



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

**“EL INTERÉS JURÍDICO. IMPORTANCIA Y BENEFICIOS
DE SU INCLUSIÓN EN EL JUICIO DE NULIDAD
TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.”**

T E S I S

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

P R E S E N T A:

ALEJANDRO ISRAEL CUELLAR SÁNCHEZ



ASESOR: MTRA. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA.

NEZAHUALCOYOTL, Estado de México, Abril 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS.

● A DIOS:

Por la vida que me ha tocado vivir, rodeado de toda la gente que amo y gozando de estupenda salud. Por darme en todo momento la fuerza necesaria para lograr mis objetivos y por ayudarme a encontrar el consuelo cuando las cosas no resultan como deseo.

● A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, EN ESPECIAL A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN:

Por abrirnos las puertas a miles de personas, permitiéndonos a través de tus aulas formarnos como profesionistas de calidad, pero sobre todo, como gente con alto sentido humanístico.

● AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL:

Por constituirte como el complemento de mis estudios profesionales, dándome la oportunidad de desarrollar mi criterio jurídico; por convertirte en mi segundo hogar y no menos importante, por la gente tan valiosa con la que me has permitido convivir.

● A MIS PADRES LAURENCIO Y GLORIA:

Por brindarme la maravillosa oportunidad de ser su hijo. Porque los ejemplos que tengo de ustedes en la vida son de perseverancia, de entrega, de respeto y sobre todo de infinito amor. Por llevarme de la mano a través de mi camino, ayudándome con su gran cariño a lograr lo que soy. Por formar una familia tan sólida para sortear cualquier adversidad. Porque a pesar de que en la vida pueden existir buenos y malos

momentos, lo más importante es que siempre hemos estado juntos para disfrutarlos o sufrirlos. ¡Los amo enormemente!

● **A KARINA:**

Por darle luz a mi vida, llegando a ella cuando más lo necesitaba. Por enseñarme en toda su extensión el significado de la palabra amor. Porque además de ser una estupenda novia, eres una excelente amiga. Por todos los momentos felices que he vivido a tu lado. Por ayudarme a superarme. Por ser mi complemento perfecto. ¡Gracias por tu cariño, tu paciencia, tu compañía y tu interminable amor! ¡TE AMO chaparrita!

● **A MAMÁ ARACELI:**

Por haberme dado la vida, por nunca apartarte de mi lado. Por el papel relevante que me haz hecho jugar en tu vida y porque aunque casi no tenemos la oportunidad de estar mucho tiempo juntos, nos basta con saber que nos tenemos el uno al otro. ¡Te Quiero Mucho!

● **A TÍA IRENE:**

A pesar de que ahora no lo puedes entender, te agradezco el trato de hijo que siempre me diste. Gracias por tu eterna preocupación en mí, por tu tiempo y por el interés que tuviste en que permanentemente me encontrara bien.

● **A GLORIA, ROGELIO, ELSA, AMÉRICA Y JUSTINO:**

Por ser unos estupendos hermanos. Por su cariño y comprensión. Por demostrar gran interés en mi formación y porque todos los consejos que he recibido de ustedes me han permitido ser una mejor persona.

● **A AGUSTÍN, LUIS, ELIZABETH, ANAID, GLORIA NOEMÍ, RICARDO, ROBERTO, CRISTIAN, ROGELIO, PAOLA, AMÉRICA ELOISA Y GLORIA YOLANDA:**

Por los grandiosos momentos que hemos compartido. Por ser grandes amigos y compañeros a lo largo de mi vida. Aunque hemos tenido nuestras diferencias, siempre tengo presente que juntos hemos hecho y desecho felizmente todo lo que está a nuestro alcance.

● **A VÍCTOR, ESTHER, TÍA NOEMÍ, ROBERTO, FRANCISCO Y JOSÉ LUIS:**

Por formar parte importante de mi familia y por el apoyo que siempre he recibido de su parte.

● **A DAMIÁN Y YOHANN:**

Porque hemos sabido trazar un camino similar, lejos de estar juntos sólo por la obligación de una promesa de amistad. Por permitirme disfrutar tanto las cosas tan sencillas de la vida. Por lo significativos que han sido para mí estos doce años de extraña convivencia y los que nos faltan.

● **A SAMUEL:**

Porque la vida nos reencontró y en poco tiempo me has permitido hacerme de otro estupendo amigo.

● **A ADRIANA, DENYS, ELIZABETH, JOAQUÍN, KARLA, LULE, PABLO Y ROME:**

Por la amistad que me han sabido brindar. Por el vínculo tan especial que hemos creado al ser gente proveniente de la misma cuna, con las mismas ambiciones y sueños.

● **A LA MAESTRA JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA:**

Por su disposición, apoyo y buena voluntad para la realización de este trabajo.

● **A LA MAGISTRADA MARÍA EUGENIA MEZA ARCEO:**

Por la oportunidad profesional que me brindó. Por compartir su valioso criterio jurídico para ayudarme a ser un mejor abogado.

● **AL LICENCIADO FABIÁN ARTURO SÁNCHEZ ALCÁNTARA:**

Por permitirme formar parte de tu equipo de trabajo, pero sobre todo por tu valiosa amistad.

● **A LOS LICENCIADOS JUAN JESÚS PÉREZ ROMÁN Y JUAN JOSÉ VELAY MARTÍNEZ:**

Por su gran apoyo en los inicios de mi vida laboral. Por su confianza en mis conocimientos y su impulso para permitirme lograr formar parte del Tribunal.

● **A LA LICENCIADA PATRICIA VÁZQUEZ LIZCANO:**

Por su ayuda siempre desinteresada y porque ha sabido ser una estupenda compañera y amiga.

● **A THE CURE, ADAGIO, RICHARD ANDERSSON, ARTENSION, CAB, THE CARDIGANS, DENNIS CHAMBERS, CHICK COREA, VITALIJ KUPRIJ, QUEEN, RADIOHEAD, STRATOVARIUS Y SYMPHONY X:**

Por la emoción que despiertan en mí con cada una de sus notas. Por hacer más llevadera mi vida. Por ser mi compañía en los momentos de soledad.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.	I
--------------------	---

CAPÍTULO 1

DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN DISTINTOS PAÍSES.

1.1. DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN FRANCIA, ESPAÑA, INGLATERRA Y ESTADOS UNIDOS.	1
1.1.1. Francia.	1
1.1.2. España.	6
1.1.3. Inglaterra.	11
1.1.4. Estados Unidos.	13
1.2. DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.	15
1.2.1. Época Precortesiana.	15
1.2.2. Época Colonial.	16
1.2.3. Época Independiente.	17
1.2.4. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de Mayo de 1853.	18
1.2.5. Ley de la Tesorería de la Federación de 10 de Febrero de 1927.	20
1.2.6. Ley de Justicia Fiscal de 27 de Agosto de 1936.	21
1.2.7. Código Fiscal de la Federación de 24 de Diciembre de 1966.	24
1.2.8. Constitucionalidad de los Tribunales Contencioso Administrativos.	25
1.2.9. Reformas Constitucionales.	26

CAPÍTULO 2
EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO
FEDERAL.

2.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.	29
2.2. INICIATIVA PARA LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	32
2.3. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	38
2.4. PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	43
2.4.1. La Demanda.	43
2.4.2. La Suspensión.	49
2.4.3. La Contestación de Demanda.	51
2.4.4. Las Notificaciones.	52
2.4.5. Los Términos.	53
2.4.6. Las Pruebas.	54
2.4.7. La Audiencia.	56
2.4.8. La Sentencia.	58
2.4.9. El Cumplimiento de la Sentencia.	60
2.4.10. Los Recursos.	61
2.4.11. La Jurisprudencia.	63

CAPÍTULO 3
INTERÉS SIMPLE, INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO.

