



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

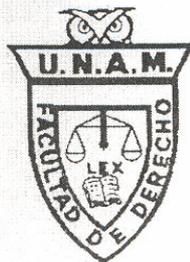
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

“CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEFINITIVAS
DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
VERONICA LOPEZ GALLEGOS

ASESOR DE TESIS: LIC. PATRICIA LOPEZ LOPEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, DISTRITO FEDERAL, FEBRERO 2007





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.

DEDICATORIAS

Doy gracias a Dios por todo lo que me ha dado, por ser tan afortunada al darme una familia tan linda que siempre me ha apoyado, gracias por permitirme lograr una meta más en mi vida, rodeada de gente tan maravillosa a la que quiero.

A mis padres, mi eterno agradecimiento por ser mis mejores maestros, por su apoyo incondicional, su amor y consejos que perdurarán en mi por siempre, mamá gracias por tu paciencia y cariño que siempre me haz demostrado, papá siempre serás mi mayor ejemplo.

A mis hermanos, Nohemí, Sonia y Luis Fernando, gracias por preocuparse por mi, por apoyarme, por creer en mi y estar a mi lado siempre, Nohemí gracias por desvelarte conmigo; Sonia gracias por ser tan auténtica y enseñarme a ser prudente; Fernando gracias por el amor que a tu manera me demuestras.

A mis sobrinos, Nelly y Diego, mis niños preciosos, gracias por alegrarme cada día con sus ocurrencias e inspirarme un amor tan puro y tan grande que me ayuda a seguir adelante.

Abuelito Adrián, aunque no puedas compartir este momento conmigo, donde sea que estés, se que estás orgulloso de mi, y siempre estás a mi lado, gracias por todo lo que nos enseñaste.

Ricardo, gracias por estar a mi lado en momentos buenos y malos, por tu apoyo, tu amor y comprensión, por alentarme en mis momentos de debilidad, para poder salir adelante, porque siempre estás dispuesto a escucharme, por darme lecciones de vida que nunca olvidaré y por las cuales te estaré eternamente agradecida.

Esme, Martha, mis grandes e incondicionales amigas, confidentes y mejores compañeras durante la carrera, gracias por compartir conmigo una etapa tan bonita como estudiantes y por su apoyo en mi vida personal.

Gaby y Miguel, gracias por escucharme, por todos sus consejos, por su amistad incondicional y por cuidar de mi y a todos aquellos que he omitido mencionar no por ser menos importantes pero que siempre me han apoyado.

A la Licenciada Patricia López López, gracias por todo el apoyo brindado y orientación para la elaboración del presente trabajo.

A la Magistrada Victoria Lazo Castillo y a los Licenciados Pedro Martín Ibarra Aguilera, Ramón Antonio Ramírez Torres y Yazmín González Arellanes, mucho agradezco sus enseñanzas, que han hecho que me apasione más esta materia.

INDICE

- Introducción.....	1
- CAPÍTULO PRIMERO.- EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	3
- 1.1 Noción de contencioso administrativo.....	3
- 1.2 Antecedentes del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	4
- 1.2.1. Francia.....	6
- 1.3. México.....	8
-1.3.1. Época Colonial.....	8
-1.3.2. Constitución de 1824.....	9
-1.3.3..Centralismo.....	9
-1.3.4. Bases Orgánicas de 1843.....	9
-1.3.5. Constitución de 1857.....	13
-1.3.6. Constitución de 1917.....	14
-1.3.7. Ley de Justicia Fiscal.....	16
-1.3.8. Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal	22
- CAPÍTULO SEGUNDO.- EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	28
-2.1 Procedencia.....	29
- 2.2 Partes.....	35
- 2.3. Demanda.....	38
-2.3.1. Plazo de interposición.....	38
-2.3.2. Requisitos.....	39
-2.3.3. Admisión, desechamiento y preclusión.....	40
- 2.4. La suspensión.....	43
- 2.5. Contestación a la demanda.....	46
- 2.5.1. Plazo de interposición.....	46
- 2.5.2 Requisitos.....	46
- 2.6. Pruebas.....	47
- 2.6.1. Medios de prueba.....	48
- 2.7. Ampliación de la demanda.....	50
-2.7.1. Supuestos de procedencia.....	50
-2.7.2. Término para efectuarla.....	51
- 2.8. Contestación a la ampliación a la demanda.....	51
-2.8.1.Término para efectuarla.....	51
- 2.9. La audiencia de Ley.....	51
-2.9.1. Desahogo de las pruebas.....	51
-2.9.2. Alegatos.....	52
- 2.10. Sentencias.....	53
-2.10.1. Validez.....	54
-2.10.2. Nulidad lisa y llana.....	54
-2.10.3. Nulidad para efectos.....	55
-2.10.4. Sentencia firme.....	55

- CAPÍTULO TERCERO.- CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	57
- 3.1. Nivel internacional.....	57
- 3.1.1. Argentina.....	57
- 3.1.2. España.....	62
- 3.2 Nivel Federal.....	71
- 3.2.1 Artículo 239 B del Código Fiscal de la Federación	71
- 3.2.2. Momento procesal en que se interpone la queja.....	73
- 3.2. 3. Supuestos de procedencia.....	73
- 3.3. Distrito Federal.....	76
-3.3.1 Artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	76
- 3.3.2 Tramitación.....	76
- 3.4. Nivel estatal.....	76
- 3.4.1. Procedimiento para exigir el cumplimiento de las sentencias de los Tribunales contenciosos.....	76
- 3.4.2. Estado de México.....	77
- 3.4.3 Aguascalientes.....	79
- 3.4.4. Querétaro.....	80
- 3.4.5. Baja California.....	82
- CAPÍTULO CUARTO. SUPRESIÓN DE LA QUEJA POR INCUMPLIMIENTO EN LAS SENTENCIAS PRONUNCIADAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL E IMPLEMENTACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO PARA OBTENER SU CUMPLIMIENTO.....	84
- 4.1. La sentencia.....	90
-4.1.1. Sentencias ejecutoriadas.....	90
- 4.2. Solicitud de cumplimiento a partir de la notificación de la sentencia.....	99
- 4.3. Informe de cumplimiento.....	99
- 4.4. Facultades del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para exigir el cumplimiento de las sentencias.....	102
- 4.4.1. Amonestación.....	103
-4.4.2. Multa.....	103
-4.4.3. Solicitud de cumplimiento al superior jerárquico.....	104
-4.4.4. Destitución de la autoridad demandada y del superior jerárquico.....	105
- Conclusiones.....	115
- Bibliografía.....	117

INTRODUCCIÓN

El principio de legalidad constituye una limitante a las autoridades administrativas locales, ya que conforme a él, sólo se puede realizar lo que la ley les permite, por lo que al emitir actos en contravención a las normas, se puede implementar o combatir éstos a través del juicio contencioso administrativo, para lograr su control en caso de determinarse su ilegalidad; ya que ante él se tramitan los juicios suscitados entre las autoridades y los particulares.

Si un acto de autoridad fue emitido contraviniendo las normas jurídicas, debe decretarse su nulidad y restituir al actor en el goce de los derechos que le fueron vulnerados.

En el presente trabajo se abordará la necesidad de implementar un procedimiento eficaz que tienda a lograr el efectivo cumplimiento de las resoluciones, ya que después de substanciarse un juicio y obtener una resolución favorable, se enfrenta el particular a obtener su cumplimiento, ya que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal carece de medios suficientes para lograrlo.

En el primer capítulo se hará referencia a los antecedentes históricos del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y la evolución del mismo, a efecto de precisar las características con las que actualmente cuenta.

En el segundo capítulo se estudia el procedimiento que se tramita ante el Contencioso del Distrito Federal, haciendo hincapié en la figura de la queja prevista en el artículo 83 de su ley y establecer la ineficacia de la misma y de los medios coercitivos con que cuenta el Tribunal para lograr el cumplimiento de sus fallos pronunciados.

En el tercer capítulo se realiza un análisis de diversos ordenamientos jurídicos en cuanto al alcance de los medios con que cuentan para lograr el

cumplimiento de las sentencias y destacar los puntos relevantes haciendo una breve comparación con los medios con que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Finalmente, se abordará la necesidad de la supresión de la queja, y que el Tribunal de oficio inicie un procedimiento coactivo para obtener el cumplimiento de la sentencia, imponiendo medidas de apremio ahí detalladas, que irán desde el apercibimiento hasta la destitución de la autoridad que no cumple con las sentencias, caso en el cual el Tribunal podrá realizar el cumplimiento en rebeldía; asimismo, contemplar la posibilidad que de encontrarse en un supuesto de imposibilidad material, se realice un cumplimiento sustituto de las sentencias.

CAPÍTULO PRIMERO.- EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

1.1 Noción de contencioso administrativo.

Conforme al principio de legalidad, los órganos de poder público sólo pueden realizar lo que la ley les permite, por lo que el realizar actos no apegados a derecho conlleva a la necesidad de que los mismos sean anulados a efecto de que el particular sea restituido en el derecho que le es violado.

En efecto, el sometimiento del Estado al derecho plantea la existencia de relaciones jurídicas, que genera la relación jurídico-administrativa con la existencia de derechos y obligaciones recíprocas para las partes que se encuentran unidas por este vínculo, asimismo, implica que el ejercicio del poder público necesariamente se realice conforme a las disposiciones legales que lo regulan, por lo que, cuando los actos de autoridad se formulen en contravención al mandato legal, deben ser corregidos.

Es por ello que se establecen tribunales que resuelvan la controversia entre los administrados y la Administración Pública a fin de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, y con ello preservar dicho principio de legalidad, lo que connota la idea de la creación de un contencioso administrativo.

El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales¹.

¹ Lucero Espinosa, Manuel Teoría y práctica del Contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª, edición, Porrúa, México, 2002, p. 17.

La materia sobre la que versa el contencioso administrativo, la constituye exclusivamente los actos de los órganos administrativos integrantes de la Administración Pública, sean centralizados o descentralizados.

Existen contenciosos de anulación y de plena jurisdicción, cuyas diferencias sustanciales, señala el autor Lucero Espinosa, pueden identificarse en cuanto a su finalidad, al procedimiento, a su sentencia y a sus efectos².

Respecto de su finalidad, en el tribunal de simple anulación sólo se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la Administración, en tanto que en el de plena jurisdicción se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo.

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 participación se reduce a rendir un informe que le requiere el tribunal³.

En este punto es importante destacar, que en el contencioso administrativo que se ventila en el Distrito Federal, en relación al procedimiento, la Administración, sí tiene una participación como autoridad demandada, y al igual que el particular, interviene en el juicio contestando la demanda, aportando pruebas con el fin de obtener una resolución favorable, por lo que a contrario sensu, se encontraría en un supuesto de un contencioso de plena jurisdicción.

Respecto de la sentencia, el de simple anulación sólo se constriñe a declarar la validez o nulidad del acto, según corresponda, en el de plena jurisdicción se emite una sentencia de condena⁴.

² Op. cit. p. 19.

³ Op. cit. p. 23.

⁴ Op. cit p. 26.

1.2 Antecedentes del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En este punto es importante destacar dos sistemas contenciosos administrativos, estos son el francés y el anglosajón, ya que si bien, como más adelante quedará detallado, actualmente nuestro sistema jurídico sigue el modelo francés, en algunas constituciones nuestro contencioso administrativo se basaba en el sistema anglosajón.

El sistema francés se caracteriza por la creación de tribunales administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo, que son los que van a dirimir las controversias entre los particulares y la Administración, dentro de éste son dos las formas más importantes de lo contencioso administrativo; contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación y el contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo⁵.

El contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, por las siguientes causas:

- Incompetencia del funcionario.
- Inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley.
- Por no haberse aplicado la disposición debida.
- Por desvío de poder.

El contencioso subjetivo 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.

Por el contrario, en el sistema angloamericano los tribunales que conocen de tales controversias pertenecen al Poder Judicial, atribuye a los

⁵ Op. cit. p. 25.

órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad en el Poder Judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones o de invasión de esfera de competencia entre poderes, respetándose por tanto, la división de poderes.

1.2.1. Francia

El contencioso administrativo francés surgió de la interpretación de la división de poderes que plantea la 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 habrá dependencia de un poder a otro. Con esta idea se creó el Consejo de Estado francés que en principio instruyó los expedientes de las controversias entre la administración y los gobernados para que la resolución definitiva la dictara el soberano, es decir, se trataba de un sistema de justicia retenida. Posteriormente se otorgaron facultades para que este órgano instruyera la causa y emitiera la resolución, dando lugar a un tribunal de justicia delegada.

El contencioso francés se caracteriza por una justicia delegada, la cual 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 jurisdicción retenida es la que realizan 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”⁶.

⁶ Op. Cit p. 18.

Después de la Revolución Francesa se suprimieron las instituciones políticas del antiguo régimen, el Consulado fue un período de regreso a la calma y de transición a un nuevo estilo de Monarquía, la cual con el tiempo se convirtió en el Imperio de Napoleón Bonaparte, el cual emprendió una renovación del derecho francés, ya que sienta las bases que condicionan la existencia y evolución del Derecho Procesal Administrativo, desembocando en una jurisdicción administrativa moderna de naturaleza sui géneris, con base en una particular interpretación rígida del principio de la división de poderes, se advierte que los actos de la administración activa debían ser juzgados por una administración contenciosa y no por los tribunales judiciales, ya que de no ser así, se atentaría contra el equilibrio que debería existir entre los poderes.

El sustento legal para la dualidad de jurisdicciones en Francia, lo proporciona la Ley del 24 de agosto de 1790, señalando en su artículo 13: *“Las funciones judiciales son distintas de las funciones administrativas, no podrán, bajo pena de felonía, manera que sea, administrativos, ni citar ante ellos⁷.”*

La caída del Imperio de Napoleón, y en el proceso de la restauración de Francia, los liberales derogan la figura del Consejo de Estado por considerar que se encuentra sumamente vinculado con el régimen napoleónico y en 1814 se restablece este órgano con la misma estructura que tenía durante la antigua monarquía. Más adelante, en la segunda república con la Constitución de 1848, se le reconoce por primera vez al Consejo de Estado la jerarquía de órgano constitucional.

El contencioso-administrativo, ante el Consejo de Estado se puede substanciar en cuatro tipos de procedimientos diferentes, los cuales son:

- Contencioso de interpretación y apreciación de legalidad.

- Contencioso de represión.

⁷ Aurora Cortina G. Quijano, “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Procedimientos en Materia fiscal y Administrativa” Tomo III, Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, México, 2001, p. 48.

-Contencioso de anulación; y

-Contencioso de plena jurisdicción.

El contencioso de interpretación y apreciación de legalidad, encuentra el sentido jurídico de un acto administrativo y con la apreciación de legalidad se determina el valor jurídico del acto administrativo, solamente está obligado a sugerir los elementos de la resolución que dictará otra vez.

El contencioso de represión, tiene como finalidad sancionar al particular por motivo de una infracción cometida por éste último relacionada con una regla de derecho administrativo.

El contencioso de anulación tiene como finalidad controlar la legalidad de la administración activa, sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada, su finalidad es restablecer el orden jurídico violado limitándose la sentencia a anular el acto impugnado.

El contencioso de plena jurisdicción, tiene por finalidad la protección de los derechos públicos subjetivos de los administrados, obliga al tribunal a fijar los derechos del recurrente y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos.

1.3. México

1.3.1. Época Colonial

En el México colonial, el sistema de impartición de justicia empezó a evolucionar desde los inicios del siglo XVI.

Existía la Ley 35, Título XV, la cual disponía: *“De todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores a título de gobierno está ordenado por si alguna*

parte se sintiera agraviada puede apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias⁸”.

En dicha Ley se facultaba al Virrey a poder insistir en la ejecución del acuerdo combatido, si ello acontecía, se enviaban los autos al Consejo Real de las Indias, más adelante, se facultó a los Virreyes para conocer de las apelaciones interpuestas, que las personas promovían en contra de las resoluciones que les fueran adversas.

CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

En este ordenamiento encontramos un Consejo de Estado siguiendo el modelo francés, que funcionaba como Consejo del Rey en materia gubernamental, ya que lo asesoraba.

LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÀN DE 1814,

Siguió la tradición norteamericana, dejando la resolución de controversias del orden administrativo al Poder Judicial.

1.3.2. Constitución de 1824.

Determinó la existencia de un Consejo de Gobierno y disponía que en algunos casos el Presidente debía escuchar la opinión del Senado, y en los recesos de éste al Consejo de Gobierno; y a la Suprema Corte de Justicia se acudiría si se trataba de asuntos contenciosos, este ordenamiento seguía la influencia norteamericana, ya que resolvía la autoridad judicial.

1.3.3. Centralismo

En el año de 1836 se expidieron las siete Leyes centralistas, que aceptaron el concepto de contencioso fiscal y contenciosos administrativo.

⁸ Díaz González, Luis Raúl Tribunal Fiscal de la Federación Ley Orgánica comentada., 2ª edición, ediciones contables y administrativas, México, 2002, p. 16.

La Ley quinta, en su artículo 12, fracción VI, le atribuyó competencia a la Suprema Corte para conocer de las disputas judiciales que versen sobre contratos o negocios celebrados con el Supremo Gobierno o por su orden expresa, siguiendo el sistema anglosajón.

1.3.4. Bases Orgánicas de 1843

Sostenían el principio de la división de Poderes, y por ende le asignaron a la Suprema Corte, el conocimiento del contencioso administrativo.

LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El antecedente más directo y claro de la jurisdicción contenciosa administrativa basada en el sistema francés, y como actualmente se encuentra nuestra legislación, es la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, expedida el 5 de mayo de 1853, por el entonces presidente Antonio López de Santa Anna, también conocida como Ley Lares.

En el año de 1853, se elaboró la Ley apareciendo el Consejo de Estado con calidad de Tribunal Administrativo siendo Don Teodosio Lares quien la creó, organizando la impartición de Justicia Administrativa.

La ley constaba de 14 artículos y el reglamento por 81. En su artículo 1º la Ley establece el principio general de que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas. Este principio se acomoda a la concepción de la separación de poderes, ya que corresponde al propio Poder Ejecutivo, sin interferencia de ningún otro poder y el conocimiento y resolución de las controversias que se susciten con motivo de sus actuaciones.

A diferencia del Consejo de Estado francés, cuya competencia había sido consignada de manera genérica y cuyo detalle había sido precisado gracias a su propia creación jurisprudencial, la Ley Lares expresó de manera enunciativa las materias que serían objeto de lo contencioso administrativo.

Señalando en el artículo 2 lo siguiente:

Artículo 2º.- Son cuestiones de administración, las relativas:

- I. A las obras públicas
- II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración
- III. A las rentas nacionales.
- IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.
- V. A la inteligente explicación y aplicación de los actos administrativos.
- VI. A su ejecución y cumplimiento⁹.

El procedimiento que se establecía consideraba fundamentalmente dos instancias: la primera, ante una sección contencioso-administrativa, dentro del Consejo de Ministros, que se integraba por cinco consejeros y por un secretario nombrados por el Presidente

La segunda instancia era el Consejo de Estado, constituido de acuerdo a las Bases para la Administración de 1853.

a) La primera instancia se iniciaba con una memoria (reclamación) dirigida al ministerio de donde provenía el acto que se combatía.

b) Si el negocio no pudiera arreglarse con los interesados en un plazo de 30 días, debía turnarse el asunto a la sección especial del Consejo de Estado, notificando al reclamante y al Procurador General.

c) Dentro de un plazo de 20 días, el Procurador contestaría la reclamación.

⁹ Díaz González, Luis. Op cit p. 18.

d) Corrido el traslado de la contestación formulada al particular reclamante y manifestando lo conducente por éste, se recibían las pruebas y después los alegatos, dentro de 15 días siguientes

e) Dicha resolución se notificaría a las partes y se daba copia a todos los Ministros.

f) Los Ministros y las partes, podían expresar su inconformidad contando con un plazo de 10 días para hacerlo en el cual el asunto se sometería reunido.

Los involucrados podían inconformarse en una segunda instancia ante el Consejo de Estado. Para tal efecto, se regularon dos recursos: el de aclaración y el de nulidad.

Las controversias que sobre la competencia del Consejo de Estado y las autoridades judiciales se suscitaban, las resolvería la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia.

