa eficiente que el acto que se reclamó en el juicio, aunque la fundamentación legal sea distinta, ya que ésta variará sólo en cuanto a su calificación de legalidad, más no su esencia propia, es decir, efectúa el acto en forma reiterativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dicho de otra forma, cuando se anula el acto reclamado por falta de fundamentación y motivación solamente habrá repetición cuando el acto de cumplimiento a la sentencia, sea idéntico al reclamado; esto es, sin fundamentación y motivación. Lo que implica que, para hablar de repetición del acto reclamado, el acto posterior debe ser idéntico al acto reclamado en sus vicios, en su causa eficiente, en su motivo y en su causa de afectación.

El defecto se da cuando la autoridad responsable al cumplir con la resolución, lo hace en forma parcial o incompleta, esto es, existe un principio de cumplimiento, pero sin que se realice en los términos que se señalan en la sentencia, sino en forma imperfecta o defectuosa.

El exceso se aplica en los casos en donde la autoridad responsable al cumplir con la resolución, lo hace de forma que va más allá de lo que la resolución señala, por lo que existe un cumplimiento que propasa los efectos de la ejecutoria.

En tal virtud y con el propósito de que la justicia administrativa y concretamente el juicio que se sigue ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cumpla el objetivo de toda sentencia de nulidad, que no es otro que el de restituir al actor en el goce de sus derechos indebidamente afectados o desconocidos; cuestión que constituye el alma del propio juicio y su razón de ser, por lo que consideramos de primordial importancia y necesidad absoluta, proponer la reforma materia de esta tesis al Capítulo XI de la ley que rige al tribunal, denominado "DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA", integrado por el artículo 83, así como al Capítulo XI Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, titulado "DE LA SECRETARIA GENERAL DE ASESORIA Y DEFENSORIA JURIDICA", en su artículo 24; en los siguientes términos:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TEXTO VIGENTE DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

CAPITULO XI - DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

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.

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 en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de 50 a 180 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 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 reiterare cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

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

REFORMA QUE SE PROPONE

CAPITULO XI.- DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

Artículo 83.-En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja por una sola vez ante la sala de primera instancia que conoció del juicio, de conformidad con las siguientes reglas:

1.- Procederá contra los siguientes actos:

- a) La resolución administrativa que repita el acto declarado nulo.*
- b) La resolución administrativa que incurra en exceso o en defecto, en el cumplimiento de una sentencia.*

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- c) La omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo concedido en el fallo.

II.- Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación conforme a la ley del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá promover su queja en cualquier tiempo.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la sala que corresponda, la que resolverá dentro del plazo de cinco días.

III.- En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la sala hará la declaratoria correspondiente dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se hará del conocimiento del Jefe de Gobierno, para que proceda jerárquicamente conminando a la autoridad responsable para que cumpla con la ejecutoria. Independientemente de lo anterior, la sala le impondrá una multa de 50 días de su salario normal.

IV.- Si la sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable 10 días para que dé cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V.- Si la sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable 10 días para que de cumplimiento al fallo, en este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

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

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, o que en su caso cumplimente debidamente la sentencia de mérito, se le impondrá una multa de 20 a 120 días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

Artículo 83 bis.- Si transcurridos los plazos a que se refieren las fracciones IV y V del artículo anterior, la autoridad no acredite el cumplimiento de la sentencia, la sala la requerirá nuevamente para que dentro del término de tres días acredite su cumplimiento, apercibiéndola de que en caso de no hacerlo, se dará vista al órgano interno de control competente, a fin de que determine la responsabilidad administrativa que corresponda, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este caso, si además el juicio fue promovido utilizando los servicios de la Defensoría Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica del tribunal, hará del conocimiento al particular, que en contra del incumplimiento de la sentencia, es procedente el juicio de amparo y que está en posibilidad de solicitar a la Defensoría que lo promueva, caso en el cual, ésta deberá formular la demanda correspondiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**TEXTO VIGENTE DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL****CAPITULO XI - DE LA SECRETARIA GENERAL DE ASESORIA Y
DEFENSORIA JURÍDICA**

Artículo 24.- Los servicios de la Defensoría Jurídica serán gratuitos. Los grupos de defensores actuarán en los términos del artículo 35 de la ley del tribunal, y serán responsables de la elaboración de la demanda y del seguimiento del procedimiento de los juicios a su cargo hasta su total culminación dentro del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal.