3.1. CONCEPTO DE INTERÉS.	65
---------------------------------------	-----------

3.2. TIPOS DE INTERÉS.	66
3.2.1. Interés Individual.	67
3.2.2. Interés Social.	67
3.2.3. Interés General.	67
3.2.4. Interés Público.	68
3.3. INTERÉS SIMPLE.	69
3.4. INTERÉS LEGÍTIMO.	71
3.5. INTERÉS JURÍDICO.	74
3.6. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EL INTERÉS LEGÍTIMO Y EL INTERÉS JURÍDICO.	77
3.7. INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO Y ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	80

CAPÍTULO 4

INTERÉS JURÍDICO. IMPORTANCIA Y BENEFICIOS DE SU INCLUSIÓN EN EL JUICIO DE NULIDAD TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	87
4.2. REFERENCIA AL INTERÉS JURÍDICO SEÑALADO EN LOS ARTÍCULOS 59 PENÚLTIMO PÁRRAFO Y 72 FRACCIÓN XI DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	91

4.3. EFICACIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL CON LA INCLUSIÓN DEL INTERÉS JURÍDICO COMO REQUISITO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO EN DONDE EL ACTOR PRETENDA OBTENER SENTENCIA QUE LE PERMITA EFECTUAR ACTIVIDADES REGULADAS. 96

CONCLUSIONES. 101

BIBLIOGRAFÍA. 105

INTRODUCCIÓN.

El tema fundamental del presente estudio es el relativo a la figura del interés jurídico en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por ello resulta conveniente hablar, en primer término, del surgimiento y desarrollo del contencioso administrativo o, en su caso, de la jurisdicción administrativa en distintos países, incluyendo por supuesto al nuestro. Asimismo, se hará referencia al fundamento constitucional, la competencia y el procedimiento concernientes al mencionado órgano de justicia. Posteriormente nos referiremos a los tipos de interés, destacando aquellos que resultan relevantes para el derecho (interés legítimo e interés jurídico), concluyendo con la referencia y el análisis objetivo de la figura que nos compete.

Respecto a la inclusión del interés jurídico en el juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, podemos señalar que no constituye del todo una novedad en este procedimiento, puesto que anteriormente, dicha figura había sido contemplada en el ordenamiento legal que rige a ese órgano jurisdiccional.

Sin embargo, con motivo de la reforma efectuada a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal el 29 de enero del 2004 que adiciona un segundo párrafo al artículo 34 del ordenamiento señalado, en esta ocasión no se hace referencia a un interés jurídico aplicado en amplio sentido a todos los juicios, únicamente se plantea que habrá lugar a acreditarlo cuando se pretenda obtener una sentencia que permita efectuar actividades reguladas, a través del documento legal idóneo para tal efecto, como lo es la concesión, la licencia, el permiso, la autorización o el aviso correspondiente.

Con anterioridad a la reforma indicada, para intervenir en el juicio bastaba con que el demandante acreditara su interés legítimo, entendido éste como la afectación a la esfera jurídica del accionante, aunque el mismo no fuera titular de un derecho subjetivo; hoy en día, con ésta reforma concreta, el legislador delimita la procedencia del juicio, en los casos en que se pretenda obtener una sentencia que permita llevar a cabo actividades cuyo ejercicio se encuentra restringido por los ordenamientos legales, a la acreditación del interés jurídico.

Ahora bien, de ese presupuesto exigido por la norma surgen ideas, principalmente doctrinarias, que sostienen que la exigencia del interés jurídico limita el acceso a la justicia impartida por el tribunal que debe ser libre de obstáculos legales; a lo que consideramos que si bien es cierto que efectivamente el Tribunal debe permitir el acceso a todas las personas que pretendan obtener la nulidad de los actos o resoluciones de la autoridad que estimen les causan agravio, también lo es que el órgano de justicia no debe perder de vista las circunstancias que se desarrollan en el entorno de su jurisdicción, en el caso concreto nos referimos al Distrito Federal, en donde existe el creciente problema que implica la proliferación de actividades efectuadas sin los permisos correspondientes otorgados por el gobierno. Por mencionar algunos ejemplos, tenemos los problemas de gran impacto social, como son el funcionamiento de establecimientos mercantiles en los que se realizan actividades que contravienen las normas, ocultándose tras un giro legal, o bien, la propagación de anuncios espectaculares cuya instalación representan un riesgo para la ciudadanía, o la operación de vehículos de transporte público de pasajeros sin licencia, a quienes entre otras cosas les es tolerado el trabajar en igualdad de circunstancias junto a quienes sí han cumplido con requisitos legales para obtener una concesión, etcétera.

En la anterior tesis, debe resultar trascendente para el Tribunal que en aquellos juicios ante él tramitados, en los que el demandante pretenda obtener una sentencia que le permita efectuar actividades reguladas, éste cuente con el permiso (en amplio sentido) otorgado por la autoridad, para considerar que su actividad es legal, lo que invariablemente derivará en la certeza jurídica de la sociedad de que el órgano jurisdiccional está interesado además de desempeñar eficazmente su función de impartir justicia, en limitar de cierta forma el acceso a aquellos particulares que efectúan actividades sin cumplir con los requisitos previstos por las normas jurídicas.

Por las consideraciones señaladas, surge la idea del presente trabajo de investigación, cuyo objetivo primordial es analizar la conveniencia de haber incluido la figura del interés jurídico como requisito en los juicios de nulidad tramitados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en los que se pretenda obtener una sentencia que permita llevar a cabo actividades reguladas.

CAPÍTULO 1

DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN DISTINTOS PAÍSES.

1.1. DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN FRANCIA, ESPAÑA, INGLATERRA Y ESTADOS UNIDOS.

1.1.1. Francia.

El Derecho Contencioso Francés, mismo que ha tenido notable influencia en numerosos países, tiene como institución primordial el denominado Consejo de Estado surgido a partir del reinado de Enrique III con el nombre de Consejo Privado, erigiéndose como el primer Tribunal administrativo del mundo.

A partir del año de 1800, éste órgano comenzó a elaborar proyectos de ley y reglamentos de administración, para posteriormente resolver lo que se conocería como la materia contenciosa administrativa.

La presencia del Consejo de Estado Francés, tiene sustento en el principio de separación de poderes, entendido como la distribución de funciones del Estado para que éstas no se concentren en un sólo poder. Dicho principio obedeció a la desconfianza en la intervención del poder judicial en los procedimientos administrativos, puesto que con ello se comprometía la independencia de la administración.¹

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Tomo II, 4ª ed., Ed. Porrúa, México 2002, p. 611.

Este Tribunal preparaba las decisiones del poder ejecutivo, fundándose en primer término, en la incompetencia del autor del acto impugnado, posteriormente en el vicio de forma, en tercera instancia en el vicio de desvío de poder, considerándose como tal al uso de una facultad para fines diversos a los que la ley le ha otorgado y, finalmente, en la transgresión a la ley y derechos adquiridos.

El Consejo de Estado a través de la historia tuvo tres etapas destacables; primeramente se trató de un órgano de justicia retenida, dependiente del poder ejecutivo, encargado de examinar los conflictos suscitados entre particulares y el gobierno, proponiendo fallos que podían ser acatados o no por el ejecutivo.

Castañeda Rivas y Cedillo Hernández señalan al respecto que: “El control de los actos de autoridad se mantenía en la esfera de la propia administración pública y por ello se decía que “retenía” para sí la revisión de sus actuaciones.”²

A partir de 1872, después de diversas iniciativas, el Consejo de Estado contó con la facultad de resolver las controversias al dotársele de la función jurisdiccional como competencia propia, aún y cuando seguía formando parte del poder ejecutivo y este solamente le delegaba la facultad de revisar sus actos, es decir, se trataba de un Tribunal de justicia delegada.

No obstante, el Consejo de Estado comienza a erigirse como un juez administrativo de derecho común, extendiendo su competencia a las controversias relacionadas con la responsabilidad de los servidores públicos.

² CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 30.

En una tercera etapa, puede señalarse la existencia de una justicia autónoma. Ésta consiste en la separación del Consejo de Estado del poder ejecutivo, traducida en independencia del órgano jurisdiccional, lo que deriva en la confianza de los particulares en que las resoluciones dictadas no se vean influenciadas por la autoridad.