La Ley Lares estableció una jurisdicción administrativa de carácter retenido, pues correspondía a la propia administración activa el conocimiento y decisión de las controversias que surgieran con respecto a los gobernados. La actuación del consejo se limitaba exclusivamente a emitir un dictamen en vía de mandamiento administrativo.

Consideró los conflictos y las judiciales, mismas que serían resueltas por la Primera Sala de la Suprema Corte.

Los Tribunales no podían ejecutar ni embargar los caudales del Erario o Rentas nacionales.

Esta Ley tuvo una duración muy breve, pues debido al triunfo del Plan de Ayutla, encabezado por Juan Álvarez, fue abolida por la Ley del 21 de noviembre de 1855.

Durante el imperio de Maximiliano resurgió el Consejo de Estado como órgano de jurisdicción retenida, cuya regulación se remitió al Decreto sobre Organización General de los Ministerios, así como a la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento del 1º de noviembre de 1865.

1.3.5. Constitución de 1857

La Constitución de 1857, desconoció terminantemente la posibilidad de que dos o más poderes se reuniesen en una sola persona o corporación, lo que trajo como consecuencia la competencia exclusiva del Poder Judicial en asuntos de carácter Contencioso Administrativo, señalando lo siguiente:

“Artículo 50. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”

“Artículo 99. Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia de la dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación; entre estos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los del otro¹⁰”.

Es decir se siguió el sistema norteamericano, lo cual motivó debates a favor y en contra de la instauración de un contencioso administrativo que dirimiera las controversias, entre los particulares y la administración, dentro de estas destacan las siguientes:

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe Leyes fundamentales de México 1808- 1975. 4ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 125.

LA TESIS VALLARTA

Ignacio Vallarta consideró que la existencia de los tribunales administrativos rompía con el principio de la división de poderes, pues de acuerdo con el artículo 50 de la Constitución de 1857, no podían reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, y el establecimiento del contencioso gubernativo implicaba la reunión de dos poderes en la persona del presidente de la República, toda vez que sería tanto como autorizar al Ejecutivo a juzgar y conjugar la competencia administrativa y la judicial.

LA TESIS PALLARES

Estableció que los límites de cada poder en México están perfectamente delimitados y que no había ni motivo de confusión o conflicto entre ellos, razón por la cual en nuestro país no había lugar para el contencioso administrativo.

TESIS MARISCAL.

Consideraba que el Poder Judicial en México no podía, en las controversias de carácter administrativo, resolver ni actuar sin que previamente existiera una legislación del Congreso que estableciera esa competencia y definiera el procedimiento específico, ya que solo se establecía competencia a los Tribunales Federales para conocer de asuntos civiles y mercantiles, más no se señalaba que tuviesen el poder de anular o revocar la decisiones de la administración pública.

LEY DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1864.

Durante el Imperio de Maximiliano de Asburgo, (sic) se desconoció al Gobierno liberal y en consecuencia a la Constitución de 1857. Por ende fue creada la Ley del 4 de diciembre de 1864, la que estableció el Consejo de Estado, siguiendo el modelo francés, atribuyéndole funciones consultivas; y señalaba que, entre otras atribuciones, tendría la de formar el Contencioso

Administrativo, una vez restablecida la República en nuestro País, la Constitución de 1857 retomó su vigencia, hasta ser sustituida por la de 1917¹¹.

1.3.6. Constitución de 1917.

Al inicio reconoció como válido el Sistema judicialista de impartición de Justicia administrativa, hizo competente a los miembros del Poder Judicial para la resolución de asuntos administrativos, sin reconocer la posibilidad de existencia de Tribunales Administrativos.

En esa época y hasta antes del año 1936, los particulares sólo contaban con el Juicio de Amparo para impugnar, en casi todos los casos las decisiones tomadas por los Órganos de la Administración.

En las fracciones I y III del artículo 104 constitucional, se planteó la situación que con base a tales dispositivos se admitiese o no la sustanciación de un juicio ordinario de oposición, diferente del extraordinario que sería el Juicio de Garantías.

La promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1934, definió la situación de duda existente y se le confirió competencia a los Jueces de Distrito y a los Tribunales de Circuito, en primera instancia y en apelación respectivamente, para conocer de controversias planteadas con motivo de la aplicación de Leyes federales, acerca de la legalidad o subsistencia de actos y procedimientos administrativos.

La Constitución de 1917 repite el sistema de control judicialista, a través del juicio de amparo, que ya había consagrado la Carta fundamental de 1857, de esta manera las controversias que en materia administrativa pudieran presentarse eran resueltas por los tribunales federales. El artículo 104 fracción I, de la Constitución de 1917 disponía:

¹¹ Díaz González, Luis Raúl, op. cit., p. 20.

“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 leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los estados, del Distrito federal y territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la Ley.”

1.3.7. Ley de Justicia Fiscal

El 27 de agosto de 1936 se crea la Ley de Justicia Fiscal, que estableció un Tribunal con autonomía para dictar sus fallos por delegación de facultades que la propia ley establece, la cual dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación, el 1º de enero de 1937, con la finalidad de tramitar y resolver el contencioso administrativo.

Esta Ley creó el Tribunal Fiscal de la Federación como tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés, cuyas características eran:

- a) Un tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo encargado de resolver controversias administrativas, especialmente en materia fiscal.
- b) “Debía considerarse” de justicia delegada.
- c) Fue un tribunal de simple anulación.

- d) Era un órgano de competencia específica en materia fiscal.
- e) Fue diseñado como un órgano colegiado.

Conforme a la exposición de motivos, la ubicación del Tribunal Fiscal dentro del marco del Poder Ejecutivo no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, ya que la seguridad del particular se encuentra garantizada al poder interponer el juicio de amparo en contra de las resoluciones de dicho Tribunal, sin embargo no existía disposición constitucional expresa que facultara la creación de dichos tribunales.

El procedimiento era uniinstancial. No se contemplaba ningún recurso de alzada.

Contra las sentencias del Tribunal Fiscal procedía el juicio de amparo si eran desfavorables a los particulares, pero las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna.

La exposición de motivos justifica su creación, apoyada en diversas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia fiscal y administrativa, ya que como se ha señalado no se creó a partir de algún precepto constitucional .

Fueron tres interpretaciones las que dieron fundamento a la jurisdicción contenciosa fiscal:

-En primer lugar, la jurisprudencia de la Suprema Corte respecto a la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva del Estado, al interpretar el artículo 22 constitucional. La exposición de motivos señalaba que la Corte había desarrollado este principio en dos mandamientos, uno civil y otro fiscal, concerniente a la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas, aplicación que no la realizaba la autoridad judicial sino por aquella que conforme a la ley fuera competente. La Corte concluía que resultaba un problema de ley secundaria organizar la competencia de

autoridades para el pago de impuestos o multas. Así resultaba que la liquidación y el cobro de los impuestos, se regulara legalmente a través de un conjunto de principios que ordenara la liquidación y el cobro de las prestaciones y protegiera las garantías del particular.

El segundo criterio era que la jurisprudencia mexicana, a partir de 1929, había consagrado que las leyes generales podían establecer un recurso o medio de defensa para el particular, cuyo conocimiento podía encomendarse a una autoridad distinta a la judicial y en un procedimiento diverso del juicio de amparo. La Corte había determinado por jurisprudencia que tales recursos o medios de defensa eran de trámite obligatorio, previo al ejercicio de la acción de amparo.

Finalmente la Corte había interpretado el artículo 14 constitucional en el sentido de que no era indispensable que la garantía de audiencia se tramitara precisamente ante autoridades judiciales, sino que sólo se requería la existencia de un procedimiento que podía verificarse ante autoridades administrativas.

Así se justificaba sin un fundamento constitucional, la aparición del Tribunal Fiscal de la Federación, la exposición de motivos de la citada ley señala:

“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); 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 hace¹².”

¹² Castañeda Rivas, César Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, 1996, p.132.

Esto es, se crea el Tribunal Fiscal, como un órgano de justicia delegada que actuaba en nombre del Ejecutivo para dirimir controversias fiscales. Se definía al Tribunal como un contencioso de anulación pues somete a su jurisdicción el acto, ya que tienen como único reconocer la legalidad o declarar la nulidad del acto o procedimiento.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo una vigencia hasta el 1 de diciembre de 1938, ya que a partir del 1º de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación.

CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.

El Doctor Carpizo analizó la constitucionalidad de los tribunales administrativos, ya que aborda la cuestión de que los tribunales contencioso administrativos violan el principio de separación de poderes. Afirma que por una interpretación de la concepción de la separación de poderes surge el control jurisdiccional administrativo, pues los poderes no podían interferirse en sus respectivas funciones. Además están dotados de autonomía, lo que asegura imparcialidad.

Argumentó que tampoco violan el artículo 13 constitucional, porque no es un tribunal especial, ya que no se crea para conocer exclusivamente de un caso o en particular.

No violan el artículo 14 constitucional porque esa garantía protege que el particular sea escuchado en un procedimiento, previamente a la resolución que se toma, la cual también engloba a los tribunales contencioso administrativos.

Finalmente, señala que no violan el artículo 17 constitucional porque la administración pública no se hace justicia por su propia mano¹³.

REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Si bien la Constitución de 1917 en su artículo 104 no previó la existencia de tribunales administrativos, se hicieron dos reformas los días 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1967.

El deseo de dar fundamento constitucional a los tribunales administrativos, y en especial al Tribunal Fiscal de la Federación, se consiguió con la reforma a la fracción 1 del artículo 104, en vigor a partir del 10 de enero de 1947.

Con fundamento en dicha reforma constitucional, el Congreso de la Unión expidió una ley para crear, ante la Suprema Corte de Justicia, un recurso contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

La reforma del 30 de diciembre de 1946 adiciona la fracción I del artículo 104 constitucional, en ella se menciona de manera expresa a los tribunales administrativos como órganos jurisdiccionales creados por ley federal y dotados de plena autonomía par dictar fallos. Dicho precepto señaló:

“Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.-...

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

¹³ Carpizo, Jorge “Bases constitucionales de los tribunales de lo contencioso administrativo”, en la Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, núm 1, 1ª época, 17 de julio de 1972, México, pp. 39 y 40.

El 19 de junio de 1967, se expidió una nueva reforma al artículo 104, publicada el 25 de octubre del mismo año, en la cual se reconoce de manera expresa la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo. Esta reforma prevé la existencia de un tribunal administrativo para el Distrito Federal, órgano que surgiría hasta el año 1971. Con dicha reforma, el precepto quedó en los siguientes términos:

“Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- ...

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

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

Posteriormente el artículo 104, fracción I, de la Constitución fue modificado por reforma publicada el 8 de octubre de 1974, para eliminar la alusión los territorios federales, ya que Quintana Roo y Baja California Sur pasaron a ser Estados de la Federación.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987 se reformó el artículo 116 de la Constitución, relativo a la organización del poder público de los Estados. Reforma trascendente es la de

la fracción IV que establece la posibilidad de que las constituciones y leyes de los Estados puedan instituir tribunales de lo contencioso administrativo.

El 10 de agosto de 1987 se publicaron diversas modificaciones a la Constitución federal, entre ellas dos adiciones a los artículos 73 fracción XXIX-H y 104, fracción I-B que establecían lo siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten contra la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”

“Artículo 104 (...)

I-B De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX- H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno.”

Señala el Magistrado Castañeda Rivas que esta reforma, consagra que la revisión administrativa de la que conoce el Poder Judicial de la Federación, respecto de las sentencias definitivas de los tribunales contencioso-administrativo, se tramitará conforme al procedimiento que se ha establecido para el amparo indirecto, pero serán los tribunales colegiados de circuito los competentes para conocer de este recurso y ya no la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, como se establecía antes de la reforma, lo que fue modificado para descentralizar la impartición de justicia administrativa y para darle jerarquía de constitucionalidad a la Corte.

1.3.8. Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El 25 de octubre de 1993 se reformaron los artículos 73 fracción XXIX-H, 104 fracción I-B y 122 constitucionales, quedando en los siguientes términos:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
(...)

XXXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten contra la administración pública federal y los particulares estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”

“Artículo 104 (...) Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:
(...)

I-B De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX- H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno.”

Con base en estas reformas corresponde a la Asamblea de Representantes, como nuevo órgano legislativo del Distrito Federal, expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo local; por ello fue necesaria la reforma de los artículos citados, pues de esta forma se eliminaron las facultades del Congreso de la Unión para legislar en cuanto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La Ley que crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fue publicada el 17 de marzo de 1971, dicha Ley le fijaba una competencia sólo administrativa más no fiscal.

El Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal inició sus funciones con plena jurisdicción, ya que podía señalar en sus sentencias el sentido de la nueva resolución que debería dictar la autoridad, en sustitución del acto administrativo anulado¹⁴.

El 4 de enero de 1973 se publica la primera reforma a la Ley del Tribunal. Ésta contenía cuatro aspectos sobresalientes:

a) La reforma al artículo 32, que establecía que sólo las personas con un interés legítimo podían intervenir en el juicio.

b) La fijación de las causales de nulidad, que se señalaron en el artículo 77 bis ahora artículo 81):

-Incompetencia de la autoridad;

-Incumplimiento u omisión de las formalidades legales;

¹⁴ Castañeda Rivas, César. op cit, p. 57.

-Violación de la ley o no haberse aplicado la debida, y

-Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra acusa similar.

c) Supresión de la plena jurisdicción, sustituida por una disposición ambigua, que en todo caso podría dar paso a una sentencia que fijara los términos de la nueva resolución administrativa. Argumentando que el juzgador sustituía en sus facultades a la autoridad, invadiendo sus atribuciones administrativas.

d) La creación del recurso de revisión que podía interponer el Jefe del Departamento del Distrito Federal¹⁵, o quien legalmente lo representara, en asuntos de importancia y trascendencia.

La segunda reforma de la Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1979. De esta reforma cabe destacar la ampliación de la competencia del Tribunal para poder conocer de las cuestiones fiscales locales y la eliminación del término legítimo en relación con el interés que se requería para intervenir en juicio.

La tercera reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1986, desapareciendo la negativa ficta y estableciéndose el interés jurídico como requisito indispensable para poder intervenir en juicio, con lo cual se cerró el acceso al Tribunal a aquellos gobernados que no contaran con un derecho subjetivo público. Se amplió el recurso de revisión para que los particulares también pudieran hacer uso del mismo. Se creó una Sala Superior, compuesta por cinco Magistrados para conocer principalmente de los recursos de revisión que interponían las autoridades y los particulares en contra de las resoluciones de las Salas ordinarias.

¹⁵ Actualmente Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La cuarta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1ª de diciembre de 1987, de la cual destacan tres aspectos importantes:

1. El primero consistió en establecer dos nuevas causales de sobreseimiento en el artículo 72 de la Ley del Tribunal, en las fracciones IV y V, siendo éstas cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor o revocado el acto que se impugna y en la fracción V se señaló la inactividad procesal, cuando en un asunto no se hubiese efectuado ningún acto durante el término de 180 días, ni el actor hubiera promovido en ese mismo período.

2. Se actualizaron los montos de sanción que establecía el artículo 82 de la Ley del Tribunal, fijándose un nuevo rango para sancionar el incumplimiento de las autoridades a las sentencias firmes del Tribunal, señalándose una multa de 50 a 100 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.

3. En el artículo 87 de la Ley del Tribunal se estableció el recurso de revisión administrativa.

La quinta reforma se publicó el 21 de diciembre de 1987 y tuvo como propósito actualizar los artículos 3º y 8º de la Ley para que los nombramientos de los Magistrados del Tribunal los aprobara la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La sexta reforma se publicó el 18 de junio de 1992, y en ella se modificó el artículo 4º que se refiere a la ampliación hasta 75 años de edad para el retiro de los Magistrados.

La séptima reforma se publicó el 10 de enero de 1994 en el Diario Oficial de la Federación. Se añadió una nueva fracción al artículo 21, que daba competencia a las Salas del Tribunal para que conocieran de las resoluciones dictadas por las autoridades; se negaba a los particulares la indemnización por

daños y perjuicios cuando los funcionarios responsables hubieran actuado de manera ilícita y dolosa, en detrimento del patrimonio de los gobernados.

En la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1995, destacan:

-La plena jurisdicción

-La competencia de las salas para conocer de resoluciones en donde se haya configurado la positiva o la negativa ficta,

-La ampliación de las facultades para conocer de los actos que afecten a los particulares dictados por la administración pública paraestatal del Distrito Federal, cuando actúe con el carácter de autoridad.

-La suspensión con efectos restitutorios.

-El interés legítimo, y

-La suplencia de las deficiencias de la demanda, no sólo en materia administrativa sino fiscal¹⁶.

De este modo se aprecia, que la interpretación de la división de poderes por la que se crea el Consejo de Estado en Francia, y que dicha figura se retoma en nuestro país, lo cual es apropiado, ya que el estudio del contencioso implica especialización lo cual no podía ser resueltos por Tribunales de materia civil o penal, además de que debe ante todo salvaguardarse el Estado de derecho y las prerrogativas de los ciudadanos.

¹⁶ Castañeda Rivas, César, op. cit, p. 67.

CAPÍTULO SEGUNDO.- EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

En materia tributaria se llevan a cabo procedimientos y procesos, el Maestro Rodríguez y Lobato, define al procedimiento como el conjunto de actos jurídicos que se ordenan a una finalidad determinada y puede ser o no ser jurisdiccional, y al proceso como la resolución jurisdiccional de un litigio¹⁷.

Los procedimientos se caracterizan por llevarse a cabo entre el particular y la administración, por ejemplo la devolución o la compensación; en tanto que en el proceso intervienen el particular, la autoridad y un tercero que dirime una controversia, por lo que es de afirmarse que ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se lleva a cabo un proceso, ya que es un órgano competente para conocer de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública centralizada, desconcentrada y paraestatal, conforme al artículo 1º de su Ley, es un Tribunal administrativo dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas.

El Magistrado Castañeda Rivas define al proceso contencioso administrativo como la institución que se integra por el conjunto de actos procedimentales que persiguen la finalidad de resolver una controversia suscitada por cuestiones de derecho administrativo, entre la administración pública y los particulares¹⁸.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se compone de una Sala Superior integrada por siete Magistrados, y por tres Salas Ordinarias de tres Magistrados cada una, de las cuales una tendrá como competencia exclusiva la materia de uso de suelo.

Conforme el artículo 25 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a falta de disposición expresa, se aplica

¹⁷ Rodríguez y Lobato Derecho Fiscal, 3ª edición, Oxford, México, 1989, p.165.

¹⁸ Castañeda Rivas, Op.cit p. 74.

supletoriamente lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal el Código Financiero del Distrito Federal, y en su caso el Código Fiscal de la Federación en lo que resulten aplicables.

Cuando las necesidades del servicio lo requieran, a juicio de la Sala Superior, se formarán Salas Auxiliares integradas por tres Magistrados cada una.

2.1 Procedencia

A fin de realizar un análisis de los supuestos de procedencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debe señalarse lo que se entiende por competencia, Cipriano Gómez Lara realiza una distinción de este término en su sentido amplio y estricto, manifiesta que en sentido lato es el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones¹⁹.

Refiere que en sentido estricto es la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto, el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones²⁰.

De lo anterior se desprende que la competencia es el ámbito de facultades que la Ley atribuye a un órgano de poder, las cuales se delimitan en razón de territorio, materia, grado y cuantía, aunque debe destacarse que en el Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se considera competente conforme al territorio y a la materia, ya que el Tribunal es competente para conocer los actos emitidos por la Administración Pública del Distrito Federal, que versen sobre materia administrativa y fiscal.

En la Ley se distingue la competencia de las Salas regionales y la sala superior, y ya que el juicio contencioso se instruye en las Salas regionales, es

¹⁹ Gómez Lara, Cipriano Teoría general del proceso, 3ª edición, Oxford, México, 2003, p. 174.

²⁰ Idem.

importante señalar los supuestos de competencia en razón de territorio, para estas, los cuales se establecen en el artículo 23 de su Ley, y que son:

1) 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.

De este supuesto se advierte la competencia por territorio del Tribunal, ya que este conoce de actos administrativos emitidos por autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, las cuales son establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, resaltando que en materia administrativa no señala como presupuesto necesario que las resoluciones, sean definitivas, ya que puede impugnarse cualquier manifestación de voluntad por la que la autoridad ordene, ejecute o trate de ejecutar un acto que cause agravio al particular.