REFORMA QUE SE PROPONE**CAPITULO XI - DE LA SECRETARIA GENERAL DE ASESORIA Y
DEFENSORIA JURÍDICA**

Artículo 24.- Los servicios de la Defensoría Jurídica serán gratuitos. Los grupos de defensores actuarán en los términos del artículo 35 de la ley del Tribunal, y serán responsables de la elaboración de la demanda y del seguimiento del procedimiento de los juicios a su cargo hasta su total resolución.

Asimismo, deberán promover la instancia de queja prevista en la ley del tribunal, en contra del incumplimiento de la sentencia ejecutoria por parte de la autoridad demandada, así como el juicio de amparo en el caso previsto por el artículo 83bis de la propia ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

1.- El procedimiento contencioso administrativo, surge del pensamiento francés del siglo XVIII, con la creación del Consejo de Estado, en donde precisamente el juez que juzgara a la administración, estaría dentro del poder ejecutivo y no del judicial, sistema de impartición de justicia administrativa que tenía como finalidad resolver los conflictos entre los órganos del Estado y los gobernados.

2.- En México, en el año de 1853, surge la primera legislación contenciosa administrativa con la denominada Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo (Ley Lares) y su Reglamento, cuerpos normativos que establecían, como características primordiales, la separación de la autoridad administrativa de la judicial, tanto en sus funciones como en sus actos.

3.- El 27 de agosto de 1936, surge el primer tribunal administrativo en México, de simple anulación y dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, denominado Tribunal Fiscal de la Federación, cuya finalidad era la de impartir justicia administrativa a nivel federal y en el Distrito Federal, por actos ilegales o arbitrarios de las autoridades que afectaran los intereses del particular.

4.- En el año de 1971, nace el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal con autonomía y jurisdicción plena para emitir sus fallos y cuya función principal de conformidad con la ley respectiva, es la de vigilar la legalidad de los actos de las autoridades de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.

5.- El procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se caracteriza por su sencillez, en virtud de requerirse

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

formalismos procesales mínimos, a efecto de dictar sus resoluciones con prontitud y sin dilaciones innecesarias para beneficio de los gobernados, situación dirigida a beneficiar a la población de escasos recursos económicos.

6.- Actualmente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sigue siendo autónomo, y es considerado tanto un tribunal de simple anulación como de plena jurisdicción para dictar sus resoluciones.

7.- La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sólo contempla la figura de la queja como el único medio para que la autoridad responsable se vea obligada a dar cumplimiento a las resoluciones que dicta y sancionándola en caso de omisión, con una simple amonestación, conminación o multa.

8.- Debido a que, la instancia de queja prevista en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha resultado, en la práctica, ineficaz para el objeto de obligar a la autoridad administrativa responsable a dar cumplimiento a las resoluciones de dicho Organismo Jurisdiccional y toda vez que la finalidad de éste es la de impartir justicia, se considera necesario reformar el artículo 83 de su ley y 24 de su reglamento.

9.- Toda vez que la ley del tribunal, no regula respecto a la omisión, repetición o exceso en el cumplimiento del acto, la reforma que se propone tiene también por objeto atender y remediar la inseguridad jurídica que le genera al particular, cuando la autoridad obligada a dar cumplimiento a la ejecutoria, incurra en alguno de dichos supuestos.

10.- Dicha reforma es flexible, al proponer sancionar de una manera más severa, a la autoridad que demuestra una total omisión en efectuar el multicitado cumplimiento de la sentencia, de aquélla que realiza actos

tendientes a lograrlo, pero que incurre en la repetición del acto o bien en exceso o defecto del mismo.

11.- De igual modo, la reforma que se propone no es rígida, al permitir que el criterio del juzgador se aplique motivadamente, valorando las circunstancias del caso y permitiendo que la autoridad cumpla la sentencia, objetivo primordial que el particular persigue desde el momento en que decide instar al Órgano Jurisdiccional con la presentación de su demanda y no necesariamente la aplicación repetida de sanciones a la responsable.