En lo concerniente a la integración del Consejo de Estado, cabe señalar que éste se encuentra presidido por un Ministro de Justicia y conformado por un Vicepresidente, los Presidentes de Sección, los Consejeros, los “*maitres de requetes*” y los Auditores; asimismo, se divide en cuatro secciones administrativas y una contenciosa que se subdivide en once subsecciones.³

Es importante destacar que a través de las reformas de 1963 se dotó al Consejo de Estado de medios de ejecución de sus determinaciones, entre los que se encuentra la facultad de los ministros para solicitar al Consejo la aclaración de las modalidades de ejecución del fallo por parte de la administración, o bien, la posibilidad del Vicepresidente del Consejo de Estado o Presidente de la sección contenciosa de instar a la comisión encargada del informe anual para que a nombre del Consejo de Estado llame la atención de la administración por la inejecución de algunas resoluciones.

Adicionalmente a la función jurisdiccional, el Consejo de Estado Francés tiene, entre otras funciones, las administrativas, como resolver consultas formuladas por Ministros, elaborar proyectos de leyes y ser consejero general del gobierno.

³ SAYAGUES LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, 2ª ed., Ed. Martín Bianchi Altema, Montevideo 1959, p. 456-457.

Además del Consejo de Estado, en Francia existen diversos órganos de jurisdicción administrativa como los Tribunales de Derecho Común Administrativo, entre los que se encuentran el Tribunal de París, veintidós tribunales regionales y tribunales administrativos de los departamentos de ultramar. Asimismo existen jurisdicciones administrativas, como son las jurisdicciones de pensiones de guerra, los consejos académicos o los consejos de órdenes profesionales, sin dejar a un lado a los Tribunales de jurisdicción judicial que en algunas ocasiones tienen competencia en materia contenciosa administrativa.

En términos generales, la competencia de la jurisdicción administrativa se encarga de conocer los conflictos en contra de la administración pública relativos a la organización o funcionamiento del servicio público, sea cual sea el ente que tenga a su cargo la ejecución.

De manera particular, hasta el año de 1953 el Consejo de Estado Francés era el Juez encargado de la materia contenciosa administrativa en única instancia, excepto en los casos concretamente señalados en la ley, para los cuales se dotaba de competencia a diversos Tribunales, teniendo a su cargo el Consejo de Estado los recursos de apelación o casación. Es precisamente en el año de 1953 en el que se modifica la competencia de éste Órgano, confiriéndose a los tribunales administrativos la competencia en primera instancia de los asuntos contencioso administrativos, en los cuales se determina la competencia territorial en razón del lugar de asiento de la autoridad que dictó el acto o firmó el contrato materia del conflicto.

Cuando por la distribución de competencia de la jurisdicción administrativa y judicial surgen conflictos en los que se discute a cual le corresponde conocer cierto litigio, o bien, en los casos en los que ambas

jurisdicciones se declaran incompetentes, la controversia es resuelta por el Tribunal de Conflictos. Además, como competencia especial, este Órgano se encarga de resolver de fondo algunos asuntos en los que las referidas jurisdicciones han dictado fallos incompatibles que derivan en denegación de justicia.⁴

La jurisdicción contenciosa administrativa cuenta con distintas acciones o recursos previstos en los ordenamientos legales.

El recurso de plena jurisdicción es procedente en cualquier cuestión contenciosa administrativa, sin necesidad de norma expresa. Es aplicable principalmente a contratos o cuasicontratos, responsabilidad de la administración y conflictos de objeto pecuniario. En su interposición debe invocarse un derecho subjetivo derivado de una situación jurídica personal desconocida por la administración en la que ésta incurra en violaciones a una ley o un contrato. El fallo del tribunal, el cual sólo tiene efectos para el caso concreto, podrá anular el acto impugnado, disponer el pago de la suma reclamada o su indemnización, o bien, dictar una sentencia que sustituya al acto reclamado.⁵

Por otra parte, existe el denominado recurso por exceso de poder, cuyo objetivo es la anulación de actos administrativos ilegales que originan un agravio, excluyéndose los actos contractuales y aquellos que puedan ser motivo de un recurso ante otro tribunal. Para su interposición es necesario únicamente el interés personal y directo en obtener la anulación del acto. En los fundamentos de las sentencias se dan las bases para su ejecución y se

⁴ Ibidem, p. 463.

⁵ Ídem, p. 464.

conmina a la administración a adoptar ciertas medidas. El fallo que anula el acto produce efectos absolutos.

Contra las resoluciones dictadas por los tribunales administrativos, proceden los recursos de oposición, tercera oposición, revisión y rectificación de error material, los cuales son interpuestos contra el órgano que dictó el fallo; asimismo, existe el recurso de apelación resuelto por el Consejo de Estado.

1.1.2. España.

La jurisdicción contenciosa administrativa en este país se instituyó en los ordenamientos legales de abril de 1845, en donde se establece un régimen de justicia retenida, y diciembre de 1846. En años posteriores se promulgaron algunos ordenamientos de tramitación de competencias, contribuciones territoriales e industriales, impuestos y concesiones mineras, sin establecerse reglas precisas.

En el año de 1888, la jurisdicción administrativa era ejecutada por órganos especializados del poder judicial, a través de los pronunciamientos hechos en los recursos contencioso administrativos instaurados en contra de los actos que vulneraban los derechos administrativos y en cuestiones relativas a los contratos de obras y servicios públicos.⁶

Es hasta la ley de 27 de diciembre de 1956 en donde se decide que la jurisdicción contenciosa administrativa debe tramitarse y resolverse por autoridades del poder judicial, por ello, en este cuerpo normativo se estructura la organización de los tribunales encargados de esta jurisdicción y se

⁶ Ídem, p. 484.

establecen las acciones que pueden oponer los gobernados contra la administración, así como sus garantías frente a ella. En general, se considera que la jurisdicción contenciosa administrativa es una especie genérica de la función jurisdiccional.

Además, en esta ley se prevé lo relativo al silencio administrativo, establece el alcance de los actos administrativos y el procedimiento administrativo de las corporaciones e instituciones públicas no territoriales, así como la impugnación de sus actos ante los tribunales de lo contencioso.

Asimismo, a través de este ordenamiento se dota de competencia al tribunal administrativo para decretar la validez de las elecciones y se instituye el carácter gratuito del procedimiento contencioso administrativo, así como la improrrogabilidad de los términos establecidos para la realización de trámites.

Puesto que esta Ley opta por el sistema judicial, es entonces que las Salas del Tribunal Supremo se encargan de conocer los procesos contencioso administrativos constituyendo las Audiencias Territoriales. Así la jurisdicción contenciosa se ejerce por Salas de lo contencioso administrativo de las Audiencias Territoriales, integradas por un presidente y dos Magistrados; Salas de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo, compuestas por un Presidente, así como la cantidad de Magistrados que el gobierno decida, los cuales se dividirán, una tercera parte en Magistrados de adscripción permanente a la sección contenciosa del Tribunal Supremo, una tercera parte en funcionarios de carrera judicial y la restante tercera parte en catedráticos, letrados o abogados que ejerzan funciones para el Estado con más de veinte años de ejercer la profesión; y la Sala de Revisión de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo, conformada por los Presidentes de las

Salas de lo contencioso Administrativo y el Magistrado de más antigüedad de cada una de ellas.

La competencia de la jurisdicción contencioso administrativa establecida en la ley de 1956, es la relativa a las pretensiones deducidas de los actos de la administración pública sujetos al derecho administrativo, no susceptibles de ser combatidos mediante recursos ordinarios en vía administrativa y con disposiciones de categoría inferior a la ley; pudiéndose impugnar actos definitivos o de trámite que resuelvan el fondo del asunto.

Asimismo, son susceptibles de impugnación las cuestiones relativas a los contratos llevados a cabo por la administración pública que tienen como finalidad las obras y servicios públicos y los asuntos concernientes a la responsabilidad patrimonial de la administración pública.

Se excluyen de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, los actos políticos o aquellos señalados expresamente en la ley.