La Administración Pública del Distrito Federal, conforme lo establece el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, es centralizada, desconcentrada y paraestatal.

La Administración Pública Centralizada, la conforma la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Los Órganos Administrativos Desconcentrados, son los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la Dependencia que éste determine.

Los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

Son organismos descentralizados las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten,

creadas por Decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa.

Las empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal, son las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las Sociedades Civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes²¹.

Conforme al artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal los fideicomisos públicos son aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales, en la realización de las funciones que legalmente le corresponden.

2) En contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades; la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, conforme a las fracciones IV y IX del artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la conforman los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

²¹ Art. 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por lo establecido en los dos primeros supuestos de procedencia del juicio que se ventila ante el contencioso del Distrito Federal, es evidente que en éstos se le otorga la competencia para conocer de los actos administrativos que causen agravio al particular, sin que requiera de algún otro elemento para que dichos actos puedan impugnarse.

3) 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 agravio en materia fiscal.

En la Ley, no señala en específico cuales son las resoluciones definitivas, por lo que nos ayuda a dilucidar tal cuestión la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuyo artículo 11 señala que una resolución es definitiva cuando no admitan recurso administrativo, o cuando su interposición sea optativa.

4) 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; en éste aspecto, es necesario señalar que sólo se impugna el silencio de las autoridades²², es decir, el sentido de la resolución sólo implica que la autoridad dé respuesta a la solicitud, más no que satisfaga el sentido de la misma, ya que no se encuentra obligada, lo cual puede ser impugnado en otro juicio, situación que sí acontece cuando se impugna una negativa ficta.

5) En contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses como regla general, a partir de la recepción de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos.

²² Castañeda Rivas, César, op. cit p. 77.

Dicha figura implica la no contestación o la no resolución por parte de la autoridad, a una instancia efectuada por un particular, lo que significa una contestación o resolución negativa, en este supuesto al impugnarse por el particular, el demandado da a conocer los términos de la resolución en la contestación a la demanda, supuesto para la cual se prevé la ampliación a la demanda, en la cual el actor puede hacer valer los agravios respectivos en contra de la misma.

Debe distinguirse la negativa ficta del derecho de petición, ya que éste se consagra en el artículo 8 constitucional, el cual consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa debe recaer una contestación por escrito, la cual debe hacerse en breve término, y si no acontece así, se acude al juicio de garantías, lo que implica que la resolución dictada en el amparo es en el sentido de que la autoridad conteste; en tanto que en la negativa ficta, si la autoridad no contesta en un término de 4 meses, se considera que lo hace en sentido negativo y dentro del propio juicio la autoridad debe aportar los fundamentos y motivos de la misma, en contra de la cual el particular puede defenderse, señalando agravios en contra de ésta.

6) En 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, ésta consiste en que a la no contestación de una instancia, se entenderá resuelta en sentido afirmativo;

7) En 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;

Contrario a lo que acontece en la negativa ficta, en este caso la falta de contestación de la autoridad implica una resolución en sentido afirmativo, claro ejemplo de los dos incisos anteriores lo encontramos en los artículos 89 y 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en los cuales se señala que si en 40 días no se resuelve el procedimiento relativo a las

licencias, autorizaciones, permisos, se entenderá que se resolvió en sentido afirmativo, sin embargo para demostrar la eficacia de dicha resolución, debe solicitar la certificación en un término de 10 días.

Tal circunstancia podría significar contradictoria, ya que si la autoridad no resolvió en el término previsto, es aún más difícil que expida una certificación para contestar que efectivamente le favorece la resolución al particular, por lo cual éste puede acudir al juicio de nulidad a efecto de tener certeza del sentido de dicha resolución.

8) De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

9) Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, el Presidente de cualquiera de las Salas o por los Magistrados; éste se contempla en el artículo 84 de la Ley, el recurso se interpondrá con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación correspondiente, ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido.

El recurso se substanciará con vista a las demás partes, por un término común de tres días, para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho término, la Sala resolverá lo conducente.

10) 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, esto es, la llamada acción de lesividad, la cual se interpone, en virtud de que la autoridad no puede desconocer una resolución de propio derecho, para lo cual debe acudir al juicio de nulidad.

En este caso, se prevé un término de 5 años a partir de la emisión de la resolución favorable al particular, para que la autoridad pueda interponer el juicio, por lo que ésta es actora en el juicio y la demandada el particular que

obtuvo una resolución favorable, dicho término tiene la excepción cuando haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el cual se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

El autor Margain señala que las resoluciones cuya nulidad reclamen las autoridades ante el Tribunal Fiscal²³ deberán reunir las siguientes características:

- a) Que sean definitivas, que no estén sujetas a revisión de oficio;
- b) Que lesionen un interés o causen un agravio;
- c) Que sean personales y concretas, y
- d) Que consten por escrito²⁴.

De las anteriores características, no es aplicable al Contencioso del Distrito Federal, el que las resoluciones sean definitivas, ya que como se señaló en materia administrativa, no es requisito que las resoluciones sean definitivas.

11) 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, éste supuesto se desprende de la responsabilidad en que incurre el servidor público que causa perjuicio al particular, y por ello es condenado a indemnizarlo.

12) De los demás que expresamente señalen otras leyes.

2.2 Partes

El artículo 33 de la Ley señala que las partes que intervienen en el juicio son:

²³ Actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

²⁴ Margain op. cit p. 436

-El actor, es quien promueve el juicio de nulidad y puede ser un particular, o la autoridad, en el caso de la acción de lesividad.

En su artículo 34 la ley exige el interés legítimo, para poder intervenir en juicio, lo cual a opinión del Magistrado Castañeda Rivas constituye un avance indiscutible, pues bastará acreditar un derecho tutelado por las normas para deducir la acción jurisdiccional²⁵.

En el artículo referido se señalan dos supuestos respecto del interés, ya que aunque cualquier persona con interés legítimo puede interponer el juicio, será necesario acreditar el interés jurídico cuando se pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.

No obstante lo anterior, el hecho de que se exija sólo el interés legítimo para interponer el juicio, implica un gran avance al acceso a la jurisdicción contenciosa, ya que es más difícil acreditar el interés jurídico, lo cual requiere la aptitud de una persona para exigir del demandado el reconocimiento de un derecho.

Frente a un interés legítimo la persona no tiene la facultad o poder de exigencia ante la Administración Pública, pues sólo le otorga la mera facultad de actuar.

Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad en términos de Ley, al presentar su demanda, en virtud de que como lo señala el artículo 26 de la Ley, no procede la gestión oficiosa.

Si al presentar una demanda no se acredita la personalidad, se previene para que esta sea demostrada.

-El demandado. Tendrán ese carácter:

²⁵ Castañeda Rivas, César, op.cit p. 83..

A) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Secretarios del Ramo, los Directores Generales, así como las autoridades administrativas del Distrito Federal que en razón de su esfera de competencia intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnado;

B) Los 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;

E) La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 fracción IX de la Ley; y

F) Las autoridades de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada del Distrito Federal.

En los juicios de lesividad, el particular al cual se le pretenda anular una resolución a su favor, puede ser demandado .

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

Puede intervenir como tercero, en el juicio contencioso administrativo, cualquier persona que tenga interés en el mantenimiento del acto o resolución que combate el actor a través de su acción jurisdiccional²⁶.

²⁶ Castañeda Rivas, César, op. cit p. 87.

El tercero es parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad hace de la resolución²⁷.

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

2.3. Demanda

La demanda es el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, inicia el ejercicio de la acción y formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional²⁸.

El juicio contencioso administrativo se inicia con la interposición de la demanda por escrito y dirigida ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cumpliendo los requisitos que más adelante se especificarán, destacando que debe escribirse en español. Los documentos redactados en otro idioma, deberán acompañarse con la correspondiente traducción al español, formulada por persona autorizada por el Tribunal.

2.3.1. Plazo de interposición

El término general para la presentación de la demanda es de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al que el demandante haya tenido conocimiento del acto que se impugna, se la haya notificado legalmente, o se tenga por sabedor de dicho acto;

²⁷ Margain Manitou, Emilio De lo contencioso administrativo de anulación o ilegalidad, 1ª edición, Porrúa, México, 2001, p.158.

²⁸ Ovalle Favela, José Derecho Procesal Civil, 3ª edición, Oxford, México, 2003, p. 50.

En caso de que se combata un silencio administrativo, es decir el supuesto previsto en la fracción IV, del artículo 23 de la Ley, el particular debe dejar transcurrir por lo menos 30 días naturales desde que presentó su promoción ante las autoridades responsables, para poder interponer su demanda, a menos que las leyes fijen un término diferente.

En el caso de que la demanda se haya presentado por las autoridades en una acción de lesividad, el término para solicitar la nulidad de la resolución que favorezca a un particular es de 5 años siguientes a la fecha en que se haya notificado dicha resolución al particular, salvo que dicha resolución, haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

2.3.2. Requisitos.

La demanda debe cumplir con los siguientes requisitos formales:

- Nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre; si son varios los actores, los terceros perjudicados o las autoridades, deberán designar a sus respectivos representantes comunes, el domicilio que señalen debe situarse en el Distrito Federal a efecto de que puedan realizarse las notificaciones personales;

- Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan, los cuales deben ubicarse en los supuestos de competencia señalados en el artículo 23 de la Ley;

- La autoridad, autoridades o partes demandadas;

- El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;

-La pretensión que se deduce;

-La fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan, a efecto de determinar que la demanda se interponga en el plazo previsto en la Ley;

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

- La firma del actor; si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital; y

-Las pruebas que se ofrezcan.

El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos, en la demanda deberán ofrecerse las pruebas a menos que surgieran supervenientes, éstas las define Margain Manitou como aquéllas cuya existencia ignoraba el demandante y que al llegar a su conocimiento y favorecerlo puede presentarla en cualquier momento, acompañada de una copia simple de ella, antes de que se dicte sentencia, para que al correrse traslado de ella a la autoridad demandada ésta la conozca y exprese, con respecto a ella, lo que a su derecho convenga²⁹.

2.3.3. Admisión, desechamiento y preclusión

El primer auto que se dicta respecto de la demanda lo dicta el Magistrado presidente de la Sala respectiva, este puede ser de admisión, prevención o desechamiento.

El Presidente de la Sala, previo a la admisión de la demanda de oficio, deberá entrar al estudio de las causales de improcedencia que de la misma se adviertan y, en caso de actualizarse alguna de ellas, procederá a desechar la demanda, dichas causales son:

²⁹ Margain Manitou, Emilio op, cit p. 293.

I.- Contra actos o resoluciones de autoridades que no sean del Distrito Federal, ya que como quedó establecido en el apartado de la competencia del Tribunal, éste sólo conoce de controversias administrativas y fiscales entre el gobierno del Distrito Federal y los particulares;

II.- Contra actos o resoluciones del propio Tribunal, ya que éstas son impugnables mediante el Recurso de apelación ante la Sala Superior, Recurso de Revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito, o mediante el juicio de garantías;

III.- Contra actos o resoluciones 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; en este punto, se prevé la figura conocida como litispendencia, es decir, la existencia de un litigio pendiente de resolución;

IV.- Contra actos o resoluciones que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo, en los términos de la fracción anterior; contrario a lo establecido en el punto anterior, en este supuesto se contempla la improcedencia del juicio en contra de actos respecto de los que se haya emitido una resolución, dentro de un juicio de anulación;

V.- Contra actos o resoluciones que no afecten los intereses legítimos del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por éstos últimos aquéllos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por la Ley, sean 15 días, 30 días o 5 años según corresponda;

VI.- Contra actos o resoluciones de autoridades administrativas del Distrito Federal, cuya impugnación mediante algún recurso u otro medio de defensa legal se encuentre en trámite; ya que debe desistirse del recurso para poder interponer el juicio;

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

Magistrado Castañeda Rivas al respecto señala: “Se debe aclarar que, aun cuando se impugnara el reglamento o disposición general a través de un acto de aplicación, no es competencia del Tribunal decidir sobre la constitucionalidad de un ordenamiento de carácter general, ya que esa materia la corresponde al Poder Judicial de la Federación³⁰”

VIII.- Cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar; puesto que es requisito indispensable que exista un acto impugnado a efecto de impulsar la actividad del órgano jurisdiccional;

IX.- Cuando hubieren cesado los efectos de los actos o resoluciones impugnados, o no pudieren producirse por haber desaparecido el objeto del mismo;

X.- Contra actos o resoluciones que deban ser revisados de oficio por las autoridades administrativas del Distrito Federal, y dentro del plazo legal establecido para tal efecto;

XI.- Cuando no se acredite el interés jurídico, en los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 34 de la Ley; es decir en los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.

XII.- En los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de esta Ley.

Si la demanda es oscura o no cumple los requisitos formales, el Magistrado presidente de la Sala a quien se turne el asunto deberá prevenir al actor para que subsane las irregularidades detectadas en un término de cinco días, si no subsana o aclara su demanda, la misma se desechará, en contra de los autos de desechamiento, procede el recurso de reclamación.

³⁰ Castañeda Rivas, César, op.cit p. 93.

Si la demanda no presenta irregularidades, o son subsanadas, el presidente de la Sala respectiva admitirá la demanda y mandará emplazar a las demás partes para que contesten en un término de 15 días hábiles; en el mismo acuerdo citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de veinte días

Al admitir la demanda, el presidente de la Sala turnará el expediente al Magistrado instructor que corresponda, si éste al examinarlo encuentra acreditada debidamente alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento podrá proponer a la sala, el proveído que concluya el juicio.

Las causales de sobreseimiento se señalan en el artículo 73 de la Ley, y son:

I.- Cuando el demandante se desista del juicio, ya que no se contaría con el interés legítimo para promover el juicio;

II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia;

III.- Cuando el demandante falleciere durante la tramitación del juicio, si el acto impugnado sólo afecta su interés, pues de perjudicar a su sucesión y herederos, el juicio debe seguirse tramitando;

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

V.- Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de ciento ochenta días naturales ni el actor hubiera promovido en ese mismo lapso, es decir, se refiere a la caducidad procesal.

2.4. La suspensión

Conforme a los artículos 58 y 59 de la Ley, corresponde a los presidentes de las Salas que conozcan de los asuntos, proveer sobre la suspensión, que podrá solicitar el actor en cualquier momento, contra los actos que dicte procederá el recurso de reclamación.

El efecto de la suspensión es mantener las cosas en el estado en que se encuentran, para que no se continúe el procedimiento hasta que se pronuncia sentencia definitiva, al respecto Jesús González Pérez señala: “La suspensión es, por tanto, la medida cautelar consistente en privar de eficacia ejecutiva al acto administrativo objeto de impugnación en un proceso administrativo durante la tramitación de éste.³¹”

Previo al otorgamiento de la suspensión, deberá verificarse que con la misma no se afecten los derechos de terceros o el interés social. La Ley prevé la suspensión con efectos restitutorios en el siguiente supuesto:

-Cuando los actos ejecutados por las autoridades afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, y bajo la estricta responsabilidad del presidente de la Sala y de manera excepcional se conceda esta en cualquier fase del procedimiento hasta antes de la sentencia.

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.

Cuando se solicite la suspensión para la realización de actividades reguladas, que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso y el actor no exhiba dicha documental no se otorgará la misma.

La suspensión podrá ser revocada por el presidente de la Sala en cualquier etapa del juicio si varían las condiciones por las cuales se otorgó; tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, la

³¹ González Pérez, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 2ª edición, Porrúa, México, 1997, p. 419.

suspensión se concederá cuando se garantice el importe del crédito ante la Tesorería del Distrito Federal, la garantía puede constituirse de las siguientes formas:

-Depósito en efectivo;

-Billete de depósito;

-Prenda o hipoteca;

-Embargo de bienes; o

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

Si la suspensión fue concedida, dejará de surtir efectos si la garantía no se otorga dentro de los cinco días siguientes al en que quede notificado el auto que la hubiere concedido.

Cuando con la suspensión pueda afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el Presidente de la Sala que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

En contra de la suspensión, se puede otorgar una contrafianza para el efecto de que se mantenga las cosas en el estado en que se encontraban.

Contra los actos que concedan o nieguen la suspensión o contra el señalamiento de fianzas y contra fianzas procede el recurso de reclamación ante la Sala del conocimiento.

Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los treinta días siguientes

a la notificación de la sentencia ante la Sala correspondiente, quien dará vista a las demás partes por un término de cinco días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los cinco días siguientes, en la que dictará la sentencia que corresponda. Contra esta resolución procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.

2.5. Contestación a la demanda

El emplazamiento a juicio constituye un acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a una persona que ha sido demandada, y que, por lo tanto, deberá comparecer, ante el Tribunal que lo emplazó a dar contestación a la demanda dentro del término legal³².

2.5.1. Plazo de interposición

Al dictarse el auto de admisión por el Magistrado presidente de la Sala, se ordena emplazar a las demás partes para que contesten la demanda dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente al que surta sus efectos la notificación, la cual puede realizarse de las siguientes formas:

-Personalmente o a sus representantes si estuvieren presentes en el Tribunal o en la sede de sus respectivas oficinas;

- Por correo certificado con acuse de recibo, cuando no haya sido posible la notificación personal. La pieza postal deberá ser depositada en el correo al día siguiente de la fecha de la razón en la que conste que no pudo ser recibida personalmente.

2.5.2 Requisitos

Las autoridades demandadas y el tercero perjudicado deberán referirse a cada uno de los puntos contenidos en el escrito de demanda, expresar los

³² Lucero Espinosa, Manuel Teoría y práctica del Contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª edición, Porrúa, México 2002, p. 85.

fundamentos legales que consideren aplicables al caso concreto y ofrecer las pruebas, a excepción de las supervenientes que podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta la audiencia de ley.

En caso de que alguna de las partes no conteste la demanda en tiempo y forma, se dictará un auto de preclusión y se consideran confesados los hechos expresados en la demanda en sentido afirmativo.

2.6. Pruebas

La prueba significa la acción y efecto de probar, así como la razón, los argumentos e instrumentos y el procedimiento, que son necesarios para lograr el esclarecimiento de los hechos controvertidos³³.

El autor Gustavo Esquivel Vázquez, la define como el conjunto de actos y elementos objetivos y subjetivos que son presentados al juzgador o resolutor, para que éste se encuentre en aptitud de sustentar la decisión con la cual va a dilucidar el litigio o el recurso planteado³⁴.

Dicho autor, señala que es difícil precisar las pruebas que resultan contrarias a la moral, ya que se entiende como la moral de la sociedad y lo que es socialmente aceptado, es mutable, ya que las actitudes que hace algunos años eran rechazadas, son aceptadas con posterioridad³⁵.

Por lo que respecta a la pruebas contrarias al derecho, señala dicho autor que son aquellas que jurídicamente no sea posible admitir³⁶.

En el procedimiento contencioso administrativo se distinguen tres fases probatorias: el ofrecimiento, la admisión y el desahogo de pruebas y su valoración³⁷.

³³ Lucero Espinosa op. cit p.112.

³⁴ Esquivel Vázquez, Gustavo La prueba en el juicio fiscal Federal. 3ª edición, Porrúa, México, 2000, p. 7.

³⁵ Op. Cit. p. 46.

³⁶ Idem. p, 47.

El ofrecimiento deberá hacerse al presentar la demanda o al contestarla; la admisión y desahogo se efectúa en la audiencia respectiva y la valoración en la sentencia, tomando en cuenta que las documentales y la inspección judicial hacen prueba plena.

2.6.1. Medios de prueba

Se admitirá toda clase de pruebas a excepción de la confesional y las contrarias a la moral y al derecho, siempre que tengan relación con los hechos controvertidos. Se desecharán aquellas que el actor debió rendir pero no aportó ante las autoridades en el procedimiento administrativo que dió origen a la resolución impugnada.

No se desecharán las que el actor ofreció ante la autoridad demandada, pero que no fueron rendidas por causas no imputables al oferente, así como las supervenientes.

El autor Esquivel Vázquez señala que las cualidades que distinguen a la prueba superveniente son:

- Que sea de fecha posterior a la presentación de la demanda.
- Que siendo de fecha anterior a la de la presentación afirme el oferente bajo protesta de decir verdad que la desconocía³⁸.

Deben admitirse las pruebas que el particular no rindió en el procedimiento administrativo ante las autoridades, porque no fue debidamente emplazado.

³⁷ Margain op, cit p. 183.