12.- Por último, en caso de que la autoridad persista en su actitud omisa para cumplir con el fallo, dejamos abierta la opción para interponer el juicio de amparo ante el tribunal federal competente, facultando a la Secretaría de Defensoría y Asesoría Jurídica de dicho tribunal a interponerlo, única y exclusivamente en los asuntos de que conoció ésta desde la primera instancia, con el único y principal objetivo de que se le restituya al gobernado, en sus derechos indebidamente afectados o desconocidos.

13.- Lo anterior obedece, a que en el ánimo del legislador al crear el tribunal, fue y sigue siendo la de hacer llegar la justicia a la clase social económicamente desvalida, propósito que con la figura de la queja, tal y como se encuentra actualmente regulada en la ley de dicho tribunal, no se cumple; máxime si consideramos que el 49% de las demandas que ingresaron en el año 2001 fueron tramitadas a través de la Secretaría de Defensoría y Asesoría Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo que hace imprescindible que dicha figura se reforme, para que la actuación del tribunal sea realmente eficaz.

BIBLIOGRAFIA

- Arellano García Carlos, Derecho Procesal Civil, 7ª. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.
- Arellano García Carlos. Garantías y Amparo, 7ª. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.
- Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.
- Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública, México, 1973.
- Colegio de Profesores de Derecho Procesal, Facultad de derecho de la UNAM. Derecho Procesal. Vol. 4. 2ª ed., Editorial Mexicana. México, 2001.
- Chávez Castillo, Raúl. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Procesal. Volumen 7, 2ª ed., Editorial Mexicana. México, 2001.
- Chávez Castillo, Raúl. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Juicio de Amparo, Volumen 7, México, 2001.
- Fiorini Bartolomé A., Manual de Derecho Administrativo, 2ª parte, Editorial La Ley, Buenos Aires, 1968.
- Fundación Tomás Moro. Diccionario Jurídico Espasa, Siglo XXI, nueva edición, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 2001.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Revisada y Actualizada por Manuel Fraga. 40ª ed., Editorial Porrúa, México, 2001.
- Gómez Lara, Cipriano. Derecho Procesal Civil. 4ª ed., Editorial Trillas. México, 1989.
- Lucero Espinosa Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa. 6ª ed., aumentada. México, 2000.
- Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2001.
- Martínez Morales Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo. Volumen 3. 2ª ed., Editorial Mexicana. México, 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Nava Negrete, Alfonso, Vega Hernández, Rodolfo y Robles Ordóñez Ramón, Coordinadores. Justicia Administrativa en México y en Iberoamérica. Revista de Estudios de Derecho Público, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C. Fundap, México, 2002.
- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª ed., Editorial Porrúa. México, 1997.
- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, 19ª. Ed., Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1970.
- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo. 10ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.

LEGISLACIONES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Fiscal de la Federación
- Ley de Amparo
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
- Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

HEMEROGRAFIAS

- Compilación de Leyes. Ley de Amparo de 1860, Suprema Corte de Justicia del Distrito Federal. México.
- Compilación de Leyes. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971 y sus Reformas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.
- Diario Oficial de la Federación. Exposición de Motivos, Ley de Justicia Fiscal, 31 de agosto de 1936.

- Diario Oficial de la Federación, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 19 de diciembre de 1995.
- Diario de los Debates, Senado, número 31, 14 de diciembre de 1978.
- Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, La Evolución del Contencioso Administrativo en México, Segunda Epoca. 17 de julio de 1991.
- Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Notas sobre el contencioso administrativo del Distrito Federal, Cronología de los Tribunales Administrativos, 1973.
- Secretaría General de Compilación y Difusión, Boletín Informativo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 30 Aniversario, 1971-2001.
- Secretaría General de Compilación y Difusión, Proceso Legislativo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

OTRAS FUENTES

- Acervo Jurídico, Sistema de Consulta Jurídica y Fiscal en CD, México MM.
- Las Constituciones de México, México y la Historia Constitucional, <http://www.cegs.itesm.mx/hdem/revolución/historiaconstituciones.html>, Internet.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**