La competencia de los tribunales contencioso administrativos, se distribuye de acuerdo a la competencia territorial de la autoridad que dictó el acto. Las Salas de las Audiencias Territoriales conocen de los recursos interpuestos en contra de los órganos de la administración pública cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional. Sus fallos son apelados o revisados ante las Salas relativas del Tribunal Supremo.

Por su parte, las Salas del Tribunal Supremo se encargan de conocer los recursos planteados en contra de actos de la administración pública cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional, así como de los recursos

de apelación y revisión interpuestos en contra de las sentencias emitidas por las Salas de las Audiencias Territoriales.⁷

La ley prevé un sólo recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa, a este debe preceder el agotamiento de la vía administrativa previa a través del recurso de reposición.

Para la procedencia de la acción, la ley en comento establece como requisitos: la existencia del acto administrativo, que el mismo provenga de la Administración Pública y que esté sujeto al Derecho Administrativo.

Tienen legitimación para demandar la anulación del acto impugnado, aquellas personas con un interés directo, aunque si lo que se pretende es el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individual, e incluso, el pago de daños y perjuicios, será necesario invocar el derecho afectado.

El recurso se tramita como un proceso entre partes, en el que se discute si el acto fue emitido conforme a derecho. La ley establece el plazo para substanciar el recurso, además señala quien puede ser accionante, demandado y aún coadyuvante. La resolución que se dicte produce efectos entre las partes y personas afectadas por el acto y se fijan las modalidades para su ejecución.

Los conflictos originados entre los tribunales de la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa, se resuelven por la Sala respectiva del Tribunal Supremo. Por su parte, se otorga competencia al Jefe de Estado para resolver los conflictos entre la administración y los tribunales.

⁷ Ídem, p. 488.

En otro tenor, es importante destacar el sistema de ejecución de los fallos que prevé la legislación española en los procesos contencioso administrativos.

Las sentencias pueden ser con efectos constitutivos o de condena. Cuando éstas son consideradas cosa juzgada, se notifica en un plazo de diez días al órgano emisor del acto, quien a su vez, en un término de dos meses deberá inexcusablemente optar por ejecutar la sentencia, suspender el cumplimiento total o parcial del fallo por el plazo que se indique o, no ejecutar en absoluto, total o parcialmente, la sentencia.⁸

Los casos de suspensión o inejecución serán dictados únicamente por el Consejo de Ministros, apoyándose en las causas de peligro de transtorno grave al orden público, temor fundado de guerra con otra potencia de cumplirse el fallo, quebranto de la integridad del territorio nacional y menoscabo grave de la hacienda pública. Salvo los casos expuestos, la sentencia deberá ejecutarse en la forma y términos que se plasman en la misma, bajo la responsabilidad de los agentes de la Administración de incurrir en responsabilidad civil o penal por inejecución.

Miguel Acosta Romero destaca la importancia de como se aborda lo concerniente a la ejecución de las sentencias por parte de la jurisdicción contencioso administrativa, afirmando que el procedimiento relativo constituye una vanguardia en la persecución de la Justicia Administrativa.⁹

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit. nota 1, p. 633.

⁹ *Ibidem*, p. 634.

1.1.3. Inglaterra.

El sistema angloamericano, desarrollado principalmente en Inglaterra y los Estados Unidos, tiene como premisa fundamental la división de poderes, lo cual se traduce en el impedimento del Poder Ejecutivo para juzgar sus propias actuaciones en razón de que esta función corresponde al Poder Judicial, evitándose así la duplicidad de funciones.

El periodo anglosajón de Inglaterra comprendió de los años 449 al 1066, durante el mismo, el poder soberano era efectuado por el Rey asistido por el Witan que era un Consejo integrado por eruditos y del cual derivaron otras instituciones como el Parlamento, el Gabinete y los Tribunales Judiciales. El Rey y el Consejo se encargaban de ejercer las facultades de gobierno en las ramas legislativa, ejecutiva y judicial.

Durante esta época, las cuestiones militares, tributarias y judiciales eran conducidas por el Rey en audiencia con el Consejo de Sabios; los únicos Tribunales existentes eran los denominados *Country Courts* (Cortes del Condado) y *Hundred Courts* y se trataba simplemente de órganos populares o comunales que se encontraban separados de la Corona.¹⁰

En el siglo XII el Consejo del Rey se dividió, formándose así un Consejo Común que después se convirtió en Parlamento y, por otro lado, la jurisdicción real se extendió a través del país por los jueces peregrinos. Así, el Consejo evolucionó hasta conformar la Corte de Juicios Ordinarios, la Corte del Fisco y el *Court of King's Bench*, mismos que funcionaban con independencia entre sí. La Corte del Fisco era la encargada de conocer la materia contenciosa administrativa.

¹⁰ Ídem, p. 620.

Hacia el año de 1873 surgen, además de los órganos ya existentes, la Corte de Equidad, la Corte de Almirantazgo y la Corte de Londres en materia de Quiebras y en segunda instancia la Corte de Apelación del Fisco, la Corte de Apelación de Equidad, la Corte del Pleno para causas matrimoniales y la Corte de las Causas de la Corona en Revisión.

Es importante señalar que a través de las Leyes de la Judicatura de 1873 y 1875, se reúnen todos los tribunales existentes en uno solo denominado Suprema Corte de la Judicatura, la cual se dividió en las secciones de Alta Corte de Justicia y la Corte de Apelación, la primera de ellas encargada de las materias de Derecho Inglés, Penal, Civil, Fiscal, Administrativo y Mercantil, por su parte, la Corte de Apelación compuesta por el Lord Canciller, los Presidentes de las Salas, el Jefe de Archivos y los Magistrados (Lores), la cual revisaba los fallos definitivos dictados por la Alta Corte de Justicia.¹¹

Resulta imprecisa la idea de que en Inglaterra no existen tribunales administrativos, puesto que debido a la revolución industrial, surgieron diversos órganos con funciones legislativas y judiciales en materia social, como son la Junta General de Salud Pública, la Comisión de Ferrocarriles, ambos de creación en el siglo XIX; y en el siglo pasado la Junta General de Salud Pública, la Junta Central de Electricidad, la Junta de Transporte Urbano y la Junta de Asistencia a los Desocupados. La existencia de estos órganos, denominados cuasi-legislativos y/o cuasi-judiciales, fue duramente cuestionada, dando lugar a la creación de una Comisión formada en 1929 por el Lord Gran Canciller de Gran Bretaña, la cual determinó reconocer la existencia de organismos con funciones jurisdiccionales como son las asociaciones de profesionistas, la Comisión de Ferrocarriles y Canales, el Tribunal de Tarifas Ferroviarias, entre otros.

¹¹ Ídem, p. 622-623.

Paralelamente a los tribunales judiciales denominados “Cortes”, existen órganos de administración denominados Comisiones o Tribunales especiales a los que se les ha dotado de diversas tareas en materias determinadas. Sus funciones van desde el ejercicio de atribuciones judiciales o cuasi-judiciales, hasta funciones administrativas, y cuando ejercen facultades jurisdiccionales es cuando puede considerárseles como tribunales contencioso administrativos especiales.

En general, puede establecerse válidamente la existencia de tribunales administrativos en el sistema inglés, no obstante, sus decisiones se sujetan en última instancia a la revisión del poder judicial, por lo que se trata de un sistema mixto.

1.1.4. Estados Unidos.

En relación al sistema jurisdiccional norteamericano, la constitución política de los Estados Unidos de América reconoce la existencia de tres Tribunales Administrativos: el Tribunal de Reclamaciones, el Tribunal de Apelaciones de Aduanas y Patentes y el Tribunal de Aduanas.¹²

Asimismo, por lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia de esta Nación, la misma tiene competencia para revisar las resoluciones de los tribunales federales a través de la apelación que es recibida solamente cuando una Corte de Apelaciones de Circuito ha determinado la invalidez del orden legal de un Estado por transgredir la Carta Fundamental, algún tratado, o bien, las leyes de los Estados Unidos.

¹² Ídem, p. 625

Adicional a la apelación de referencia, existe una revisión llevada a cabo por petición de un auto de avocación y consiste en la solicitud que un órgano jurisdiccional superior hace a un inferior respecto a un expediente procesal; si procede esta solicitud, el tribunal inferior consignará a la Suprema Corte la revisión del mencionado expediente.