³⁸ Esquivel op. cit p. 53.

Cuando el actor ya rindió pruebas en el procedimiento administrativo, ante las autoridades demandadas, deberán ponerlas a disposición del tribunal, con el expediente relativo.

Cuando las partes no tengan en su poder las pruebas que ofrezcan, deben solicitar las copias correspondientes, porque se encuentren en oficinas públicas, para rendir dichas pruebas en la audiencia de ley; si los funcionarios no cumplieran con la obligación de expedir las copias solicitadas, la parte interesada podrá pedir al Tribunal que requiera la remisión de dichas probanzas, pudiéndose aplazar la audiencia hasta por 10 días, una vez transcurrido el plazo sin que sean remitidas, el Tribunal hará uso de los medios de apremio.

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

La Ley se refiere expresamente a la pericial y a la testimonial. La prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones relativas a alguna ciencia o arte. Los peritos deberán pertenecer a un colegio de su materia debidamente registrado cuando se trate de profesionistas. Las partes, o en su caso el Tribunal, nombrarán sólo a los peritos de las listas que cada año formulen los colegios de las distintas profesiones³⁹.

La prueba pericial es un medio a través del cual se persigue ilustrar al juzgador acerca de los hechos controvertidos, cuyo examen requiere conocimientos especiales en alguna ciencia, técnica o arte, y que para ello es necesario la asistencia intelectual de una persona capaz, denominada perito, versado en la especialidad sobre los puntos respecto de los cuales ha de oírse su parecer, y cuyos conocimientos ha adquirido en virtud de su profesión u oficio⁴⁰.

³⁹ Artículo 69 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

⁴⁰ Lucero Espinosa op. cit p. 141.

Al ofrecerse la pericial se le deberá acompañar de los cuestionarios de los peritos para que rindan su dictamen en la audiencia. Se nombrará perito tercero en discordia cuando los dictámenes de los peritos de las partes sean acordes. El perito tercero deberá excusarse en caso de que sea familiar por consanguinidad hasta el cuarto grado, tenga interés directo o indirecto en el litigio, o sea inquilino, arrendador, tener amistad estrecha o enemistad manifiesta, o tener relaciones de índole económico con cualquiera de las partes.

Otra prueba respecto de la que se hacen señalamientos especiales en la Ley, es la testimonial, el autor Lucero Espinosa Manuel la define como el instrumento a través del cual el juzgador se allega de noticias acerca de hechos o acontecimientos pasados que al testigo le constan por haberlos presenciado, y que constituyen los puntos controvertidos⁴¹.

Al respecto se establece que los testigos que no podrán exceder de tres por cada hecho, deberán ser presentados por el oferente, sólo en el caso de que éste manifieste imposibilidad para hacerlo, el Tribunal los mandará citar, caso en el cual ordenará la citación de los testigos, con apercibimiento de arresto hasta de por 15 días o multa hasta de 15 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Si el domicilio señalado del testigo es inexacto, o si se comprueba que la solicitud de citación se hizo sólo para retardar el procedimiento, se impondrá una multa hasta de 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, declarándose además desierta la prueba testimonial.

2.7. Ampliación de la demanda

2.7.1. Supuestos de procedencia

El artículo 51 señala la posibilidad de ampliar la demanda cuando se impugne una negativa ficta y establece un plazo de 15 días siguientes al día en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación para hacerlo, ya que la

⁴¹ Op. cit, p. 144.

autoridad contesta la resolución por lo que el actor puede impugnar esos puntos.

2.7.2. Término para efectuarla.

Dicha ampliación se efectuará dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos el acuerdo de contestación a la demanda.

2.8. Contestación a la ampliación a la demanda.

2.8.1. Término para efectuarla.

En la ley no señala un término para efectuarla, sin embargo, al ser aplicable supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, el término para efectuar la contestación a la ampliación, será de 20 días, el cual correrá a partir de que surta efectos el acuerdo de ampliación a la demanda.

2.9. La audiencia de Ley.

En el acuerdo de admisión de demanda, además de mandar emplazara a las autoridades, se fijará el día y hora para que tenga verificativo la audiencia de Ley.

Conforme al artículo 74 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la audiencia tiene por objeto desahogar las pruebas debidamente ofrecidas y oír los alegatos

2.9.1. Desahogo de las pruebas.

Constituida la Sala en audiencia pública, el día y hora señalados para ese efecto, el secretario respectivo llamará a los litigantes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la Ley deban intervenir en el juicio y se determinará quienes deben permanecer en la sala y quienes en lugar separado para ser llamados e introducidos en su oportunidad.

Se admitirán las pruebas que estén relacionadas con los puntos controvertidos y que se hayan ofrecido en la demanda y en la contestación, así como las supervenientes.

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

En el caso de la prueba pericial la Sala determinará si es necesario nombrar un tercero en discordia y, el Magistrado Instructor nombrará un perito, quien dictaminará oralmente y por escrito. Las partes y la Sala podrán formular observaciones a los peritos y hacerles las preguntas que estimaren pertinentes en relación con los puntos sobre los que dictaminaren; si es así, suspenderá la audiencia, fijando fecha y hora para la continuación de la misma con el dictamen del perito tercero designado.

Para el desahogo de la testimonial deben separarse a los testigos para examinarlos, se hará la protesta de ley a cada uno de ellos para que respondan con la verdad y se les apercibirá de las sanciones que puedan aplicárseles en caso de que no se condujeran de esa forma. Las preguntas que se les formulen deberán tener relación directa con los puntos controvertidos y estar concebidas en términos claros y precisos; se podrán formular repreguntas y la Sala también podrá examinar a los testigos.

2.9.2. Alegatos.

Los alegatos son las argumentaciones que expresan las partes, para tratar de demostrar al juzgador que las pruebas practicadas han confirmado los hechos afirmados y que son aplicables los fundamentos de derecho aducidos

por cada una de ellas, con la finalidad de que aquél estime fundadas sus respectivas pretensiones y excepciones, al pronunciar la sentencia definitiva⁴².

Una vez recibidas las pruebas, las partes podrán alegar por sí o por medio de sus representantes, en los alegatos se aplican supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

2.10. Sentencias

Una vez oídos los alegatos de las partes, el Magistrado instructor podrá proponer a la Sala los puntos resolutivos para resolver el juicio, la sala podrá resolver al término de la misma audiencia.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala correspondiente.

La sentencia es la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual normalmente pone término al proceso⁴³.

En materia fiscal se suplirán las deficiencias de la demanda siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio.

Las sentencias que dicten las Salas no requerirán formulismo alguno, pero deberán contener:

-La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, de acuerdo con el arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas, y la inspección judicial que harán prueba plena;

⁴² Ovalle Favela op cit, p. 179.

⁴³ Idem p. 187.

-Los fundamentos legales en que se apoye la resolución de acuerdo con la litis planteada;

-Los puntos resolutiveos, y

-La forma en que la autoridad deberá cumplir con la sentencia, así como el plazo en que la deberá ejecutar, el cual no podrá exceder de 25 días contados a partir de la fecha de su notificación.

Las Salas están obligadas a suplir las deficiencias de la demanda tanto en materia administrativa como en materia fiscal, pero en todos los casos se deberán contraer a los puntos de la litis planteada.

La sentencia debe cumplir los requisitos de congruencia, motivación y exhaustividad.

El requisito de congruencia implica que se debe pronunciar exclusivamente con lo planteado en el juicio , ya que no puede resolverse más allá de lo pedido por las partes.

La motivación implica en exponer los hechos por los cuales considere aplicables los fundamentos de derecho al caso concreto

La exhaustividad impone el deber de resolver sobre todo lo pedido por las partes.

En la sentencia se podrá sobreseer el juicio, reconocer la validez del acto impugnado, declarar su nulidad, ordenar reponer el procedimiento administrativo o señalar el plazo que se otorga a la autoridad para contestar una petición, en el caso de que se haya combatido un silencio administrativo.

2.10.1. Validez.

En caso de que ninguno de los agravios hechos valer por el actor sea fundado, se determinará reconocer la validez del acto impugnado, por no haberse comprobado que sea contrario a derecho.

2.10.2. Nulidad lisa y llana.

El artículo 81 de la Ley establece las causas de nulidad de los actos impugnados, los cuales son la incompetencia de la autoridad, incumplimiento y omisión de las formalidades legales, violación de la ley, o no haberse aplicado la debida, y arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera causa similar.

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 hubieran sido indebidamente afectados o desconocidos.

2.10.3. Nulidad para efectos.

En el supuesto de la nulidad para efectos nos encontramos cuando se hubiesen realizado violaciones de forma en la emisión de alguna resolución para lo cual la Sala respectiva dictara la nulidad para el efecto de que se emita otra siguiendo las debidas formalidades, que es el supuesto de la reposición del procedimiento;

2.10.4. Sentencia firme.

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

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

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

Las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior, mediante escrito dirigido a dicho Tribunal dentro del término de 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, independientemente del monto, en los casos siguientes:

A) Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal;

B) Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos;

C) Cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento;

D) Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones; y

E) Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

Si transcurrido el término para interponer los recursos en contra de la sentencia, ésta es firme y legalmente ejecutable.

CAPÍTULO TERCERO.- CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La ejecución de las sentencias es un tema de suma importancia por lo que respecta a la tutela de los derechos de los particulares frente a los hechos y actos lesivos de la Administración, ya que de poco sirve que el ordenamiento jurídico establezca un control amplio de la actividad administrativa por parte de los Tribunales jurisdiccionales, si los fallos adversos a la Administración no pueden hacerse efectivos, pues se contravendría el artículo 17 constitucional que señala que la justicia debe ser pronta y expedita, al tener que acudir a otra instancia para conseguir que la autoridad cumpla con las resoluciones de los tribunales administrativos.

3.1. Nivel internacional.

3.1.1. Argentina.

El Reglamento del 30 de septiembre de 1811 establecía la imposibilidad de ejecutar las sentencias, sin previa consulta al Poder Ejecutivo, que estaba facultado para suspender la ejecución si consideraba que el pago resultaba incompatible con otros objetivos preferentes por su urgencia y utilidad hacia el bien común. En el estatuto provisional del 22 de noviembre de 1816 se impidió al Poder Ejecutivo suspender las causas pendientes, sentenciadas o ejecutoriadas ante los tribunales de justicia, lo cual implicó un avance ya que se quitó tal facultad discrecional de dejar al arbitrio del Ejecutivo la ejecución de las sentencias.

En el año 1900 se dictó la Ley 3952 de demandas contra la Nación, en la que se elimina el requisito jurisprudencial de la autorización legislativa previa respecto de las acciones civiles deducidas contra la Nación en su carácter de persona jurídica. El artículo 7º de esta Ley otorga un carácter declaratorio a las sentencias de condena contra la Nación, las que debían limitarse al simple reconocimiento de derecho que se pretenda.

La Ley 12.961 de Contabilidad de 1947 facultó en su artículo 17 al Poder Ejecutivo para autorizar la apertura de créditos dando cuenta al Congreso, para el cumplimiento de sentencias judiciales firmes y quedando tales créditos incorporados al presupuesto general.

El Decreto-Ley 16986 de 1966, que regula la acción de amparo, establece en su artículo 12 que la sentencia que admita la acción deberá contener la determinación precisa de la conducta a cumplir y el plazo que al efecto se establezca.

El Decreto 679 del 26 de mayo de 1988, estableció un procedimiento sin plazos para el cumplimiento por parte de la Administración de la ejecución de una sentencia condenatoria, habilitaba con la más amplia discrecionalidad a que la Administración, o sea, el deudor, establezca la forma en que pagará su deuda, lo que se suma a la imposibilidad por parte del órgano judicial de fiscalización de las decisiones administrativas que se tomen al respecto.

La Ley 23.696, en su artículo 50 se suspende por el plazo de dos años la ejecución de las sentencias y laudos arbitrales condenatorias al pago de una suma de dinero que se hubieren dictado contra el Estado Nacional y la Administración descentralizada. Poco después, el 7 de enero de 1991 se dictó un decreto de necesidad y urgencia, por el cual se suspendió por el término de 120 días la tramitación de los juicios que tengan por objeto el cobro de sumas de dinero contra la Administración Pública centralizada y descentralizada, con el singular fundamento que entre la gran cantidad de juicios contra el Estado, habría algunos que serían dolosos, por lo que se suspenden la totalidad de los juicios y reclamos para que el Estado investigara en ese lapso cómo habían ejercido sus representantes legales la defensa de los intereses públicos.

El título XII del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, distingue entre los supuestos que se

condene a la Administración a pagar sumas de dinero y cuando resulta de la sentencia una obligación distinta a dar una suma de dinero. Para el caso de la obligación de pagar sumas de dinero, el artículo 398 le otorga carácter declarativo a la sentencia, y en el artículo 399 establece la obligación de incluir en los proyectos de presupuesto para el ejercicio siguiente la imputación de las erogaciones de las sentencias condenatorias firmes.

Al cesar el carácter declarativo de la sentencia, si esta contuviere condena al pago de cantidad líquida y determinada o hubiese liquidación aprobada, a instancia de parte el tribunal se encuentra facultado para proceder al embargo de bienes.

Para el supuesto de obligaciones distintas al pago de sumas de dinero el artículo 395 establece un plazo genérico de 60 días, si es que la sentencia no previó un plazo distinto, computados desde la notificación de la sentencia condenatoria, para el cumplimiento de las obligaciones impuestas. Vencido este plazo, a petición de parte el Tribunal podrá disponer su ejecución directa, ordenando que los funcionarios o agentes correspondientes, debidamente individualizados, den cumplimiento a lo dispuesto, en el plazo que se fije al respecto. Estos funcionarios serán personal y solidariamente responsables con la entidad estatal respectiva por los daños y perjuicios que ocasione su irregular ejecución⁴⁴.

El Código de la Ciudad de Buenos Aires, hace solidariamente responsables a las autoridades, que responderán con su patrimonio personal los perjuicios que ocasionen, de ésta forma los funcionarios, al tener que responder con su patrimonio prestarán más atención a las obligaciones

⁴⁴ "La ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración en el sistema español y argentino" (Comparación entre los regímenes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del 13 de julio de 1998 de España y el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), por Pablo A. Segura

impuestas y a los plazos establecidos. Cuando la condena obliga a la Administración a hacer alguna cosa, y no cumple, el artículo 411 establece una opción del acreedor a exigir la ejecución subsidiaria a costa de la Administración o a que se obligue a la Administración a resarcir los daños y perjuicios provenientes de la inejecución. Cuando la sentencia condena a no hacer alguna cosa, y la Administración la quebranta, el acreedor podrá exigir que se repongan las cosas al estado en que se hallaban, si esto fuese posible, o a que se le indemnicen los daños y perjuicios ocasionados.

El artículo 414 establece un sistema de sustitución en el modo de ejecución de sentencia. Prescribe que la autoridad administrativa, dentro de los 10 días puede solicitar al Tribunal la sustitución de la forma o modo de cumplimiento de la ejecución de la sentencia, fundado en los siguientes motivos:

1. Se determina la privación del uso colectivo de un bien.
2. Se traba la percepción de contribuciones fiscales.
3. Por la magnitud de la suma que deba abonarse, se provoca graves inconvenientes al Tesoro Público.
4. Se constituya un daño grave e irreparable para el interés u orden público. En cualquiera de los casos, la decisión de la sustitución corresponde al tribunal, quien determinará la indemnización que corresponda.

Actualmente, el procedimiento de ejecución de una sentencia en el Código contencioso de Buenos Aires prevé que una vez que la Provincia, un Municipio o un ente provincial o municipal, una vez consentida o ejecutoriada, el Juez la notificará a la parte vencida e intimará su cumplimiento dentro del término fijado en aquélla. Esta notificación deberá hacerse dentro de los cinco días siguientes al fallo.

Si transcurriese el plazo sin que la autoridad requerida objetara su ejecución ni diese cumplimiento a lo resuelto por el órgano jurisdiccional, la parte actora podrá pedir que aquél mande cumplir directamente lo dispuesto en la sentencia.

El Juez ordenará a la autoridad correspondiente el cumplimiento de la sentencia, determinando concretamente lo que aquélla debe hacer y el plazo en que debe realizarlo.

En caso de incumplimiento, los funcionarios involucrados incurrirán en responsabilidad solidaria con la del ente u órgano respectivo y abarcará todos los daños que ocasione su irregular actuación.

El Juez podrá adoptar de oficio todas las providencias y resoluciones que estime convenientes, para lograr la ejecución.

Cuando la Provincia, el municipio o el ente provincial o municipal, vencidos en el proceso, considerasen imprescindible la suspensión de la ejecución de la sentencia, por graves razones de interés público, podrán solicitarla al juez dentro de los veinte días después de notificada. En tal petición deberán asumir el compromiso de reparar los daños y perjuicios que pudiere causar la suspensión, acompañando el acto administrativo que así lo autorice.

De la solicitud de suspensión se correrá traslado por cinco días a la contraparte. Si ésta se opusiere y ofreciere prueba, el Juez abrirá el incidente a prueba por el plazo de diez días.

El Juez dictará resolución dentro de los diez días de encontrarse los autos en estado. Si resolviese la suspensión de la ejecución del fallo, fijará el plazo correspondiente a su cumplimiento así como el monto de la indemnización de los daños ocasionados, previo requerimiento de los informes que estimare necesarios⁴⁵.

⁴⁵ Código Contencioso de Buenos Aires.

Lo relevante del sistema de ejecución de sentencias en Argentina, es la responsabilidad solidaria de los funcionarios, los cuales incluso pueden cumplir con su patrimonio, y la limitante de no ejecutar las sentencias si se afecta el interés público, sin embargo, no se prevé un medio suficiente para que de encontrarse en éste supuesto, se satisfaga el interés del demandante y se le restituya en el derecho violado, por lo que sigue siendo ineficaces tales medidas para lograr un efectivo cumplimiento de las resoluciones.

3.1.2. España.

La Ley del 2 de abril de 1845, de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales, establecía que la ejecución de la sentencia corresponde a los agentes de la Administración, con la excepción de los casos en los que sea necesario remate y ventas de bienes, supuestos que debían ser remitidos a los tribunales ordinarios.

La Ley del 13 de septiembre de 1888, en principio respeta la potestad jurisdiccional del Tribunal Contencioso-Administrativo y de los Tribunales provinciales, disponiendo la notificación de las sentencias firmes adoptadas, para que se hagan efectivas por el órgano administrativo, quien deberá adoptar las medidas necesarias para así hacerlo. Sin embargo, esta Ley admite que por razones de interés público estimadas por la Administración se suspenda el cumplimiento de la sentencia y atribuye al Tribunal la determinación de la indemnización que corresponda al particular por el aplazamiento.

La Ley Maura del 5 de abril de 1904 cambia radicalmente el sistema y judicializa la ejecución de sentencias. Esta Ley instala un sistema judicialista y priva al Consejo de Estado de su competencia contencioso-administrativa, que la traspasa al Tribunal Supremo. La suspensión de la ejecución por parte de la

Administración sólo podrá hacerse con carácter extraordinario y fundado en alguna de las siguientes causas:

Peligro de trastorno grave del orden público;

Temor fundado en guerra con otra potencia, si se cumple la condena;

Quebranto de la integridad del territorio nacional; y

Detrimento grave de la Hacienda Pública.

En los supuestos de suspensión de la ejecución adoptada por el Gobierno, será el Tribunal el que determine la indemnización al particular. De la misma manera, la determinación de la imposibilidad de la ejecución de sentencias por causas materiales o legales, queda también a cargo de los Tribunales, con facultades para ordenar la remoción de las dificultades o bien resolviendo la indemnización en su reemplazo⁴⁶.

Faculta a los Tribunales para adoptar a instancia de parte interesada medidas y providencias necesarias para promover y activar la ejecución, y para acudir ante las Cortes para que se exijan responsabilidades por desobediencias, cuando hayan transcurrido seis meses sin que el fallo se hubiese ejecutado.

La Ley del 18 de marzo de 1944 agrega a las causas contempladas para suspender la ejecución de sentencias una quinta, consistente en cualquier otra causa que entrañe idéntica gravedad a juicio del Gobierno.

⁴⁶ Pera Verdguer Francisco “Comentarios a la ley de lo contencioso administrativo de 27 de dic de 1956 reformada por la Ley 10/1992 de 30 de abril”, 4ª edición, Bosch Casa editorial, p. 98.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa prevé que una vez firmes las sentencias, se comunicarán al órgano de la Administración que corresponda para que la lleve a puro y debido efecto, adopte las resoluciones que procedan y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo.