Como auxiliar de la Corte encontramos al Tribunal de Impuestos de los Estados Unidos, el cual se encarga de atender las apelaciones de las resoluciones del Servicio de la Renta Interior, equivalente al Departamento del Impuesto Sobre la Renta.

Al igual que en Inglaterra, puede señalarse que en los Estados Unidos existen tribunales administrativos dependientes de la Suprema Corte de Justicia y por consiguiente leyes administrativas que resuelven conflictos entre la Administración y los particulares; entre estos ordenamientos se encuentra la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1946 que contempla la revisión judicial de los actos de agencias administrativas con funciones cuasi-judiciales.

Asimismo, el particular cuenta con diversas acciones en contra de los actos administrativos. En ataque independiente encontramos, de forma directa, los procedimientos de *mandamus*, *prohibition*, *quo warrants*, *certiorari*, *habeas corpus*, *injuction*, *taxpayers-suits*; de forma indirecta, el acto administrativo es impugnado a través de un juicio entre dos particulares como cuestión de previo pronunciamiento.¹³

Otra acción a favor del particular, es la de verdadera revisión judicial, misma que aplica, primeramente, en los casos en que el órgano emisor del acto administrativo solicita al órgano jurisdiccional la confirmación de dicho acto y, en

¹³ Ídem, p. 628.

el segundo de los casos, cuando el ordenamiento legal del órgano que emitió el acto administrativo contempla una apelación denominada *writ of error* ante los tribunales.

Los efectos de las resoluciones emitidas, declararán ilegales los actos o resoluciones de los organismos administrativos y obligarán a estos a pronunciarse cuando, precisamente, su pronunciamiento haya sido rehusado o demorado sin causa.

1.2. DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

1.2.1. Época Precortesiana.

Durante este periodo, los Aztecas contaban con una estricta organización que sancionaba tanto a evasores fiscales como a los funcionarios abusivos.

La Hacienda local se encontraba a cargo del *Cihuacoatl*, seguido por el *Hueycalpique* (supremo recaudador) y recaudadores inferiores distribuidos en pequeñas comunidades denominados *Calpixques*.¹⁴

Las provincias conquistadas por los Aztecas pagaban tributo con frutos, animales y minerales, según la tasa aplicable al caso. El incumplimiento de obligaciones fiscales derivaba en la esclavitud para el evasor, su venta en condición de esclavo o bien su sacrificio. La inmoralidad de los recaudadores fiscales se sancionaba con pena de muerte.

¹⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1998, p. 443.

Podemos hablar que desde esa época existió una fuerte represión para el actuar de la administración pública a través de medios de control y fiscalización.

Además, los Aztecas contaron con Tribunales de impartición de justicia encargados de resolver conflictos surgidos entre particulares o entre estos y sus gobernantes, lo anterior por medio del recurso de queja ante el Tribunal del *Cihuacoatl* o bien directamente ante el *Tlatoani*.¹⁵ Estos órganos intervenían enérgicamente contra delincuentes o funcionarios arbitrarios para hacer respetar el orden y la justicia y ante todo para hacer respetar los derechos de la sociedad contra abusos de autoridad.

1.2.2. Época Colonial.

Las primeras décadas de la Colonia se distinguieron por el trato inhumano y bestial contra los aborígenes y por las fuertes cargas tributarias, situación que pretendía ser abolida por la Audiencia y los Reyes de España, sin conseguir su objetivo debido a la desmedida ambición de los encomenderos.

Ante la Audiencia, los indios podían presentar denuncias o quejas por fuertes tributos cobrados en su contra por los encomenderos y por los tratos arbitrarios a que eran sujetos por éstos. No obstante, estos medios no prosperaban por los artificios, falsedades y calumnias de los propios encomenderos.¹⁶

¹⁵ El tlatoani era considerado un gobernante vitalicio con poder político, judicial, militar y religioso, superior al de cualquier otro funcionario.

¹⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, op. cit. nota 14, p. 444.

Por otra parte, en la época Colonial predominó el sistema judicialista, es decir, a pesar de que no existió una completa delimitación de las funciones públicas, se confió a las Audiencias y Consejo de Indias el conocimiento y resolución de los conflictos administrativos, incluyendo actos provenientes de Virreyes y la materia tributaria, hasta la promulgación en 1789 de las Ordenanzas de Intendentes que fundaron la Junta Superior de Hacienda a través de la cual se crean doce intendencias encargadas de conocer las causas de justicia, policía, hacienda, gobierno y guerra.

El artículo 79 de las Ordenanzas de Intendentes hacía referencia a la facultad de los intendentes de conocer en primera instancia de los conflictos relativos a rentas del tabaco, alcabalas, pulques, pólvora y naipes, todo ello propio de la materia contenciosa administrativa.

En esta misma época, la mezcla de funciones administrativas y jurisdiccionales da lugar a la presencia de órganos unipersonales colegiados que se desempeñaban como autoridades administrativas y judiciales, lo que obligó a los Reyes de España a poner especial atención y cuidado en la imparcialidad del ejercicio de la función jurisdiccional.

1.2.3. Época Independiente.

Declarada la independencia de nuestro país, el sistema judicialista predominó por la influencia española y del derecho público de los Estados Unidos (common law), subsistiendo la idea de que los conflictos entre particulares y entre estos y las autoridades administrativas debían ser resueltos por los tribunales ordinarios, comunes o judiciales, incluyendo los de carácter administrativo.

1.2.4. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de Mayo de 1853.

El Derecho Contencioso Administrativo en México, tiene su antecedente remoto formal en el ordenamiento formulado por el jurista Teodosio Lares conocido como Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo o “Ley Lares”, mismo que se integraba por 14 artículos a diferencia de los 81 que componían su reglamento.

Esta Ley, inspirada en la doctrina y jurisprudencia francesas, señalaba sustancialmente que las cuestiones administrativas, las cuales se encontraban enunciadas en el cuerpo del ordenamiento, no correspondían a la autoridad judicial, delegándose tal competencia a los ministros de Estado, al Consejo, a los gobernadores de los Estados y Distrito y a los jefes políticos de los Territorios.¹⁷

Asimismo, establecía que nadie podía entablar demanda contra al Gobierno, Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos dependientes de la administración, sin antes haber presentado ante los mismos una memoria que contuviera la exposición de motivos y objeto de la demanda, de la misma forma entrándose de demandas de dominio en tercería pretendidas contra el embargo de bienes para el pago de adeudos al erario, ya que la falta de este requisito, de acuerdo con el reglamento de la propia Ley, haría nulo el procedimiento judicial.

Por otro lado, expresaba que los conflictos de atribución entre la autoridad administrativa y judicial, serían resueltos en la Primera Sala de la

¹⁷ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Ilegitimidad, 12ª ed., Ed. Porrúa, México 2004, p. 68

Suprema Corte de Justicia, que se integraría por dos magistrados propietarios y dos consejeros designados por el Presidente de la República, siendo Presidente de ese Tribunal el que lo fuere de la propia Sala, con derecho a voto únicamente en caso de empate.

Finalmente, establecía que los tribunales judiciales no podían ejecutar ni trabar embargo en contra del erario, bienes nacionales o bienes de los estados, demarcaciones, ayuntamientos y establecimientos públicos dependientes de la administración, debiendo limitarse a declarar el derecho de las partes, quedando a cargo de la administración la forma de ejecutar los fallos.¹⁸

No obstante, esta Ley fue declarada inconstitucional en su momento por una tesis sustentada por el entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Ignacio L. Vallarta, al considerarla violatoria de la división de poderes establecida en la Constitución, puesto que el hecho de que existiera un Tribunal de carácter administrativo implicaba la reunión del poder ejecutivo y el poder judicial en una sola persona, el Presidente.

Por su parte, Jacinto Pallares señaló que en nuestro país no cabía la posibilidad de la existencia de un juicio contencioso administrativo debido a que el mismo se encontraba sustituido por el amparo, mismo que salvaguardaba las garantías constitucionales, por lo que los límites del poder en México se encontraban claramente definidos.

La “Ley Lares” tuvo una vigencia muy breve, ya que en virtud del triunfo del Plan de Ayutla fue derogada en el año de 1855.

¹⁸ Ibidem, p. 69.

En años subsecuentes, concretamente en la segunda mitad del siglo XIX, lo contencioso administrativo no es reglamentado de manera específica a través de norma alguna, la justicia administrativa se rigió por medio de los Tribunales de la Federación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 97 fracción I de la Constitución Política de 1857 y a éstos se les permitió conocer las controversias suscitadas en relación al cumplimiento y aplicación de leyes federales, asimismo, mediante los Códigos de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, aplicando este criterio, se regularon procedimientos referentes a juicios seguidos por la administración en contra de autoridades administrativas federales en lo relativo a nacionalidad y extranjería, expropiación y patentes.

Por lo que respecta a la Constitución de 1917, la misma continuó con el monopolio de la justicia administrativa a través del poder judicial, sin embargo, la primera Ley de Amparo surgida con motivo de la nueva carta fundamental instauró un recurso de súplica tramitado precisamente ante los Tribunales Federales del Poder Judicial. Este medio de defensa pronto fue eliminado por el Congreso de la Unión en 1933, por considerarse que contrariaba el régimen federal al determinar una centralización en el renglón de la justicia, puesto que se otorgaba a la Suprema Corte el carácter de tribunal de apelación, siendo que su fin era el de tutelar las garantías individuales.

1.2.5. Ley de la Tesorería de la Federación de 10 de Febrero de 1927.

Por lo que respecta a este ordenamiento legal, el mismo hacía mención a un juicio de oposición seguido ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del instaurante, previa garantía del interés fiscal y gastos de ejecución, debiendo agotarse antes de acudir al juicio de garantías. La demanda debía interponerse

en un término de treinta días, ya que de no ocurrir así se tendría por consentida la resolución correspondiente.¹⁹

A pesar del apoyo que tuvo esta instancia por parte de la Suprema Corte de Justicia, pronto se observó que no era la vía indicada para resolver los conflictos suscitados entre la hacienda pública y el contribuyente, dado que se trataba de un juicio largo y deficiente en el que no existía comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales, además de la pérdida de interés del contribuyente, la cual derivaba en el envejecimiento del juicio por falta de promoción.

1.2.6. Ley de Justicia Fiscal de 27 de Agosto de 1936.

A través de esta Ley se sientan las bases de creación del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual se encargaría de conocer las cuestiones contenciosas fiscales, sin embargo, desde un principio fue cuestionada la existencia de dicho órgano jurisdiccional, puesto que se hallaba en contraposición a las ideas sostenidas por el Ministro Vallarta y diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A pesar de ello, la jurisdicción contenciosa fiscal encontró fundamento precisamente en la jurisprudencia de la Suprema Corte, en primer término, en la interpretación del artículo 22 de la Constitución Política en el sentido de que no resulta confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona al pago de impuestos o multas, puesto que tal aplicación no se efectuaba por autoridad judicial, sino por aquella que fuera competente conforme a la Ley. En tal tesitura, se trataba de un problema de la Ley secundaria el fijar la

¹⁹ DE LA CUEVA, Arturo, Derecho Fiscal, Ed. Porrúa, México 1999, p. 234.

competencia de las autoridades para el pago de impuestos o multas, por tanto, resultaba más adecuado para el fisco y los contribuyentes que la determinación y cobro de los impuestos se rigieran por un sistema ordenado lógicamente y congruentemente, dividido en un periodo oficioso y uno contencioso, salvaguardando en todo momento las garantías del particular.²⁰

Asimismo, se tomó en cuenta la idea de que el cobro de impuestos no es un derecho incorporado a la actividad privada del Estado, sino que debe realizarse por medio del ejercicio de atribuciones de poder público concretado en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren la sanción de los órganos jurisdiccionales para su validez y cumplimiento, sin que ello impida que con posterioridad los gobernados afectados acudan a la revisión de dichos mandamientos por la vía jurisdiccional.

De tal aseveración, Gabino Fraga concluye terminantemente que "...no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos."²¹

Otro criterio sostenido para la existencia de la Ley de Justicia Fiscal, es el contenido en la jurisprudencia a partir de 1929, tocante a que las Leyes generales podían establecer medios de defensa para el particular y la autoridad que conocía de los mismos era distinta a la judicial en un procedimiento diferente al amparo, además de que dichos recursos debían ser agotados previó al juicio de garantías.

²⁰ CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, op. cit. nota 2, p. 50.

²¹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 43ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003, p. 459.

A la par de este criterio, la Corte estableció en relación al artículo 14 de la Constitución Política, que no era necesario que la garantía de audiencia se tramitara ante autoridades judiciales, puesto que sólo se pretendía que existiera un procedimiento que podía seguirse ante autoridades administrativas. Por ello se consideraba que no existía impedimento para la existencia de tribunales administrativos independientes de la administración pública, siempre que sus fallos estuvieran sometidos al examen y a la jurisdicción del Poder Judicial.²²

De esta forma, aún sin la existencia de un fundamento constitucional para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, su presencia encontró sustento en las interpretaciones de la Corte, subsistiendo como un órgano de justicia delegada, ubicado en la estructura del Poder Ejecutivo, encargado de resolver controversias fiscales con fallos estrictamente declarativos, puesto que no se le otorgaban facultades para hacer cumplir sus determinaciones, es decir, se trataba de un Tribunal encargado de conocer únicamente la legalidad o ilegalidad de los actos o procedimientos.

Por otra parte, en esta Legislación se consigna lo concerniente a la figura de la negativa ficta, que no es sino la defensa del particular en contra del silencio de las autoridades en un plazo previamente establecido; además se señala que la garantía del interés fiscal no es un requisito para la interposición de la demanda, sino solamente para la suspensión del procedimiento de cobro coactivo.

La vigencia de la Ley de Justicia Fiscal fue hasta el 31 de diciembre de 1938, puesto que el primer día del año siguiente entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, el cual recogió el contenido de dicha Ley e incorporó lo

²² CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, op. cit. nota 2, p. 51.

referente a los sujetos y elementos de la relación tributaria, el procedimiento económico-coactivo, las infracciones y las sanciones.

El Código Fiscal de la Federación representó un avance para la legislación tributaria mexicana, no obstante, se destaca que por desconocimiento en un inicio eran contadores los que litigaban ante el Tribunal Fiscal.

Hasta el fin de su vigencia, el Código Fiscal no ocasionó dificultades a la hacienda pública ni a los contribuyentes y sus defectos de técnica legislativa fueron corregidos a través de diversas reformas.

1.2.7. Código Fiscal de la Federación de 24 de Diciembre de 1966.

Este cuerpo legal que entró en vigor el 1° de Abril de 1967, siguió las recomendaciones formuladas por diversos juristas de la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, tendientes a lograr la evolución en materia tributaria de los países latinoamericanos, a efecto de obtener su desarrollo económico.

Si bien es cierto que este ordenamiento no constituyó un avance decisivo, puesto que a través del mismo sólo se reestructuró el anterior, también lo es que fueron corregidos algunos errores de técnica legislativa y lagunas existentes y se suprimieron los dispositivos que regulaban la organización del Tribunal Fiscal para ser consignados en la propia Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

1.2.8. Constitucionalidad de los Tribunales Contencioso Administrativos.

Con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, se originó la polémica referente a la constitucionalidad de órganos de este tipo, encargados de conocer controversias en materia contenciosa administrativa y fiscal.

En principio de cuentas, se consideraba que estos tribunales violaban el principio de separación de poderes. Dicha idea queda descartada, puesto que debido justamente a la interpretación de la separación de poderes es que surge el control jurisdiccional administrativo, así que al encontrarse dotados de autonomía, los tribunales administrativos no acatan las instrucciones de la administración pública, constituyéndose en órganos imparciales que no concentran funciones administrativas y judiciales en un solo poder.²³

Por otro lado, se sostiene que el contencioso administrativo no es un tribunal especial que contravenga al artículo 13 constitucional, puesto que no solamente conoce de un asunto en concreto o un grupo de casos especiales, sino que se crea con anterioridad para resolver las controversias que se ubiquen en la competencia establecida por sus normas.