Posteriormente, se elimina la quinta causa, incorporada por la Ley de 1944, por la cual la Administración podía adoptar la decisión de suspender la ejecución de la sentencia.

Admite que por motivos de grave trastorno a la Hacienda Pública, la Administración fije la forma de pago, que deberá poner en conocimiento del Tribunal, quien deberá resolver en definitiva, una vez oídas las partes, sobre el modo de ejecutar la sentencia. Si implica el aplazamiento o el fraccionamiento, se establece la obligación de abonar los intereses por la demora. En lo que hace a las medidas coercitivas para obligar a la Administración, se habilitaba al Tribunal a adoptar a instancia de parte cuantas medidas sean adecuadas para promover y activar la ejecución, y también faculta a los Tribunales, una vez transcurridos seis meses sin cumplimiento desde la fecha de recepción del testimonio de la sentencia por la autoridad administrativa, o desde la fijación de la indemnización, para adoptar las medidas que considere procedentes para el cumplimiento de lo mandado.

En el sistema español de ejecución de sentencias resalta el hecho que el legislador haya consagrado el principio de inembargabilidad de las rentas o caudales integrantes de la Hacienda Pública, así como el principio de legalidad presupuestaria, en orden a no ser exigibles frente a la Hacienda más obligaciones que las que cuenten con el correspondiente crédito presupuestario, lo cual es un impedimento para obtener el cumplimiento de las sentencias, ya que en caso de que la sentencia condene a devolver una suma de dinero, si no está contenido en presupuesto no podrá realizarse. También

condiciona al sistema de ejecución, el uso de los conflictos de jurisdicción planteados entre autoridades administrativas y los Tribunales ordinarios para evitar o demorar el cumplimiento por la Administración de sentencias condenatorias⁴⁷.

En la Constitución española de 1978 la potestad jurisdiccional en esta Constitución corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes y cuyo ejercicio comprende la doble función de juzgar (potestad de decir el Derecho) y la función jurisdiccional ejecutiva o de ejecución (potestad de hacer cumplir las resoluciones judiciales). Esta potestad es atribuida en forma exclusiva a los Tribunales de justicia, otorgándosele además el carácter de irrenunciable⁴⁸.

La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del 13 de julio de 1998 garantiza plenamente los postulados del Estado de Derecho y, entre ellos, el derecho de toda persona a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos, el sometimiento de la Administración pública a la Ley y al derecho y el control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa por los Tribunales.

.Esta nueva Ley regula la forma de ejecutar las sentencias que condenan a la Administración, sin eliminar la prerrogativa de inembargabilidad de los bienes y derechos de la Hacienda Pública, aunque compensa económicamente al interesado frente a cualquier retraso injustificado, especificando las formas posibles de ejecución forzosa y otorgando a los órganos judiciales potestades sancionadoras para lograr la efectividad de lo mandado, aparte de las consecuencias que se deduzcan en el ámbito penal. Es en el Capítulo IV, del Título IV, donde la Ley aborda el tema de la ejecución

⁴⁷ Op. cit. p. 124.

⁴⁸ González Pérez, Jesús Justicia Administrativa Legislación y jurisprudencia del Tribunal supremo y del tribunal constitucional, 1ª edición, Civitas, Madrid, 1999, p. 99.

de sentencias, que abarca desde el artículo 103 al 113. Desde el primer artículo de este capítulo se indica que la potestad de ejecución corresponde en forma exclusiva a los Juzgados y Tribunales. En el tercer apartado, establece el status jurídico de sometimiento de la Administración al prescribir que "todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales de lo Contencioso-administrativo para la debida y completa ejecución de lo resuelto"⁴⁹.

En el artículo 104 se establece que una vez que la sentencia se encuentre firme, deberá comunicarse en el plazo de diez días al órgano que llevó a cabo la actividad objeto del recurso que motivó la sentencia, para que en igual plazo la lleve a cabo y en el mismo plazo indique el órgano responsable del cumplimiento de aquel". Si transcurren dos meses de notificada la sentencia, o el plazo que ésta fije para su cumplimiento, o en un plazo inferior si el transcurso de los dos meses hace ineficaz la ejecución o causa grave perjuicio, la parte afectada podrá requerir su ejecución forzosa a petición de parte.

El artículo 106 prescribe que la Administración, cuando sea condenada al pago de cantidad líquida, acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto, que deberá considerarse siempre ampliable, y en caso de ser necesaria una modificación presupuestaria, deberá realizarse dentro de los tres meses de notificada la resolución judicial. Transcurridos esos tres meses, la parte actora podrá requerir la ejecución forzosa. Ya sea que cumpla o no con el plazo de tres meses, se le añadirá el interés legal calculado desde la fecha de notificación de la sentencia. El mismo artículo regula la situación en la cual la Administración considere que el cumplimiento de la sentencia producirá un trastorno grave a la Hacienda Pública. En este caso, lo deberá poner en conocimiento del Juez o Tribunal y acompañar una propuesta razonable, sobre la cual, una vez oídas las partes,

⁴⁹ Pera Verdaguer, op. cit. p. 146.

se resolverá el modo de ejecutar la sentencia. Cualquiera de las partes podrá solicitar que la cantidad a satisfacer se compense con créditos que la Administración tenga contra el recurrente. En el caso que la sentencia condene a la Administración a realizar una actividad o a dictar un acto, el artículo 108 dispone que en caso de incumplimiento el Tribunal podrá ejecutar el acto por sus propios medios o con el auxilio de las autoridades y agentes de la Administración condenada, o aún, de otras Administraciones Públicas, o adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiera eficacia, como, por ejemplo, la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración condenada. Podrá de esta manera el Tribunal dictar el acto omitido, reemplazando a la Administración, o aun llevar a cabo la ejecución de la actividad obligada, haciendo cargo de los gastos que ello ocasione a la Administración.

Entre las medidas de coerción que la Ley faculta a los Tribunales a ejercer para obtener la ejecución de la sentencia, el artículo 112 otorga la potestad de imponer multas a las autoridades funcionarios o agentes que incumplan la obligación a su cargo las medidas ordenadas para la ejecución de la sentencia, e incluso se podrá exigir la responsabilidad penal del funcionario. Por su parte el artículo 105 establece que en principio no podrá suspenderse ni declararse la inejecución total o parcial del fallo. Si existen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar la sentencia, el órgano administrativo deberá poner en conocimiento de esta situación al Tribunal, para que este decida, una vez oídas las partes, las medidas que aseguren la mayor efectividad de la sentencia, y fijar la indemnización que proceda por la parte de la sentencia que no pueda ser plenamente cumplida.

Las causas que permiten a la Administración suspender la ejecución de sentencias, son:

1. El peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

2. El temor fundado de guerra.

3. El quebranto de la integridad del territorio nacional⁵⁰.

La ejecución de las sentencias corresponderá al órgano que hubiere dictado el acto o la disposición objeto del recurso.

La Constitución Española en su artículo 117 establece que el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgado y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.

No podrá acordarse la inejecución o suspensión fundándose en el detrimento de la hacienda cuando el fallo condenare a la Administración al pago de cantidad, pero en tal supuesto, previo dictamen del Consejo de Estado, fijar la modalidad de pago que de cumplimiento al fallo en la forma que sea menos gravosa para el Tesoro público, lo que pondrá en conocimiento del Tribunal, por medio de la Abogacía del Estado, para que, oídas las partes, resuelva en definitiva sobre el modo de ejecutar la sentencia.

No podrán suspenderse ni dejar de ejecutarse las sentencias confirmatorias de actos o disposiciones de la Administración, salvo las dictadas sobre recursos interpuestos por la misma contra sus actos declarados lesivos.

Si dentro del plazo de dos meses no se adoptare alguna de las medidas en el consignadas, sin perjuicio de la responsabilidad a que esto de lugar, se ejecutara la sentencia en la forma y termino que en el fallo se consignent, bajo la personal y directa responsabilidad de los agentes de la Administración.

⁵⁰ Revista Documentación Administrativa No. 209, Enero- Abril 1987 “La ejecución de sentencias condenatorias en la Administración “, Instituto Nacional de Administración Pública, Edita Ministerio para administraciones públicas, Madrid España, 1987.

Las partes legitimadas para intervenir en la ejecución de las sentencias serán las mismas que lo estuvieron en el proceso Contencioso en que aquélla se dictó.

La primera de las resoluciones de entre las que puede adoptar la Administración, recibido el testimonio de la sentencia, es la de ejecución de la misma.

Tanto en el caso de que se hubiese acordado la suspensión temporal de todo o parte de la sentencia como en el de que se hubiere acordado su inejecución total o parcial, el Tribunal a instancia de cualquiera de las partes perjudicadas, y previa audiencia de las demás, señalara la suma que deba satisfacerse al interesado como resarcimiento del aplazamiento o la inejecución, sino fuera posible atender en otra forma a la eficacia de lo resuelto por la sentencia.

Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, deberá acordarlo y verificarlo en la forma y dentro de los límites que permitan .los presupuestos y determinen las disposiciones referentes al pago de las obligaciones y deudas del Estado, de la provincia o del municipio.

El Tribunal sentenciador, mientras no conste en los autos la total ejecución de la sentencia, adoptará a instancia de las partes interesadas, cuantas medidas sean adecuadas para promoverla y activarla.

Si transcurriesen seis meses desde la fecha de la recepción del testimonio de la sentencia por la autoridad administrativa, o desde la de fijación de la indemnización, sin que se hubiese ejecutado aquélla o satisfecho ésta, el Tribunal, con audiencia de las partes, adoptará las medidas que considere procedentes para cumplimiento de lo mandado.

La Ley confiere legitimación para instar del Tribunal la adopción de medidas encaminadas a la ejecución de la sentencia a las partes interesadas.

No se relacionan cuáles podrán ser las medidas adecuadas para promoverse o activar la ejecución de la sentencia, porque los supuestos que pueden presentarse son infinitos, y el legislador deja en mano de los Tribunales determinar en cada caso cuáles puedan ser las medidas más certeras y convenientes a la finalidad propuesta.

La adopción de medidas para el logro de la ejecución de la sentencia podrá solicitarse una vez transcurrido el término de dos meses.

Pero transcurridos seis meses desde la fecha de la recepción del testimonio de la sentencia por la Administración, o de la fijación de la indemnización por suspensión o inexecución del fallo, que previa audiencia de las partes, adopte las medidas que considere procedentes para el cumplimiento de lo mandado.

El artículo 105 de la Ley faculta a la Administración en general, para promover incidente relativo a la imposibilidad material o legal de ejecución de lo ordenado en la sentencia, pero dentro de los dos meses con el fin de que el tribunal pudiera fijar la forma de llevar a efecto el fallo, si no lo hace así, el Tribunal es quien ha de adoptar todas las medidas necesarias para que se lleve a cabo.

Si la ejecución de una sentencia fuese imposible, el juez o Tribunal adoptará las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria y fijará la indemnización que sea procedente en la parte en que la sentencia no pueda ser objeto de cumplimiento pleno, dicha imposibilidad debe ser declarada expresamente en la resolución motivada por el juez o Tribunal competente.

El plazo debe computarizarse desde que surja la causa determinante de la imposibilidad material o legal de ejecución.

3.2 Nivel Federal.

3.2.1 Artículo 239 B del Código Fiscal de la Federación.

No obstante que se haya implementado el recuso de que para que el Tribunal Fiscal gozara de cierto grado de imperium a partir del año de 1988, tal facultad es limitada, ya que la forma de coaccionar a la autoridad para el cumplimiento de sus sentencias es exclusivamente a través de una multa⁵¹.

Mediante adición al Código Fiscal de la Federación se establece en que casos procede acudir en queja ante la sala regional instructor, procedimiento que se encontraba regulado en el artículo 239- B del ordenamiento citado, ya que al haber sido aprobada la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debe atenderse a lo establecido en ésta.

Conforme la Ley citada, se implementa un procedimiento de cumplimiento de las sentencias, las autoridades demandadas están obligadas a cumplir en un plazo de 4 meses, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en caso de una sentencia de nulidad y de condena, de la siguiente forma:

Nulidad.

- Por incompetencia, la autoridad competente puede iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, siempre que no hayan caducado sus facultades.

- Por un vicio de forma, se puede reponer el procedimiento subsanando en vicio que produjo la nulidad.

Cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros, en el plazo de cuatro meses no se contará el

⁵¹ Sánchez Pichardo, Alberto Los medios de impugnación en materia administrativa 3ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 209.

tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y en el que se proporcione dicha información.

- Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos.

- Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada.

En los casos de condena, la sentencia debe precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumpla, el plazo no debe ser inferior a un mes.

En la nueva Ley el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede actuar de oficio o a petición de parte, el procedimiento de oficio se inicia con el requerimiento a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes respecto al cumplimiento de la sentencia, con informe o sin él, la Sala decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en caso de incumplimiento, puede realizar lo siguiente:

- Imponer a la autoridad demandada una multa que irá entre trescientas y mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento, le requerirá para que cumpla en un término de tres días, previniéndolo para que en caso de renuencia se le impondrán nuevas multas.

- Si no cumple en el plazo señalado, puede requerir al superior jerárquico para que en un plazo de tres días lo obligue a cumplir, en caso de no hacerlo se le impondrá una multa al superior jerárquico.

- Si la naturaleza del acto lo permite, se puede comisionar al funcionario jurisdiccional para que de cumplimiento a la sentencia.

Transcurridos los plazos señalados, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna, a fin de que ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

El procedimiento a petición de parte, se realiza mediante la figura de la queja, la cual adelante se detalla.

3.2.2. Momento procesal en que se interpone la queja.

Es requisito indispensable que hayan transcurrido los plazos ante señalados, posteriores a que la sentencia haya quedado firme, para determinar que es procedente la queja, al no cumplirse la sentencia.

3.2. 3. Supuestos de procedencia.

La queja procede en lo siguientes casos:

- Contra la resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

- Contra la resolución definitiva que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

- Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia.

- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de

una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.

El Magistrado instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, además, se impondrá la multa.

Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El Magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, 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, la que resolverá en un plazo máximo de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, se le impondrá una multa en monto equivalente entre doscientas cincuenta y seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y, en caso de haberse suspendido la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.

3.3. Distrito Federal.

Antes de procederse a la ejecución forzosa debe darse oportunidad al órgano administrativo al que corresponda de que cumpla lo ordenado en el fallo un plazo prudencial.

3.3.1 Artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ante la queja formulada por la parte interesada, la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal prevé un trámite previo para que la Sala respectiva decida si ha habido incumplimiento.

3.3.2. Tramitación.

Se dará vista del escrito de queja a la autoridad responsable por plazo de cinco días para que manifieste o que a su derecho convenga. Transcurrido este plazo, la sala resolverá si la autoridad ha cumplido o no en sus términos la sentencia.

Si ha existido incumplimiento se procede a la ejecución forzosa, adoptando las siguientes medidas:

-Requerimiento a la autoridad responsable para que la cumpla, amonestándola y apercibiéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa.

-Solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico que 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 necesaria la multa.

3.4. Nivel estatal.

3.4.1. Procedimiento para exigir el cumplimiento de las sentencias de los Tribunales contenciosos.

3.4.2. Estado de México.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México es independiente del ejecutivo y del poder Judicial, tiene jurisdicción para dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del estado, los municipios y los organismos descentralizados con funciones de autoridad y los particulares, así como las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos⁵².

En el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México se prevé que cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la Sala regional competente la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento, en el propio oficio en que se haga la notificación a los demandados, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva.

Si dentro de los tres días siguientes a la notificación a los demandados, la sentencia no quedare cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento, la Sala regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Se formulará la misma vista, cuando el actor manifieste que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado, es decir, se advierte que aunque no existe como tal la figura de la queja, el actor puede manifestar que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o en la repetición del acto impugnado, lo que se asimila a una queja.

La Sala regional resolverá si el demandado ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado; de lo contrario, la requerirá para que cumpla la decisión respectiva en un plazo de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. Cuando la

⁵² González Pérez, Jesús Derecho Procesal Administrativo mexicano , 1ª edición, Porrúa México, 1988, p- 286

naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo.

En los casos en que por la naturaleza del asunto no sea materialmente posible dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento dentro del plazo previsto, el Magistrado podrá ampliarlo hasta por diez días, contados a partir del día siguiente al en que se notifique a los demandados el requerimiento correspondiente.

En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la sección de la Sala Superior resolverá a instancia de la Sala regional, solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, conmine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta. Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas.

Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la sección de la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional.

En caso de que el servidor público administrativo goce de fuero constitucional, la sección de la Sala Superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero, en cuya tramitación y resolución se aplicarán en lo conducente las disposiciones del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurren en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades demandadas.

Tratándose de actos de privación de la propiedad de bienes inmuebles, la sección de la Sala Superior podrá determinar, de oficio o a

petición de cualquiera de las partes, el cumplimiento sustituto de las ejecutorias, mediante el pago del valor comercial de los inmuebles, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el actor.

No podrá archivarse ningún juicio contencioso administrativo sin que se haya cumplido enteramente la sentencia ejecutoria en que se haya declarado la invalidez del acto o la disposición general impugnada.

3.4.3 Aguascalientes.

La Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes dispone que cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, el Tribunal la notificará a las autoridades y organismos demandados para su cumplimiento. En el mismo oficio en que se haga la notificación, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia correspondiente, en el término de diez días prorrogables por una vez.

El Tribunal se cerciorará si las autoridades u organismos correspondientes han cumplido con los términos de la sentencia y en el plazo señalado para ello, y de no ser así, de oficio o a petición de parte, los requerirá para que la cumplan, previniéndolas de que, en caso de desacato, se les impondrá una multa de hasta por el equivalente a doscientos cincuenta días de salario mínimo vigente en el Estado.

Cuando la autoridad demandada persista en su actitud, el Tribunal deberá solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinada, que conmine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a la resolución del Tribunal, sin perjuicio de que se apliquen los medios de apremio por una vez más.

Si no se da cumplimiento a la resolución, no obstante los requerimientos anteriores, el Tribunal podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional.

Cuando la autoridad demandada goce de fuero constitucional, el Tribunal formulará la excitativa de declaración de procedencia, de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, ante la Legislatura Local.

Si la ejecución consiste en la realización de un acto material, la Sala podrá realizarlo, en rebeldía de la demandada⁵³.

3.4.4. Querétaro.

La Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, prevé que cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, el juzgador la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cabal y oportuno cumplimiento.

En el propio oficio en que se haga la notificación a las responsables, se les prevendrá para que en el plazo de tres días, contados a partir de la fecha de la notificación informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva.

Si dentro de los tres días siguientes a la notificación a los demandados, la sentencia no quedare cumplida o se encontrare en vías de cumplimiento, de oficio o a petición de parte, se requerirá a la autoridad que de cumplimiento en el término de veinticuatro horas siguientes a la hora de notificación, apercibiéndole que en caso contrario se le aplicarán por una sola ocasión las medidas de apremio pertinentes a criterio del juzgador.

⁵³ Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

Si el juzgador a petición de parte o de oficio advirtiere que, no obstante la imposición de medidas de apremio en términos del artículo anterior, la autoridad responsable continua con el incumplimiento de la sentencia, que existe defecto o exceso en la ejecución de la misma o que se ha repetido el acto impugnado; informará por escrito sobre la contumacia al superior jerárquico de la autoridad responsable y requerirá a ésta por última vez para que en un nuevo término de veinticuatro horas siguientes a la notificación cumpla a cabalidad con la sentencia firme, apercibiéndole además de imponérsele una multa hasta por la cantidad equivalente de cien a dos mil días de salario mínimo vigente en la zona, en caso de persistir en el incumplimiento.

Si no obstante los requerimientos anteriores, no se diere cabal cumplimiento a la resolución, el juzgador ordenará la destitución inmediata del servidor público responsable, a excepción de que gozare de fuero constitucional, e instruirá inmediatamente al superior jerárquico de dicha autoridad a que satisfaga a cabalidad los términos de la sentencia firme en un plazo de 24 horas siguientes a la notificación del acuerdo. De ser omiso el superior jerárquico el juzgador en ejercicio de su jurisdicción plena procederá a dar cumplimiento a la sentencia firme en sustitución de las autoridades contumaces teniendo para ello el juzgador a su disposición los recursos materiales y humanos del Tribunal y debiendo colaborar incondicionalmente cualesquiera autoridades administrativas. A la superioridad reticente se le impondrá una multa de entre cien y dos mil días de salario mínimo vigente en la zona.

En caso de que el servidor público administrativo reticente, goce de fuero constitucional, el juzgador formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero, en cuya tramitación y resolución se aplicarán en lo conducente las disposiciones del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Las autoridades requeridas en su carácter de superiores jerárquicos de las demandadas, incurrirán en responsabilidad por falta de cumplimiento de las ejecutorias dictadas, en los mismos términos que las autoridades omisas.

Tratándose de actos de privación de la propiedad de bienes inmuebles, el juzgador podrá determinar, de oficio o a petición de cualquiera de las partes, el cumplimiento sustituto de las ejecutorias, mediante el pago del valor comercial de los bienes, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el actor.

3.4.5. Baja California.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, es un órgano autónomo en sus fallos e independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado de plena jurisdicción e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.⁵⁴

Su Ley prevé que cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, el Tribunal la comunicará por oficio y sin demora alguna a las autoridades demandadas, para su cumplimiento.

En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades demandadas, se les prevendrá para que informen en el plazo de cinco días, sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva. Si en el plazo concedido las autoridades demandadas no acreditan el cabal cumplimiento de la resolución respectiva, las Salas del Tribunal, de oficio o a petición de parte, darán vista a dichas autoridades para que, en el plazo de tres días, manifiesten lo que a su derecho convenga.

El Tribunal resolverá si la autoridad o servidor público ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario, la requerirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrán los medios de apremio previstos en esta Ley.

⁵⁴ Artículo 1º de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.

En el supuesto de que la autoridad demandada persista en su actitud omisa, el Tribunal solicitará al Titular de la Dependencia Estatal, Municipal u Organismo Descentralizado a quien se encuentre subordinado, para que conmine al funcionario responsable a cumplir con las determinaciones del Tribunal.

Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, el Tribunal podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que se trate de autoridad electa por voto popular, en cuyo caso se procederá en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado⁵⁵.

De lo señalado anteriormente, se advierte que los ordenamientos jurídicos de otras entidades federativas han superado la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por lo que se refiere al cumplimiento de las sentencias, en virtud de que diversos ordenamientos cuentan con medidas más eficaces para obtener el fiel y exacto cumplimiento de las sentencias, por lo que es incuestionable que los Tribunales a que se ha hecho referencia sí son de plena jurisdicción y a pesar de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es definido como de plena jurisdicción, no actúa como tal, ya que no cuenta con las facultades necesarias para tal efecto.

⁵⁵ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.

CAPÍTULO CUARTO. SUPRESIÓN DE LA QUEJA POR INCUMPLIMIENTO EN LAS SENTENCIAS PRONUNCIADAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL E IMPLEMENTACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO PARA OBTENER SU CUMPLIMIENTO.

La finalidad de acudir a un juicio contencioso administrativo es que se determine la ilegalidad de una resolución emitida por una autoridad administrativa, por considerar que la misma no se ha pronunciado conforme a Derecho, de modo que si el Tribunal resuelve que un acto impugnado ante él, se encuentra fuera del marco legal, emitiendo una resolución al respecto, es evidente que tal determinación debe cumplirse.

Al verse lesionado un particular en su esfera de derechos y obtener una resolución favorable a sus intereses, resulta inconcuso que la autoridad que viola los derechos de los particulares, por emitir actos no apegados a la ley, se encuentra obligada a cumplir con la sentencia pronunciada por el Tribunal, de modo tal que al no hacerlo, incurre en responsabilidad.

En efecto, en la actual Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se encuentra previsto una figura llamada queja, la cual procede en los casos en que las autoridades no cumplen con las sentencias, medida que considero ineficaz, por lo que se realizará un análisis de dicho precepto, a efecto de determinar el alcance de dicha figura.

Conforme al principio de legalidad, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, y si en uso de dichas facultades realiza un acto no apegado a derecho, lo cual se determina en un juicio contencioso administrativo, las cosas deben volver al estado que guardaban antes de la emisión del acto impugnado, por lo que están obligados a cumplir con dichas determinaciones y debe ser innecesario el interponer la queja, ya que en caso de resolverse procedente, sólo se determina que efectivamente la autoridad no ha cumplido, imponiéndose medidas de apremio las cuales no aseguran el fiel y exacto cumplimiento de las sentencias.

Es importante al estar en un Estado de Derecho que se respete la ley y por ende las prerrogativas de los ciudadanos y si éstos se ven afectados de manera ilegal, deben ser restituidos en el goce de las prerrogativas, por que de no hacerlo así, se estaría en una situación de autoritarismo y prepotencia de funcionarios que sin sustento alguno afectan al particular, por lo que si se determina que un acto de autoridad no está apegado a derecho, debe dejarse sin efectos y el particular que ya fue afectado ser restituido en los mismos.

En efecto, debe respetarse la ley, y mantenerse el orden, ya que si se viola una norma, emitiéndose un acto en contravención a ésta, debe restituirse el derecho violado, y no quedar a capricho de un funcionario el cumplimiento de la ley, proponiéndose incluso la sanción de destitución al servidor público que incumpla con la sentencia, por lo que deben adoptarse las medidas necesarias para lograr la ejecución de aquélla.

Cabanellas, define a la ejecución de las sentencias como el acto de llevar a efecto lo dispuesto por un juez o tribunal en el fallo que resuelve una cuestión o litigio⁵⁶.

La ejecución de sentencias por tanto consiste en realizar lo establecido en éstas, dicho tema es muy importante de abordarse, ya que implica una gran problemática el que la mayoría de las veces no se cumplan, al no contar con las medidas necesarias para lograrlo, y no debería causar más problema la ejecución de una resolución, que el propio juicio; sin embargo, al carecer de un procedimiento efectivo para que la autoridad demandada cumpla las sentencias, el particular que ya obtuvo una resolución favorable, se enfrenta a otro problema, lograr que se cumpla con aquélla

En efecto, si un particular ya acudió a un juicio obteniendo una resolución favorable en la que se determina la ilegalidad de la resolución impugnada, no debería interponer ningún otro recurso o instancia extra para

⁵⁶ Cabanellas, Guillermo Diccionario de Derecho Usual, Tomo II, Ediciones Grayu, Buenos Aires, 1956, pág. 375

obtener el cumplimiento, como sería en el caso en particular la queja, la cual como ya quedó señalado es una figura prevista en el artículo 83 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a la que acude un particular si transcurrido el término para ello, no se cumple la sentencia y de declararse fundada, el Tribunal podrá hacer uso de medidas de apremio para hacer ejecutar sus fallos, sin que las mismas sean suficientes, ya que no son efectivas para que se cumpla con la sentencia.

El cumplimiento de las sentencias es una cuestión de interés público, ya que estamos en un Estado de derecho, lo cual no puede permitir que una autoridad de manera arbitraria vulnere los derechos de los particulares y que estos no puedan ser restituidos en los mismos.

En este punto es importante, hacer referencia a la plena jurisdicción, la cual es definida por Cabanellas⁵⁷ como “La que se ejerce de manera tal en una causa o proceso, con facultad para conocer, tramitar, fallar y ejecutar”

De dicho concepto, se advierte que si el Tribunal, conoce, tramita y resuelve los juicios que versan sobre las resoluciones impugnadas, también debe ejecutarlas.

Conforme al artículo 1º de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal⁵⁸, es un tribunal dotado de plena jurisdicción, por lo que debería contar con las atribuciones suficientes para ejecutar sus fallos, ya que si bien es cierto, está facultado para lograr la ejecución, efectuando medidas de apremio, también lo es que dicha facultad está limitada y supeditada al procedimiento de la queja, lo cual implica que se exija el cumplimiento a petición de parte, esto es, que se promueva ante el citado Tribunal y que en caso de declararla procedente pueda iniciar sus facultades coactivas, imponiendo medidas de apremio, las cuales no garantizan el cumplimiento efectivo de las resoluciones, por lo que es necesario que si ya se

⁵⁷ Cabanellas, Guillermo Diccionario de Derecho Usual, Tomo II, pág. 472.

⁵⁸ 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.

dictó una resolución no se requiera que el particular solicite el cumplimiento, sino que el Tribunal de oficio ejecute sus fallos, para que realmente se pueda afirmar que es un Tribunal de plena jurisdicción, ya que actualmente está limitada dicha característica, además deben atribuirse las facultades necesarias para garantizar el cumplimiento forzoso de las sentencias y preservar el Estado de derecho, ya que las medidas con las que cuentan son insuficientes y no aseguran el cumplimiento.

El Doctor Héctor Fix Fierro, ha señalado que el derecho de acudir a los tribunales se ha concebido tradicionalmente como un derecho individual⁵⁹.

Al respecto, cabe mencionar que se ha consagrado en el artículo 17 de la Constitución, como garantía individual el que se imparta justicia, resaltando que la misma debe ser pronta, completa e imparcial, lo cual implica la primera característica, celeridad en el procedimiento, por tanto, si se tiene derecho a que se imparta justicia de manera expedita, es evidente que la inejecución de las sentencias supone una violación al artículo 17 constitucional, ya que no se estaría cumpliendo con la intención del legislador que es el de administrar justicia, porque de nada sirve que se reconozca o declare un derecho a favor de determinada persona, si el mismo no puede ser respetado o restituido, de esa forma se incurre en una violación de garantías, ya que es una garantía el cumplimiento de las resoluciones, como se ha sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, Agosto de 1999, Tesis: I.7o.A.20 K, página: 799, que señala:

“SENTENCIAS. SU CUMPLIMIENTO ES INELUDIBLE. De acuerdo al contenido del artículo 17 constitucional, es una garantía la plena ejecución de las resoluciones que dicten los tribunales; en razón de ello, quien queda constreñido al acatamiento de una sentencia no puede pretender eximirse de esa obligación alegando alguna circunstancia ajena a la litis.”

Tal y como ha quedado establecido anteriormente, en el artículo 17 constitucional se consagra la garantía a la acción jurisdiccional, como se

⁵⁹ Cámara de Diputados. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Comentario al artículo 17 constitucional, por Fix Fierro Héctor, p. 581.

asentó en la iniciativa de reforma de dicho precepto, en el cual se señaló: “ El fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado, se encuentra en la garantía individual contenida en el artículo 17 constitucional, precepto que demanda del individuo la renuncia a hacerse justicia por mano propia y a ejercer violencia para reclamar su derecho, pero en reciprocidad establece la garantía individual de acceso a la jurisdicción. Y para ello disponen (sic) que los Tribunales de Justicia la impartirán en forma expedita y gratuita⁶⁰”

En ese tenor, es evidente la garantía jurisdiccional consagrada en la Constitución, y si la misma se vulnera debe acudirse al juicio de garantías, del que se encarga de resolver los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, sin embargo, en la iniciativa de reforma del precepto en comento, se estableció la necesidad de que se incluyera en dicho precepto el que las leyes federales o locales, establecerán y garantizarán la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones⁶¹, por lo que es incuestionable que en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, deben adoptarse las medidas necesarias para lograr la ejecución de sus sentencias y ya no debe acudirse al Poder Judicial Federal para obtener el cumplimiento de aquéllas.

En efecto, si ya se determinó que la inejecución de los fallos implica una violación a las garantías individuales, es evidente que deben cumplirse.

Ahora bien, aunque al afirmar que la ejecución de las sentencias es una garantía individual, se estaría en el supuesto de que las mismas sólo deben ser acatadas en vía de amparo, mediante resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, el acceso a la justicia y la preservación del Estado de derecho no debe limitarse al pronunciamiento que realice nuestro máximo tribunal al respecto, ya que es un derecho de los gobernados el que se respete su esfera jurídica y si tal determinación ya fue pronunciada en el juicio de nulidad, es evidente que en esta instancia debe restituirse a los actores afectados, ya que debería cumplirse ante el órgano resolutor, y la Suprema

⁶⁰ Op.cit p. 594.

⁶¹ Op. cit. p. 603.

Corte de Justicia de la Nación sólo debe conocer de la violación a las garantías individuales.

Es decir, no debe acudir al amparo por incumplimiento de las sentencias, suponiendo una violación al artículo 17 constitucional, ya que el órgano que resuelva una situación jurídica, debe encargarse de hacer que efectivamente se cumpla, es decir, si se acude al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a efecto de que sea declarada la nulidad de una resolución, y dicho Tribunal determina procedente anularla, ante éste deben realizarse las gestiones necesarias para que dicha resolución sea efectivamente cumplida, sin que solo para ello se acuda a un procedimiento de queja, adoptándose las medidas pertinentes para tal efecto.

Las resoluciones deben cumplirse en primera instancia, en el caso que nos ocupa, es necesario que se cumplan los fallos dictados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y no acudir a otra autoridad para obtener el cumplimiento, como lo es el amparo, ya que si ya se determinó que una resolución es ilegal, y el Tribunal está definido por su propia Ley, como de plena jurisdicción, debe ejecutar sus fallos, para lo cual deben adoptarse las medidas de apremio pertinentes para tal efecto, ya que con las que cuenta actualmente, como lo son la amonestación, multa y dar vista al superior jerárquico, no aseguran que las demandadas cumplan con los fallos, debido a la poca efectividad y siendo hasta el juicio de garantías cuando se obtiene.

En tal circunstancia, se aborda la necesidad de que las sentencias dictadas en el juicio contencioso administrativo efectivamente se cumplan, para lo cual la figura de la queja debe suprimirse e instaurarse un procedimiento de ejecución coactivo a fin de que el Tribunal logre el cumplimiento de sus resoluciones, actuando de oficio, problemática que se abordará a lo largo del presente capítulo.

4.1. La sentencia

Como quedó establecido en el capítulo segundo⁶², la sentencia es el modo de terminación de un procedimiento, es la culminación del juicio contencioso administrativo, la cual decidirá sobre los puntos planteados.

El Tribunal puede dictar tres tipos de resoluciones:

- Nulificar un acto que en juicio se somete a su consideración.
- Declarar la validez de una resolución emitida por una autoridad administrativa.
- Dejar sin efectos el procedimiento administrativo, modificando la resolución sometida a su consideración, es decir dándole determinados efectos.

Declarando fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efectos el acto impugnado y las autoridades demandadas quedarán obligadas a otorgar y restituir al actor en el goce de sus derechos, conforme a los términos establecidos en la sentencia, situación que en muchas ocasiones no acontece, debido a la falta de coactividad del Tribunal, por lo que deben señalarse los supuestos del cumplimiento para que efectivamente se acaten las resoluciones.

4.1.1. Sentencias ejecutoriadas

Una sentencia causa ejecutoria en los siguientes casos:

- Cuando no es impugnada en los términos de ley, en este caso, transcurrido el término de diez días con que cuentan las partes para apelar la sentencia ante la Sala Superior;
- Cuando habiendo sido impugnada, el recurso fue declarado improcedente, o cuando el recurrente se haya desistido de él.

⁶² Supra, página 53.

- Cuando es consentida expresamente por las partes.

Las sentencias pronunciadas por el Tribunal, admiten el recurso de apelación ante la Sala Superior, el cual se puede interponer por cualquiera de las partes en el término de diez días siguientes al que surta efectos la resolución.

En contra de dichas determinaciones, las autoridades pueden interponer Recurso de Revisión, ante el Tribunal Colegiado de Circuito⁶³, en los siguientes supuestos:

A) Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal;

B) Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos;

C) Cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento;

D) Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones; y

E) Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

Las autoridades podrán promover el recurso de revisión, siempre que el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso y el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal, al momento de emitirse la resolución de que se trate.

⁶³ Véase artículo 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Al ubicarse en uno de los supuestos señalados, esto es, ya que causó ejecutoria una sentencia, ésta queda firme, constituyendo el presupuesto para proceder a la ejecución de la sentencia y el particular se enfrenta con un conflicto, lograr que la autoridad cumpla con la resolución adversa a ésta, para lo cual la Ley del Tribunal prevé un procedimiento para dar cumplimiento forzoso de la sentencia, dicha figura es la queja, la cual será objeto de análisis, a efecto de señalar las deficiencias con las que cuenta, ésta se encuentra regulada en el artículo 83 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual señala:

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

Del precepto anterior, se advierte que en caso de incumplimiento de una sentencia, el actor puede acudir en queja ante la Sala respectiva, esto es, que el procedimiento inicia a petición de parte, y se tramita ante la Sala que resolvió el juicio.

Lo anterior evidencia la falta de coercitividad que tiene el Tribunal para lograr que se ejecuten sus fallos, ya que si no cumplen las autoridades con sus determinaciones, aquél no cuenta con las facultades para que de oficio inicie el procedimiento para obtener la ejecución de sus resoluciones.

En efecto, si derivado de un juicio contencioso administrativo, se obtuvo una resolución favorable al demandante, es decir la nulidad lisa y llana o la nulidad para efectos del acto impugnado, al haber acreditado su acción, ofreciendo las pruebas pertinentes para tal efecto, debido a que la resolución combatida no fue emitida con estricto apego a la ley, ya no debería acudirse a otro procedimiento sólo para decretar que la autoridad demandada no ha cumplido, ya que con la misma no logra que le sean restituidos los derechos que le fueron violados con un acto lesivo de la Administración, como a continuación se demostrará.

Ahora bien, es preciso determinar, el momento en el cual se está en tiempo de interponer la queja, ya que aunque el precepto citado señala que se puede acudir a dicho procedimiento ante el incumplimiento de la autoridad, debe señalarse cuando se está ante ese incumplimiento.

Para poder precisar lo anterior, es necesario atender a lo dispuesto por el artículo 80 fracción IV de la Ley⁶⁴, el cual establece que en la sentencia se señalará el término con que cuenta la autoridad demandada para cumplir con la misma, el cual no podrá exceder de 25 días contados a partir de su notificación.

Por lo que, para interponer la queja por incumplimiento de sentencias, es indispensable que transcurra el término establecido en la propia resolución que quede firme, y que las autoridades demandadas no hayan dado cumplimiento al fallo emitido.

El artículo 83 que ha quedado transcrito líneas anteriores, no señala que requisitos debe cumplir para poder interponer la queja, por lo que es evidente que su interposición no requiere de mayor formalidad más que sea por escrito dirigido ante la Sala que haya emitido la sentencia que no se ha cumplido, atendiendo al tipo de procedimiento que se lleva a cabo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y que se dará vista a la demandada que no ha dado cumplimiento.

⁶⁴ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El escrito de interposición de la queja por incumplimiento de las sentencias, en su caso deberá de acompañarse de los documentos en los cuales conste que la demandada no ha dado cumplimiento a la sentencia, por ejemplo algún mandamiento de ejecución que pretende hacer exigible algún crédito que se ha dejado sin efectos, con el objeto de demostrar que efectivamente no se han cumplido las determinaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a efecto de que la queja se admita.

Posterior a la admisión de la queja, el Tribunal da vista a la autoridad demandada para que en un término de cinco días manifieste lo que a su derecho corresponda.

En este punto es importante el precisar a que autoridad se le dará vista, ya que el artículo 83 multireferido sólo la señala como responsable, sin embargo no debe perderse de vista que conforme al artículo 33 de su Ley⁶⁵, tienen el carácter de demandadas en juicio:

- El Jefe del Distrito Federal⁶⁶, 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;

- 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;

- Las autoridades administrativas del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de las resoluciones o actos que se impugnen;

- El Gerente General de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal;

⁶⁵ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

⁶⁶ Actualmente Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

-Las autoridades de la administración pública Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada del Distrito Federal⁶⁷.

Ahora bien, pueden tener el carácter de demandadas varias autoridades, ya que del precepto citado, se advierte por ejemplo que pueden ser demandados la autoridad ejecutora y ordenadora, el Jefe del Distrito Federal (ahora Jefe de Gobierno del Distrito Federal), los Secretarios del Ramo, los Directores generales, etc, esto es, cualquier autoridad que tenga relación directa con la emisión del acto impugnado, por tanto, es evidente, que a todas ellas se les deba dar vista, ya que dependerá del grado de participación en la emisión del acto, la manera en la cual deben cumplir de acuerdo a la nulidad del mismo.