Por su parte, no puede considerarse que exista violación al artículo 14 de la carta fundamental, puesto que este precepto refiere al término juicios en amplio sentido, por lo que cabe la idea de un procedimiento jurisdiccional administrativo en el que se protege al particular antes de dictarse una resolución y, por tanto, la garantía de este numeral se extiende a los tribunales contencioso administrativos.

²³ Íbidem, p. 53.

De igual forma, en virtud de que el juicio de amparo no comprende todos los medios de defensa de los gobernados en contra del estado, se hace necesario que existan diversas instituciones tendientes a proteger la legalidad a favor de los particulares.

Como último punto, es de señalarse que no existe violación al artículo 17 constitucional con la creación de tribunales contencioso administrativos, dado que si estos gozan de plena autonomía y no se encuentran sometidos a las indicaciones del poder ejecutivo, no puede afirmarse válidamente que la administración pública se haga justicia por propia mano.²⁴

A pesar de los razonamientos esgrimidos por el doctor Jorge Carpizo, constitucionalmente no se contemplaba la existencia de la jurisdicción contenciosa administrativa y no obstante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación nunca objetó su existencia, se hizo necesaria la existencia de diversas reformas a la Carta Fundamental.

1.2.9. Reformas Constitucionales.

Las Constituciones de 1857 y 1917, esta última en su origen, contemplaban un sistema judicialista, ya que las controversias en materia administrativa se resolvían únicamente mediante el juicio de amparo.

El 30 de diciembre de 1946 se adicionó la fracción primera al artículo 104 de la Carta Fundamental, señalándose de manera expresa la existencia de tribunales administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

²⁴ Ídem, p. 54.

En 1967, el artículo 104 sufre una nueva reforma por medio de la cual se reconoce de forma expresa la existencia de los tribunales contencioso administrativos, asimismo, se contempla la existencia de un órgano jurisdiccional administrativo para el Distrito Federal.

Por su parte, gran trascendencia tiene la reforma de 17 de marzo de 1987, ya que mediante ella se modifica el artículo 116 de la Carta Magna dando lugar a que las constituciones estatales instituyan tribunales de lo contencioso administrativo.

Meses después hubo adiciones a la Constitución, específicamente a los numerales 73 y 104. Las mismas refieren sustancialmente que la revisión administrativa prevista por el Poder Judicial Federal, en relación a las sentencias de los tribunales contencioso administrativos, será tramitada conforme al procedimiento instituido para el amparo indirecto, sólo que el recurso será conocido por los Tribunales Colegiados de Circuito y no así por la Suprema Corte de Justicia, todo ello para desahogar al máximo Tribunal, evitándose que las resoluciones definitivas de los asuntos fiscales y administrativos quedarán concentradas en la capital del país, así como para dotar de jerarquía de tribunal de constitucionalidad a la Corte.

Finalmente, es importante referirse a las reformas de 25 de octubre de 1993, ya que mediante ellas se modifican los artículos 73, 104 y 122 de la Constitución, acordando dotar de competencia a la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal (hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal) ²⁵ para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, relevando de esta facultad al Congreso de la Unión y, por otro lado, refiriendo que el Poder Judicial Federal conserva la

²⁵ Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

atribución de conocer a través de los Tribunales Colegiados de Circuito del recurso de revisión promovido por las autoridades en contra de los fallos definitivos dictados por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

CAPÍTULO 2

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

La discusión sobre la constitucionalidad de los tribunales administrativos, fue superada gracias a la reforma efectuada el 30 de diciembre de 1946 que adiciona la fracción I al artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se sentaron las bases de creación de tribunales administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. La reforma establecía:

“ARTÍCULO 104. [...]
I. [...]

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

Para nuestro estudio cobra verdadera importancia la diversa modificación efectuada al referido artículo el 19 de junio de 1967, ya que a través de la misma se sigue reconociendo expresamente la presencia de los tribunales de lo contencioso administrativo, pero además se prevé la existencia de un órgano jurisdiccional administrativo para el Distrito Federal. Dicha reforma señalaba en sus términos:

“ARTÍCULO 104. [...]
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.”

No obstante la relatada reforma, no es sino hasta el año de 1971 en que surge el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como órgano de justicia encargado de resolver las controversias suscitadas entre los particulares y las autoridades del entonces Departamento del Distrito Federal, por los actos ilegales de estas últimas, comenzando sus labores formalmente en el mes de julio del mismo año.

Al respecto, el Maestro Gabino Fraga estableció que: “...la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ha sido un acierto que justificadamente ha merecido y recibido general aprobación. Con ella se ha dado un paso de gran importancia para el mantenimiento de un régimen de legalidad. La jurisdicción contencioso administrativa, se ha dicho, es una de las instituciones que con mayor eficacia contribuye a la existencia de un Estado sujeto a Derecho.”²⁶

En el año de 1987, específicamente el 17 de marzo, el artículo 116 de la Carta Magna fue reformado, estableciéndose en su fracción IV que las constituciones y leyes de los estados podrían instituir tribunales de lo contencioso administrativo.

Por su parte, el diez de agosto de ese mismo año a través de la reforma efectuada al numeral 73 fracción XXIX-H Constitucional, se otorga competencia al Congreso de la Unión para instituir tribunales de lo contencioso administrativo

²⁶ FRAGA, Gabino, Breves Consideraciones sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y sobre el régimen de legalidad en México, Revista Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México D.F., Volumen I, Número 2, 17 de julio de 1973, p. 9.

encargados de resolver los conflictos suscitados entre los particulares y la administración pública federal o del Distrito Federal. Dicho numeral literalmente señalaba:

“ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-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 entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

Actualmente, la existencia de la jurisdicción contenciosa administrativa local y principalmente del Distrito Federal, tiene sustento en los siguientes preceptos de la Constitución Política:

“ARTÍCULO 116. [...]

[...]

V.- Las Constituciones y leyes de los Estados 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 Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

El artículo transcrito, reformado el 17 de marzo de 1987, contempla a la jurisdicción contenciosa administrativa en materia local, permitiendo que las leyes de los estados instituyan tribunales de lo contencioso administrativo.

Sin embargo, dado el carácter especial que otorga la Constitución Política al Distrito Federal, como sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 122 de la Carta Fundamental es el encargado de establecer las bases en que se regirá el gobierno de ésta entidad, siendo relevante para el objeto de estudio del presente capítulo, la Base

Primera, fracción V, inciso n) y la Base Quinta de dicho numeral que textualmente señalan:

“ARTÍCULO 122. [...]

[...]

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

[...]

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

[...]

n).- Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;”

[...]

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.”

De la anterior transcripción, destacamos esencialmente el fundamento que prevé la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como la necesidad que hubo de eliminar la facultad con que contaba el Congreso de la Unión para expedir la Ley que rige a ese Órgano Jurisdiccional, trasladándose dicha competencia a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como órgano legislativo de esa entidad.

2.2. INICIATIVA PARA LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La necesidad de la sociedad de contar con una auténtica impartición de justicia, llevada a cabo a través de un sistema práctico, alejado de procedimientos complicados e ineficaces, constituyó el motivo principal para formular la iniciativa de creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo local, dotado de plena autonomía para resolver imparcialmente

las controversias surgidas entre las autoridades administrativas del Distrito Federal y los particulares, contra actos y resoluciones de las primeras.

Se consideró que éste Órgano debía impartir una justicia pronta, expedita, pública y carente de formalidades, con el firme propósito de beneficiar a las clases débiles, a quienes en innumerables ocasiones les es difícil acudir a solicitar justicia. Por tanto, el sistema de justicia administrativa que se establece con la creación de la Ley de este Órgano Jurisdiccional, es el de acceso directo, sin formalismos, alejado de procedimientos largos, difíciles e ineficaces y buscando siempre los mejores medios para la persecución de la justicia.