No obstante lo anterior, es importante mencionar el hecho de que es contemplado el Jefe de Gobierno del Distrito Federal como parte demandada, debido a que en el supuesto de que se interponga queja y en el juicio haya sido parte, se le debe dar vista, sin embargo aunque se puede afirmar que es la máxima autoridad jerárquica en el Distrito Federal, ello no implica que por ello cumplan sus inferiores, ya que al darse vista a una autoridad es para que 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 se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta.

Cabe mencionar que el artículo 83 referido, no prevé el supuesto de que la demandada no rinda informe, ya que es evidente que en tal caso, se está ante un incumplimiento de sentencia, además de ser omiso ante el requerimiento del Tribunal, por lo que se considera necesario que en tal supuesto debería ser multada la autoridad por su omisión.

⁶⁷ Lo anterior, sin que pase desapercibido, que en el llamado juicio de lesividad, está considerado como demandado a la persona física o moral a quien favorezca la resolución del cuya nulidad pida la autoridad administrativa, sin embargo, para efectos de la queja por incumplimiento de la sentencia, nos encontramos en el supuesto de que se decretó la nulidad de un acto emitido por alguna autoridad y que ella es quien debe cumplir.

Ahora bien, en caso de determinar procedente la queja por el incumplimiento, el Tribunal le otorga a la autoridad o autoridades responsables, un término de cinco días para que cumpla, amonestándola y previniéndola que en caso de renuencia le impondrá una multa.

De esta forma, se aprecia la falta de coactividad del Tribunal, ya que a pesar de que ya se resolvió en el juicio de nulidad la ilegalidad de una resolución y se determinó la procedencia de la queja debido a que la autoridad no ha cumplido con dicho fallo, de nuevo se le otorga a la demandada un término para que cumpla, sin que se le obligue, ya que en primer término sólo se le amonesta y se le previene; que de no cumplir, se le puede imponer una multa y dar vista al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a que conmine al cumplimiento, pero pudiendo reiterar la multa cuantas veces sea necesario.

Ahora bien, del precepto referido, se advierte que las medidas coactivas con las que cuenta el Tribunal, son la amonestación, la multa, ya que el dar vista al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como superior jerárquico, no lo considero como una medida coercitiva, puesto que, la misma, sólo implica que por sujeción jerárquica, se le pueda obligar a cumplir, sin embargo, no existe sanción para el caso de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no obligue a su subordinado para que cumpla con la sentencia.

En efecto, las medidas para obtener el cumplimiento forzoso carecen de eficacia, cuando se prevé el supuesto de reiterar cuantas veces sea necesario la multa, de lo cual se advierte que sigue quedando al arbitrio de la autoridad el cumplir, debido a que si no cumple, se multa sin que se señale un límite de veces de su imposición antes de dar vista al superior, lo cual es trascendente, y de cierta forma puede conminar al cumplimiento, ya que el hecho de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea quien pida el cumplimiento, podría ser más efectivo debido a la sujeción jerárquica entre éste y la autoridad, sin embargo no señala alguna medida de apremio para el superior que no logre que su subordinado cumpla, lo cual sigue creando la incertidumbre del cumplimiento, siendo insuficientes tales medidas al carecer

de la efectividad suficiente que asegure un acatamiento a la resolución pronunciada, dejando al particular en estado de indefensión debido a que a pesar de ser perjudicado por una resolución no apegada a derecho, no es restituido en sus derechos transgredidos sin que la autoridad tenga una sanción por seguir afectando al actor .

El Tribunal es una autoridad jurisdiccional y las autoridades administrativas se encuentran subordinadas a él, por lo tanto deben acatar las resoluciones que se dictan y el Tribunal no debe limitarse a reiterar una y otra vez que se ejecuten las sentencias, sino que debe estar facultado para obtener el cumplimiento forzoso de las mismas y garantizar una impartición de justicia plena, ya que de nada valdría el que se acudiera al Contencioso si no se cumplen los fallos.

Debe estar investido de facultades necesarias y requerir la colaboración de otros entes públicos o personas privadas para lograr el cumplimiento efectivo de las sentencias, de modo que, como es definido el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por el artículo 1º de su Ley, se pueda hablar de un Tribunal dotado de plena jurisdicción, al contar con las medidas necesarias para obtener el cumplimiento de sus sentencias.

En efecto, el que se obtenga una resolución favorable tanto en lo principal como en la queja, no asegura la ejecución de la sentencia, por lo que se acentúa la necesidad de asegurar un cumplimiento, para lo cual debe suprimirse la figura de la queja, ya que sólo retarda más el hecho de que el particular sea resarcido en sus derechos, por lo que debe instaurarse un procedimiento que asegure el cumplimiento forzoso de las resoluciones.

En este punto, es importante remitirnos a la legislación a nivel federal, esto es, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que a pesar de que aunque se prevé el procedimiento de la queja en caso de incumplimiento de las sentencias, repetición de la resolución anulada o que la autoridad incurra en exceso o defecto, se ha implementado un procedimiento

mediante el cual se obtiene el cumplimiento forzoso de las sentencias, el cual ha quedado establecido en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, conforme al cual la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia puede de oficio solicitar un informe a la autoridad dentro del término de 3 días respecto al cumplimiento de la sentencia, transcurrido éste determinará si hubo incumplimiento injustificado, caso en el cual, puede actuar de la siguiente forma:

- Imponer a la autoridad demanda una multa de apremio, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de 3 días y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrán nuevas multas;

- Si transcurrido el término anterior, la demanda no cumple, puede requerir al superior jerárquico de la responsable para que la obligue a cumplir en el plazo de tres días, en caso de seguir en el incumplimiento se impondrá al superior jerárquico una multa.

- Se puede comisionar al funcionario jurisdiccional que por la índole de sus funciones estime más conveniente, para que dé cumplimiento a la sentencia.

- Transcurridos los plazos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de que ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del cumplimiento.

Así las cosas tenemos que a nivel federal ya se ha implementado un procedimiento de ejecución coactiva de las sentencias, al igual que en otras entidades federativas, como ha quedado establecido en el capítulo tercero del presente trabajo, en tanto que en el Distrito Federal sólo se puede acudir a la queja, sin que una resolución favorable implique el fiel y exacto cumplimiento de las sentencias ya que las medidas con las que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son ineficaces, por lo que es necesario suprimir la queja e implementar un procedimiento coactivo para

obtener el cumplimiento de las sentencias pronunciadas por dicho Tribunal, para lo cual se hace una serie de propuestas que conlleven a tal cumplimiento.

4.2. Solicitud de cumplimiento a partir de la notificación de la sentencia.

En primer término, debe suprimirse la figura de la queja para obtener el cumplimiento de la sentencia y para lograrlo, de oficio el Tribunal, debe instaurar un procedimiento que asegure la ejecución, después de que la sentencia haya causado estado, debe solicitar a la autoridad un informe sobre el cumplimiento dado a la misma, el cual debe realizar la demandada en un término de 10 días posteriores a la solicitud, en este sentido, evidentemente debe suprimirse la fracción IV del artículo 80 relativo a que la sentencia debe contener el término para que la autoridad cumpla, ya que desde que se determine la ejecutoriedad de la sentencia, se solicitará el informe respectivo.

4.3. Informe de cumplimiento.

En caso de que transcurrido el término de diez días para que la autoridad rinda su informe y ésta no lo haga se encontrará en un supuesto de incumplimiento y el Tribunal podrá hacer uso de sus facultades coactivas, señalando al respecto, que en caso de omisión en rendir el informe, debe multarse a la demandada.

Aunque se puede encontrar en el supuesto de falta de informe, deben contemplarse los supuestos en los que remitiría éste a la autoridad, los cuales pueden ser:

-Informando sobre el cumplimiento efectivo dado a la sentencia, o estar en vías de cumplimiento, y

-Manifestar su imposibilidad para hacerlo.

En caso de que se remitan las constancias necesarias para informar al Tribunal del cumplimiento, éste debe dar vista a la contraria para que manifieste lo conducente y poder determinar el cumplimiento efectivo de la

misma, satisfaciendo los puntos sobre los cuales se resolvió, ya que como se señalará más adelante puede haber un aparente cumplimiento o uno defectuoso de la misma.

Como se señaló, la autoridad puede manifestar su imposibilidad para cumplir, para lo cual deben preverse algunos supuestos que lo justifiquen, y no quedar al arbitrio de la autoridad el determinar dicha imposibilidad, los cuales pueden agruparse de la siguiente forma:

- Afectar el orden público.

- En caso de tratarse de una sentencia de condena en sumas de dinero, afecte la hacienda pública, por ser sumas excesivas de dinero, debido a que es evidente que en el presupuesto de egresos, no van a contemplarse partidas especiales para que se cubran indemnizaciones a los particulares afectados por un acto de autoridad.

En caso de ubicarse en los supuestos señalados, deben buscarse las medidas a efecto de que en la mayor medida posible las cosas vuelvan a su estado, y sea restituido en sus derechos.

La ejecución debe ser en sus términos, ya que es evidente que si se violó un derecho éste debe ser restituido como si no se hubiera emitido el acto ilegal, sin embargo se debe estar consciente que se puede encontrar la autoridad demandada en el supuesto de que la ejecución implique una imposibilidad material.

Ahora bien, en caso de encontrarse en un caso así, ¿qué sucede con los derechos que fueron afectados al particular?, evidentemente no puede transgredirse la esfera de derechos de un particular por un acto que no se encuentra apegado a la ley y no poder repararse tal error, ya que el Estado de derecho sería ficticio, por lo que debe preverse que en tales casos se dará un cumplimiento que en la mayor medida posible restituya al actor en sus derechos transgredidos.

Es cierto que nadie está obligado a lo imposible, sin embargo, si el particular ya fue afectado, a fin de no dejarlo en estado de indefensión, debe contemplarse un cumplimiento sustituto de las sentencias, para lo cual, en caso de encontrarse en un supuesto de imposibilidad de cumplimiento, debe manifestarse tal circunstancia al rendir el informe al Tribunal, y tramitarse vía incidental, para lo cual se dará vista al particular, para que en un término de 5 días manifieste lo que a su derecho convenga, ambas partes podrán señalar opciones del cumplimiento sustituto y el Tribunal en otro término de cinco días resolverá en primer lugar si se está en un caso de imposibilidad material, ya que de no ser así podrá imponer las medidas de apremio a las autoridades a fin de que cumpla en sus términos con la resolución pronunciada, de determinarse procedente la imposibilidad de cumplimiento, determinará sobre la manera en la que se cumplirá a fin de que se restituya en mayor medida el derecho vulnerado del particular.

La decisión por la que se acuerde sustituir el contenido del fallo por una prestación diferente corresponde exclusivamente al Tribunal, lo cual es importante recalcar ya que lo que debe respetarse es la legalidad y no puede quedar al arbitrio de las partes el decidir sobre la manera en la que se equipara la preservación de legalidad, ya que no debe alterarse el orden público, sin embargo debe considerarse que solo se realizará de dicha forma, si se encuentra en el caso de una ejecución imposible.

Por lo que respecta al informe, debe abordarse el punto en el cual la autoridad rinda el informe señalando que ya dió cumplimiento efectivo a la sentencia, en este punto, el Tribunal debe dar vista al particular para que realice las manifestaciones pertinentes respecto al informe y resolverá si se ha dado cumplimiento en sus términos a la sentencia, ya que puede presentarse el supuesto de que se dé un cumplimiento defectuoso, lo cual implica que no se realice tal y como lo indica la resolución, para lo cual el Tribunal debe determinar un incumplimiento y proceder a la ejecución forzosa de la misma, en virtud de que el cumplimiento defectuoso implica un no cumplimiento, no puede cumplirse a medias o de determinada forma que no haya sido condenada por el

Tribunal, a menos que resolviera el supuesto de imposibilidad de ejecución y por ende un cumplimiento sustituto, el cual se realizará como se señaló anteriormente.

En caso de que la autoridad realice un cumplimiento aparente o defectuoso debe ser sancionada con una multa que irá de los 30 a los 90 días de salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y posteriormente conminar al superior jerárquico para que logre el cumplimiento de la sentencia, y seguir el procedimiento de ejecución forzosa.

4.4. Facultades del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para exigir el cumplimiento de las sentencias.

Si la autoridad demandada no exhibe el informe en el término concedido para ello, o no da un cumplimiento en sus términos, el Tribunal debe contar con diversos medios para lograr el cumplimiento forzoso, para lo cual debe estar facultado con diversas medidas de apremio, tales como son amonestación, multa, conminación al superior jerárquico para que logre el cumplimiento de las sentencias, (con la salvedad de que como se mencionó la misma no la considero como medida de apremio, sin embargo, es necesario que la misma se efectúe para que se obtenga el cumplimiento) y la destitución de la autoridad condenada, los cuales deben ser regulados cada uno de manera especial a fin de que no se encuentre en un supuesto de exceso de facultades, y se logre un efectivo cumplimiento de las resoluciones pronunciadas, señalando los supuestos en los cuales se aplique cada una de las medidas, ya que cada una de las medidas de apremio con las que cuente el Tribunal deben realizarse fundadas y motivadas a fin de no incurrir en ilegalidad que transgreda la esfera jurídica de las autoridades, que como ya se mencionó aunque están obligadas al cumplimiento de las sentencias, deben considerarse las limitantes con las que éstos se encuentran para efectuar el cumplimiento y así determinar si se puede realizar un cumplimiento sustituto o si por negligencia el servidor público incumple y por dicha conducta debe ser sancionado.

Por lo anterior, es que a continuación se explican cada una de las medidas de apremio con las que debe contar el Tribunal para lograr el cumplimiento, así como los supuestos en los cuales puede hacer uso de ellos.

4.4.1. Amonestación.

El apremio es el acto judicial por medio del cual el juez constriñe u obliga a alguna de las partes para que ejecute algo o se abstenga de hacerlo⁶⁸.

Del concepto anterior, se puede deducir que las medidas de apremio, por tanto es el acto de que se hace valer el órgano jurisdiccional, para que se cumplan sus determinaciones.

El primer acto del que se valdría el Tribunal, es el apercibimiento, el cual es definido en la Enciclopedia Jurídica Omeba, como una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida, por lo tanto como tal no es una medida de apremio, sino preventiva para que la condenada cumpla con la sentencia, antes de que le sean impuestas sanciones por su omisión.

Si la autoridad no cumple con los términos de la sentencia u omite realizar el informe en el que manifieste la imposibilidad de cumplimiento de la misma, lo cual se equipara al incumplimiento, debe amonestarse a la autoridad y previniéndola para que en un plazo de cinco días cumpla con la sentencia ya que de no hacerlo así se le impondrá una medida de apremio.

4.4.2. Multa

Si transcurrido el plazo concedido para el cumplimiento la autoridad no lo hace, se le debe imponer una multa que irá de los 30 a los 90 días de su salario, pero contrario a lo actualmente estipulado en la ley, ésta debe imponerse por una sola vez, ya que en el artículo 83 se señala la posibilidad de reiterar la multa las veces que sean necesarias, sin embargo esto retrasa la restitución del derecho afectado y no garantiza el cumplimiento de la sentencia,

⁶⁸ Pallares, Eduardo Diccionario de Derecho Procesal Civil 24 edición, Porrúa, 1998, p. 101.

por lo cual sólo debe imponerse por una sola vez y en caso de que no cumpla la demandada, debe imponerse la siguiente medida de apremio.

En este punto surge una cuestión, ¿qué sucede si después de la amonestación efectuada por el Tribunal, en vez de que la autoridad cumpla, manifiesta su imposibilidad para hacerlo?, de encontrarse en tal situación la autoridad debe ser sancionada con una multa que irá de los 20 a los 40 días de su salario, ya que el no haber manifestado en principio su imposibilidad para cumplir con la resolución, incurre en una omisión que sigue afectando al particular, y no pueden tomarse las medidas pertinentes para el cumplimiento sustituto, por lo que denota la arbitrariedad de la conducta del servidor público, posteriormente, se dará vista al particular y se resolverá lo relativo al cumplimiento sustituto conforme a los supuestos establecidos anteriormente para tal efecto.

Como ya quedó señalado anteriormente, el derecho a la ejecución de las sentencias es un derecho subjetivo, una garantía, sin embargo no es un derecho a la ejecución en sus términos, ya que en ocasiones el mismo es imposible, por lo que se podría señalar que en determinados supuestos, se tiene derecho a una ejecución equivalente, de modo tal que el particular sea restituido en sus derechos en la mayor medida.

4.4.3. Solicitud de cumplimiento al superior jerárquico.

Después de haberse impuesto la multa sin que la autoridad dé cumplimiento a la sentencia, el Tribunal debe solicitar al superior jerárquico, en este caso al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a que conmine al funcionario al cumplimiento, otorgándole un término de cinco días para que lo realice, dicha medida puede resultar efectiva, debido a la sujeción jerárquica a que está sometido una autoridad, sin embargo, en la Ley vigente, al no existir una sanción al Jefe de Gobierno para que logre el efectivo cumplimiento de la sentencia, puede resultar en una medida ineficaz, por lo que transcurrido el término, sin que la autoridad cumpla, debe imponerse una multa al superior jerárquico que irá de los 30 a los 90 días de su salario, señalando en la solicitud al superior, que en caso de que no se logre el cumplimiento, se

procederá a la siguiente medida de apremio, la destitución del servidor público que no cumple.

4.4.4. Destitución de la autoridad demandada y del superior jerárquico

Si transcurrido el término otorgado al superior jerárquico para que conmine a su subordinado a realizar el cumplimiento de la sentencia, éste no se efectúa, la Sala superior podrá decretar la destitución del servidor público que incurre en responsabilidad por desacato a un mandato proveniente de una autoridad diversa a la judicial, pero con excepción de los funcionarios públicos que sólo pueden ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

En este punto, debe resaltarse lo relativo a la responsabilidad en que incurre la demandada, por la omisión en que incurre, ya que aunado a que emitió un acto fuera del marco normativo, violando la esfera de derechos del particular, y no restituirlo, al ser omiso en el cumplimiento, no manifestando su imposibilidad para efectuarlo, debe hacerse acreedor a una sanción en el ámbito administrativo, como lo es la destitución, que aunque es una medida muy drástica, sin embargo debe regularse ésta, a fin de que la misma se realice en un ámbito de legalidad.

Deben de abordarse cuestiones importantes en relación con la destitución, ya que quien puede decretar la destitución, como sanción administrativa es la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, por conducto de los órganos internos de control, además de no fundarse adecuadamente dicha medida se podría contravenir la legislación laboral, al ser una autoridad administrativa la que decreta la destitución del servidor público.

Para llegar a tal determinación, y que la destitución encuentre un sustento legal, es necesario abordar lo que se entiende por servidor público y el porque incurre en responsabilidad administrativa, a fin de que concatenando ambos conceptos, se determine la trascendencia de la omisión en que incurre

un servidor público arbitrario que lesiona las prerrogativas de los particulares, y la sanción a la cual debe hacerse acreedor.

Un servidor público es toda persona física electa, contratada o designada para desempeñar atribuciones encomendadas por las leyes a los órganos de gobierno de cualquier rango, nivel o jerarquía⁶⁹.

Un servidor público es aquél empleado de un órgano de gobierno que está obligado a cumplir con las facultades que la ley le confiere, ya que sus actos deben estar apegados a derecho.

Podría ser contradictorio el que sólo se contemple la destitución por omisión en el cumplimiento de la sentencia, si ésta se emite precisamente por la realización de un acto ilegal, sin embargo, la finalidad del contencioso es determinar que un acto no está apegado a derecho, y por ende restituir las cosas a su estado, por lo que, en dicho supuesto, podría efectuarse el procedimiento disciplinario, el cual está encomendado a otra autoridad que en el Distrito Federal es la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, como lo dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ley aplicable conforme al artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁷⁰, sin embargo debe señalarse el supuesto en el cual a pesar de que un acto ya fue anulado, o señalado el sentido en el cual debe emitirse la resolución no se haga, que el servidor público será acreedor a la destitución, la cual puede ser decretada por la Sala Superior, con la excepción de que el servidor público goce de fuero constitucional, ya que en tal supuesto se estará a lo previsto en el Título Cuarto de la Constitución.

⁶⁹ Diep, Diep Daniel El juicio por responsabilidad en materia fiscal, Editorial Pac, S. A de C. V. ,México, 2002 p. 25.

⁷⁰ Artículo Segundo.- Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Aunque existen diferentes niveles de servidores públicos, ya que algunos son electos por los votos de los ciudadanos y dentro del servicio público existen niveles que los identifican, para efecto de ser sujetos de destitución, es necesario que los mismos no cuenten con fuero constitucional, ya que en estos casos, lo único que hará el Tribunal es dar vista a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a fin de que proceda como corresponda, es decir conforme a lo dispuesto en el Título Cuarto de la Constitución.

La responsabilidad administrativa es definida por el autor Godolfino Humberto Juárez Mejía como aquella en que incurren los servidores públicos, por actos u omisiones ilegales, deshonrados, desleales, parciales e ineficientes en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que deben ser investigados por la autoridad competente (la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo⁷¹ a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las Contralorías internas de las dependencias, Entidades Paraestatales y Órganos Desconcentrados, así como de la Procuraduría General de la República y los Tribunales Administrativos en el caso del Poder Ejecutivo Federal, y las respectivas Contralorías Internas o equivalentes en los casos de los otros Poderes Federales o Autoridades consideradas en esta Ley) y, de resultar elementos incoar el procedimiento administrativo disciplinario. Substanciado el procedimiento de referencia, imponer, en su caso, las sanciones que correspondan y aplicarlas en la forma que determine la ley⁷².

Los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa son todos los referidos en los artículos 108 de la Constitución y 2 de la Ley, que incluyen a todos los que desempeñan un empleo, cargo o comisión y a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, por lo que son sujetos de responsabilidad administrativa todos los servidores públicos de los tres Poderes Federales y del Distrito Federal.

Por tanto, si el Tribunal es competente para resolver sobre los juicios en los que emitan actos de autoridades del Distrito Federal, y éstos emiten actos y

⁷¹ Actualmente Secretaría de la Función Pública.

⁷² Juárez Mejía, Godolfino Humberto La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales Porrúa, México, 2002, p. 127.

resoluciones en uso de sus facultades, aquéllos son servidores públicos que pueden ser sujetos de destitución con las salvedades señaladas.

Con el término de servidor público se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral⁷³.

Un servidor público debe cumplir con las facultades y atribuciones que la Ley les confiere, por lo que de acuerdo a las mismas, realiza hechos como es la emisión de alguna autorización, ejecuta actos por ejemplo determinar la existencia de una resolución fiscal, o incurre en omisiones, al no dar cumplimiento con sus atribuciones.

Los servidores públicos pueden incurrir en diversos tipos de responsabilidad, tales como la civil, penal o administrativa, la cual es la que abordaremos, ya que derivada de ésta se puede imponer la sanción de la destitución.

El autor Delgadillo Gutiérrez señala que la responsabilidad administrativa es el acto u omisión del servidor público, que en ejercicio de sus funciones incumple con alguna de las obligaciones legales impuestas para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder, sus elementos esenciales, son los siguientes: acto u omisión, sujetos y objeto.

Acto u omisión se definen como las manifestaciones de la voluntad de la persona materializadas en una acción o abstención, además debe ser violatorio de una obligación que está previamente determinada en la norma.

Considera que el sujeto es el autor del hecho ilícito, que es un individuo con relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado

⁷³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto El sistema de responsabilidades de los servidores públicos 4ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 86.

que participa en el jerárquico de poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

El objeto es la disciplina en el ejercicio de la función pública, la materia en que se manifiesta, con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización⁷⁴.

Es decir, incurre en responsabilidad administrativa, el servidor público, cualquiera que sea su nivel, que realiza un acto o incurre en una omisión que no esté apegado a derecho, violando el principio de legalidad a que está obligado todo funcionario y conforme al cual solo puede realizar lo que la ley expresamente le permite.

Por tanto, se puede afirmar que la demandada tiene responsabilidad administrativa, ya que es un servidor público, que incurre en una omisión, la cual consiste en el no cumplir la sentencia.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁷⁵, de manera genérica prevé las obligaciones de los servidores públicos, por lo que al ser enunciativa más no limitativa, se puede encuadrar el incumplimiento de una sentencia, como una obligación del servidor público, y aunque el Tribunal no es la autoridad que puede realizar el procedimiento disciplinario, se le debe atribuir la facultad a la Sala Superior de proceder en la destitución del servidor público que no cumple con sus resoluciones, ya que incurre en responsabilidad administrativa aunado al desacato a una orden diversa a una autoridad judicial, y a la reforma al artículo 73 fracción XXIX-H constitucional, conforme a la cual se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía así como sancionar a los servidores públicos, por responsabilidad administrativa que determine la ley, por lo que debe reformarse el artículo 122 constitucional y otorgarse tal facultad a la Asamblea Legislativa

⁷⁴ Op. cit p. 100.

⁷⁵ Ley aplicable conforme al artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

del Distrito Federal para crear leyes en tal sentido y conferir por tanto potestad al Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal para sancionar a los servidores públicos, pero considerando todos los supuestos que se han establecido a lo largo de este capítulo a fin de que se pueda efectuar el cumplimiento sustituto o equivalente de la sentencia o en su caso se apliquen las medidas de apremio anteriormente señaladas.

De la definición que señala el Maestro Delgadillo Gutiérrez, resalta la mención de los principios con los cuales está obligado a cumplir todo servidor público, que son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, ya que éstos son considerados desde el artículo 109 constitucional, y al no contar con una definición legal, debe atenderse a lo señalado por la doctrina, y ya que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tiene competencia en materia fiscal, es importante considerar las definiciones señaladas por el autor Daniel Diep Diep, el cual señala que en el ámbito fiscal, son las siguientes:

- Legalidad es el acatamiento irrestricto de las normas legales, es decir, cumplir con las atribuciones expresamente conferidas en los ordenamientos legales.
- Honradez es la salvaguarda de los bienes públicos.
- Lealtad, es la incorruptibilidad del servidor público.
- Imparcialidad es la ecuanimidad juzgatoria, tanto al actuar como al decidir.
- Eficiencia es la conjunción de los cuatro elementos anteriores⁷⁶.

Aunque dichas definiciones, se advierten aplicadas a la materia fiscal, lo cual es de conocimiento del Tribunal, junto con la administrativa, lo que resalta es que los actos de autoridad deben estar apegados a derecho, cumpliendo de manera eficiente con las atribuciones que le son conferidas, actuando sin influencia de ningún tipo a fin de que pueda actuar con imparcialidad en la emisión de sus resoluciones.

⁷⁶ Diep Diep, Daniel Op.cit p. 56.

En efecto, debe prevalecer el Estado de derecho, para lo cual las normas deben respetarse y el no hacerlo de ésta forma, implica que los particulares acudan al contencioso para que se determine su ilegalidad, para lo cual, el Tribunal resolverá sobre la misma, y en caso de ser ilegal, decretará su nulidad o el sentido en el que debe emitirse la nueva resolución, por lo que, al declararse la nulidad, se evidencia la violación al principio de legalidad y los servidores públicos pueden ser sujetos de un procedimiento disciplinario, conforme al cual se le impondrá una sanción, sin embargo, es importante que el acto efectivamente se deje sin efectos, y si no lo hace así destituir al servidor público que no cumple con la resolución del Tribunal.

Ahora bien, si se decretó la anulación de un acto de autoridad, por no estar ajustado a derecho, es evidente que el servidor público incumplió con el principio de legalidad, (sin descartar la posibilidad de que transgreda otros principios, para lo cual debe atenderse al caso en particular y en su caso interponer el procedimiento disciplinario), lo cual implica la violación de diversas obligaciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, incurriendo en una responsabilidad administrativa, y haciéndose acreedor a la sanción de la destitución, en virtud de que la autoridad demandada en juicio pese a ser amonestada y habersele multado no cumple con la resolución dictada por el Tribunal.

Podría resultar contradictorio, al proponerse sólo la sanción administrativa por incumplimiento de una sentencia, si al decretarse la nulidad de la resolución impugnada, es inconcuso que ya se transgredió el principio de legalidad y ya se incurrió en responsabilidad, sin embargo, en este caso debe estarse a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en su caso imponerse las sanciones correspondientes; ya que el punto medular de este análisis es en el sentido de incumplir con un mandato de una autoridad diversa a una judicial y al ubicarse este en la responsabilidad administrativa, imponerse la sanción administrativa de la destitución.

Lo anterior es así, ya que debe restablecerse la legalidad y restituir del derecho vulnerado, por lo cual, se considera pertinente el hecho de que sólo en caso de incumplimiento de la sentencia, se haga acreedor a la destitución, por parte de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, previas las medidas de apremio que ya han sido señaladas.

Aunque se ha considerado que cuando la destitución de un servidor público, la impone la autoridad administrativa, se lesionan los derechos de los trabajadores y que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral, no debe olvidarse que la responsabilidad administrativa y por ende la sanción, es reglamentaria del Capítulo IV de la Constitución, por lo que ambas autoridades se encuentran en un mismo nivel jerárquico.

En el ámbito de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece dos niveles para el ejercicio de la facultad disciplinaria: el primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores, así como de los órganos de control en las dependencias de la Administración, quienes pueden aplicar sanciones que van desde el apercibimiento hasta la destitución de los servidores públicos de confianza, y el segundo nivel a cargo de la Secretaría de la Función Pública⁷⁷, que además puede destituir a todo tipo de servidores públicos, excepto a los que hayan sido nombrados por el Presidente de la República, sin embargo para el supuesto de incumplimiento de sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debe señalarse que la competente será la Sala Superior, considerando que para el supuesto en que los servidores públicos cuenten con fuero, se procederá conforme a lo establecido en la Constitución.

Para tal efecto, sería necesario adicionar una fracción a los artículos 53 de la Ley Federal del Trabajo y al diverso 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en las que se establezca como causa de

⁷⁷ En el Distrito Federal conforme lo prevé el artículo 91 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las facultades otorgadas a la Secretaría de la Función Pública, se entienden conferidas a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal,

terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, el supuesto de incumplimiento de las sentencias.

En efecto, la destitución es una de las sanciones máximas que se le puede imponer a un servidor público responsable de no cumplir con una sentencia, sin embargo, deben otorgarse facultades al Tribunal para que se restituya en la mayor medida al particular, ya que el que se destituya al funcionario responsable, no implica un cumplimiento de la resolución, en virtud de que precisamente por el incumplimiento se sanciona con la destitución.

A fin de que no se deje al particular en un estado de indefensión por la violación a sus derechos, debe también preverse que en los casos en los que ya se destituyó al servidor responsable, se requiera una ejecución material, como por ejemplo sería conceder una autorización, el Tribunal pueda efectuarla en rebeldía, tomándose en cuenta la no afectación del interés público, ya que de ser así se debe efectuar un convenio con el superior jerárquico del servidor público responsable para indemnizar al particular, por lo que además de contar con facultades coercitivas, también se le atribuirán de facultades para actuar en rebeldía y cumplir con la sentencia, con las limitantes de no afectación del interés público.

El autor Adolfo Treviño Garza estima que el Tribunal Fiscal de la Federación⁷⁸, puede cumplir con una obligación de hacer en rebeldía, por las siguientes razones:

- Las autoridades demandadas, desde que comparecen al juicio están sometidas a la jurisdicción del tribunal.

- Por la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual previene en su artículo 421 fracción III la opción de que, cuando se trate de obligaciones de hacer, el juez lo hará por el condenado, en su rebeldía⁷⁹.

⁷⁸ Actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁷⁹ Treviño Garza, Adolfo Tratado de Derecho contencioso administrativo, 2ª edición, México, Porrúa, 1999, p. 219.

Derivado del análisis que realiza el citado autor, se puede afirmar que a nivel local el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de igual forma puede cumplir con una obligación de actuar ante la rebeldía de las autoridades demandadas, ya que éstas se someten a la jurisdicción del Tribunal y porque en el artículo 517 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal se señalan supuestos para cumplir la sentencia en rebeldía del demandado.

Deben otorgarse dichas facultades, ya que como se ha sostenido a lo largo del presente capítulo, debe prevalecer el Estado de derecho y si la autoridad que emitió un acto ilegal no restituyó al particular en el goce de sus derechos, deben efectuarse los actos tendientes a preservar la legalidad.

Aunque la medida de destitución suena extrema, es por ello que se prevé el supuesto del cumplimiento sustituto, siempre que la autoridad en el informe que rinda manifieste encontrarse en dicha situación, porque sería injusto que se destituya del cargo a quien no puede cumplir una resolución dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que nadie se encuentra obligado a lo imposible, sin embargo ello no implica que se deje al arbitrio de las autoridades el emitir actos ilegales, por lo cual se proponen las medidas señaladas y dotar a aquél de las facultades necesarias para obligar al cumplimiento de sus sentencias, es decir, que efectivamente, esté dotado de plena jurisdicción.

CONCLUSIONES

1.- La creación del contencioso administrativo obedece a la necesidad de someter a las autoridades administrativas al estado de derecho, con la finalidad de que aquellas preserven el principio de legalidad, conforme al cual sólo pueden realizar lo que la ley les permite.

2.- Existen dos sistemas contenciosos administrativos, el de anulación y el de plena jurisdicción, este último es el adoptado en el Distrito Federal.

3.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es de plena jurisdicción, lo que conlleva a otorgarle facultades necesarias a efecto de que se ejecuten sus sentencias.

4.- Actualmente en el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se prevé la figura de la queja en caso de incumplimiento de sentencias, misma que no conlleva a su ejecución, ya que de declararla procedente se cuentan con medidas ineficaces para coaccionar a las demandadas en su cumplimiento.

5.- No existe disposición eficaz que obligue al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a lograr que cumpla con las sentencias que dicta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal.

6.- La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en cuanto al tema de ejecución de sentencias, ha sido superada por ordenamientos jurídicos de otras entidades federativas.

7.- Debe eliminarse la figura de la queja y otorgarse al Tribunal facultades coactivas para obtener el cumplimiento forzoso de las sentencias.

8.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de oficio debe solicitar un informe sobre el cumplimiento de las sentencias a fin de

determinar si efectivamente se ha cumplido con las mismas, en caso de no ser así, debe iniciar con sus facultades coactivas.

9.- Debe preverse el supuesto de cumplimiento sustituto de las sentencias, en caso de encontrarse ante la imposibilidad de cumplimiento, por vulnerar el interés público.

10.- En caso de que una autoridad demandada no cumpla las resoluciones a pesar de los requerimientos y el uso de las medidas de apremio, se ordenará la destitución.

11.- El Tribunal, en caso de ordenar la destitución de un servidor público, debe contar con las facultades suficientes para cumplir en rebeldía con sus resoluciones, con la limitante de no afectar el interés público.

12.- El que se otorguen facultades al Tribunal para que destituyan al servidor público que incumple con una sentencia, no transgrede el artículo 123 constitucional, ya que al ser autoridad encargada de aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula el Capítulo IV de nuestra Ley suprema, y ambos ordenamientos se encuentran a nivel constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- **ARREOLA SÁNCHEZ LEOPOLDO, ET. AL.** Autonomía y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, 5ª reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, 1995.
- **BIELSA, RAFAEL**, Derecho Fiscal, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1952.
- **BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO**, Derecho Procesal Fiscal, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990.
- **CABANELLAS, GUILLERMO** Diccionario de Derecho Usual, Tomo II, Ediciones Orayu, Buenos Aires, 1955, pp. 853.
- **CÁMARA DE DIPUTADOS**. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones.
- **CARRASCO IRIARTE, HUGO** Lecciones de práctica contenciosa en materia fiscal, 5ª edición, Editorial themis, 1995.
- **CARRILLO FLORES, ANTONIO** La Defensa Jurídica de los particulares frente a la Administración en México, Colección de obras Clásicas Tomo I, Editorial Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000.
- **CASTAÑEDA RIVAS CESAR Y CEDILLO HERNÁNDEZ MIGUEL ANGEL** Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Fondo de Cultura Económica, México 1996.
- **CASTREJÓN GARCÍA** Derecho tributario, 4ª edición, editorial Porrúa, México 2000.
- **CASTREJÓN GARCÍA** Medios de defensa en materia administrativa y federal, 3ª edición, editorial Porrúa, México 1999.
- **DELGADILLO GUTIÉRREZ HUMBERTO**, Principio de Derecho Tributario, 3ª edición, Editorial Limusa, México.
- **DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO** El sistema de responsabilidades de los servidores públicos 4ª edición, Porrúa, México, 2003, p. 148.
- **DÍAZ GONZÁLEZ, LUIS RAÚL** Tribunal Fiscal de la Federación Ley Orgánica comentada, 2ª edición, ediciones contables y administrativas, México 2002, pp. 162.
- **DIEP DIEP, DANIEL** El juicio por responsabilidad en materia fiscal, 2ª edición, Editorial Pac, S. A de C. V. México, 2002 p. 251.

- **ESQUIVEL VÁZQUEZ, GUSTAVO** La prueba en el juicio fiscal Federal, 3ª edición, Porrúa, México, 2000 p. 127.
- **FENECH, MIGUEL**, Derecho Procesal Tributario, Librería Bosh, Barcelona, España, 1961.
- **GÓMEZ LARA, CIPRIANO** Teoría general del proceso, 3ª edición, México, Oxford 1999, pp. 215.
- **GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS**, Derecho Procesal Administrativo 3er. Tomo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1953.
- **GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS**, Procedimiento Administrativo Federal, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- **GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS** Derecho Procesal Administrativo mexicano 2ª edición, Porrúa, México, 1997, pp. 296.
- **GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS** Justicia Administrativa Legislación y jurisprudencia del Tribunal supremo y del tribunal constitucional, 1ª edición, Civitas, Madrid 1999, p.134,
- **JUÁREZ MEJÍA, GODOLFINO HUMBERTO** La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales 2ª edición, Porrúa, México, 2002, p. 217.
- **KAYE, DIONISIO J.**, Derecho Procesal Fiscal, Editorial Themis, México,
- **KAYE, DIONISIO J.**, Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo, Editorial Themis, México,
- **LUCERO ESPINOSA, MANUEL**, Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 4ª edición, Editorial Porrúa, México 1997
- **MARGAIN MANITOU, EMILIO** De lo contencioso administrativo de anulación o ilegalidad, 2ª edición, Porrúa, México, 2001, pp.199.
- **NAVA NEGRETE, ALFONSO**, Derecho Procesal Fiscal, Editorial Porrúa, México, 1959.
- **OVALLE FAVELA, JOSÉ** DERECHO PROCESAL CIVIL, 4ª edición, Oxford, México, 2003, p. 216.
- **PALLARES EDUARDO** Diccionario de Derecho Procesal Civil 24 edición, Porrúa, México, 1998, p. 296.
- **PERA VERDAGUER, FRANCISCO** “Comentarios a la ley de lo contencioso administrativo de 27 de dic de 1956 reformada por la Ley 10/1992 de 30 de abril”, 4ª edición, Bosch Casa editorial, p. 189.

- **QUINTANA VALTIERA JESÚS**, Derecho Tributario Mexicano, Editorial Trillas, México, 1988.
- **RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL**, Derecho Fiscal, 2ª edición, Editorial Harla, México, 1998.
- **SÁNCHEZ PICHARDO ALBERTO** Medios de impugnación en materia administrativa, 3ª edición, Editorial Porrúa, México 1997
- **TENA RAMÍREZ FELIPE** Leyes fundamentales de México 1808- 1975, 4ª edición, Porrúa, México, 1999, pp.208.
- TREVIÑO GARZA, ADOLFO** Tratado de Derecho contencioso administrativo, 2ª edición, Porrúa, México, 1998, pp. 281.

ARTÍCULOS CONSULTADOS

- Aurora Cortina G. Quijano, “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Procedimientos en Materia fiscal y Administrativa” Tomo III, Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, México, 2001, p. 48
- Jorge Carpizo “Bases constitucionales de los tribunales de lo contencioso administrativo, en la Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, núm 1, 1ª época, 17 de julio de 1972, México, pp- 39 y 40
- "La ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración en el sistema español y argentino" (Comparación entre los regímenes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del 13 de julio de 1998 de España y el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), por Pablo A. Segura
- Pera Verdaguer Francisco Comentarios a la Ley de lo Contencioso administrativo de 27 de dic de 1956 reformada por la Ley 10/1992 de 30 de abril, 4ª edición, Bosch Casa editorial, p. 98
- Revista Documentación Administrativa No. 209, Enero- Abril 1987 “La ejecución de sentencias condenatorias en la Administración “, Instituto Nacional de Administración Pública, Edita Ministerio para administraciones públicas, Madrid España, 1987

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Código Contencioso de Buenos Aires.
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ley del enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.
- Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.