En esta iniciativa se señalan las causas por las que los agraviados pueden ocurrir al Tribunal, encontrándose entre ellas: la incompetencia de la autoridad, el incumplimiento u omisión de las formalidades esenciales del procedimiento, la violación a la ley o aplicación de una indebida, la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia notoria o cualquier causa similar en lo relativo a actos discrecionales y retraso en la contestación de las autoridades a las pretensiones de los particulares. Estas consideraciones fueron puntualmente recogidas por el actual artículo 81 de la Ley del Tribunal, estableciéndose como causas de nulidad de los actos impugnados.

Por otra parte, se establece que la Ley se dividiría en dos títulos, el primero relativo a la organización y competencia del Tribunal y el segundo referente al procedimiento.

Además, se precisa que el Tribunal será un Órgano Colegiado que funcionará en pleno o en salas, previéndose la existencia de salas auxiliares cuyo establecimiento depende del aumento en el volumen del trabajo.

Cabe señalar que en estos días cobra verdadera importancia el establecimiento de salas adicionales a las ordinarias, puesto que lejos de auxiliar a éstas últimas en sus asuntos, se constituyen como verdaderas salas independientes que tramitan sus propios juicios, distribuyendo así equitativamente el trabajo y permitiendo resolver las controversias con celeridad, para conservar la esencia de un juicio sumario.

Tocante a la parte orgánica de la ley, en ella se establecen los requisitos para ser Magistrado del Tribunal; las reglas para la designación del Presidente del mismo y de sus salas, la forma de suplir o sustituir al Presidente y Magistrados en sus faltas temporales y definitivas; la concesión de licencias; la designación de secretarios, actuarios y demás empleados; los impedimentos para desempeñar cargos o empleos incompatibles; el procedimiento a seguir para resolver los conflictos suscitados por razón de jurisdicción o competencia; el funcionamiento del pleno del Tribunal así como sus atribuciones, además de las atribuciones del Presidente y de las salas.

Asimismo, se establece el carácter optativo en la interposición de los recursos previstos por las leyes o reglamentos, pudiendo el particular acudir de forma inmediata al Tribunal si así lo estima conveniente, sin que posteriormente al juicio pueda hacer valer los referidos recursos para evitar la duplicidad de los medios de defensa, del procedimiento o de las resoluciones.

Se releva del pago de costas aún y cuando no sea procedente la acción ejercitada.

Se prevé la intervención de terceros en el juicio, cuando los intereses de estos puedan verse afectados por las resoluciones dictadas, en estricta

observancia a lo señalado por el artículo 14 constitucional, es decir, respetando su garantía de audiencia.

Por otra parte, se contempla la suspensión de los actos impugnados para que durante el procedimiento estos no se consumen de forma irreparable, pero sin que en ningún caso se pidan mayores requisitos a los establecidos en la Ley de Amparo, delimitándose la medida cautelar sólo para el caso de que con su otorgamiento se perjudique el interés general.

De forma general, se instaura un juicio sumario, consistente en la demanda, la contestación, la audiencia de desahogo de pruebas y el dictado de sentencia en la misma, salvo que hayan de examinarse numerosas constancias, prorrogándose el plazo a diez días máximo.

Para la realización de la demanda, se prevé la posibilidad de emplear las formas impresas que proporcione el Tribunal, las cuales serán elaboradas de forma gratuita por personal del propio Tribunal, debiéndose llenar los espacios relativos al nombre y domicilio del actor, resolución o acto impugnado, autoridad demandada, tercero, en su caso, exposición de los hechos y de ser posible los fundamentos de derecho, pruebas que se propongan y lo que se pida. Lo establecido sin perjuicio de anexarse ampliaciones y documentos que se deseen.

La razón para dichas medidas es que el Tribunal conozca los actos que afecten en su mayoría a las personas pertenecientes a los sectores desvalidos de la población, facilitándoles el medio para hacer valer sus inconformidades y quejas, atendiéndoseles con el sentido de equidad y con el propósito de colocar a la justicia al alcance del pueblo sin formalidades o tecnicismos innecesarios.

Tocante al desarrollo del juicio, se prevé que una vez recibida la demanda y con el fin de evitar que las salas del tribunal se llenen de asuntos improcedentes, el Presidente del Tribunal pudiere desechar la misma en los casos en que se promueva contra actos o resoluciones ajustados a derecho o con precedentes bien definidos, o bien, si la demanda se interpusiere con el objeto de retrasar la ejecución de un acto absolutamente legal.

Cuando ha sido admitida la demanda y esta sea contestada, o bien, se haya precluido el derecho para hacerlo, el Presidente de la sala la turnará al Magistrado Instructor correspondiente para que este acuerde los trámites procedentes y elabore en su oportunidad el proyecto de resolución que será votado por los tres Magistrados integrantes de la Sala.

Por lo que hace a las audiencias, se instituye que las mismas sean públicas y se celebren con la sala debidamente constituida, asimismo, para simplicidad del procedimiento, las cuestiones que tuvieren lugar en las audiencias se resolverán de plano.

En lo relativo a las sentencias, la iniciativa de creación de el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala que las mismas se dictaran sin formalidad alguna, pudiendo nulificar los actos impugnados u ordenar la reposición del procedimiento, indicando los términos en que debiera modificarse el acto o decretarse la condena procedente.

Por su parte, se establece como único recurso el de reclamación, procedente contra las providencias o acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, los Presidentes de las salas o los magistrados instructores.

Por lo que respecta a la jurisprudencia, se señala que la misma se conformará de acuerdo con los asuntos que vaya conociendo el Tribunal, constituyéndose como regla uniforme y constante para aplicación de las Salas del Tribunal, pudiendo servir de base para futuras reformas a los ordenamientos legales correspondientes. De esta forma se prevé que los fallos emitidos por las Salas constituyan jurisprudencia, siempre que lo establecido en ellas tenga sustento en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, siendo aprobadas por unanimidad. Además se da a la jurisprudencia el carácter obligatorio para las Salas, pudiendo modificarse con las mismas reglas con la que fue creada. En los casos en que exista contradicción en las sentencias emitidas, el Tribunal en pleno resolverá las mismas, formando a su vez jurisprudencia, esto con el fin de unificar los criterios de cada materia.

Por otro lado, se consideró obligatorio suplir la deficiencia de la demanda, con el fin de evitar formalismos que obliguen a los Magistrados a resolver de determinada forma, cuando en justicia debieran resolver de manera distinta.

Para Vázquez Galván y García Silva, la suplencia de la deficiencia de la demanda significa "...perfeccionar o completar las omisiones en que haya incurrido el administrado respecto a las consideraciones y fundamentos legales en que apoye su pretensión. En consecuencia, se excluyen las cuestiones relacionadas con los medios probatorios, la personalidad, la competencia, los presupuestos procesales y la introducción, en la controversia, de cuestiones ajenas o no aducidas por el enjuiciante."²⁷

²⁷ VÁZQUEZ GALVÁN, Armando y GARCÍA SILVA, Agustín, El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, Ediciones Orto, S.A., México 1977, p. 219.

Finalmente, aún y cuando se trata de un procedimiento simple, se conservan formalidades esenciales que no admiten modificación, puesto que constituyen garantías previstas por la Constitución Política.

2.3. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Entendemos como competencia de un Órgano Jurisdiccional la “...facultad que tiene para conocer de ciertos negocios que le son atribuidos por la ley o, en algunos casos, por voluntad de las partes.”²⁸

Para efectos del presente estudio, podemos establecer que la competencia es la facultad que tiene el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, conforme al artículo 23 del ordenamiento que lo rige, para conocer de las controversias surgidas en materia administrativa entre los gobernados y las autoridades de la administración pública centralizada, desconcentrada y paraestatal del Distrito Federal; en el caso de esta última, cuando sus órganos realicen actos de autoridad que afecten la esfera jurídica de un particular.

Tradicionalmente, la competencia de los Tribunales, cualquiera que sea la materia de la que conozcan, se clasifica con referencia a cuatro criterios: por territorio, por materia, por cuantía y por grado, importando en específico para ese Órgano Jurisdiccional los dos criterios mencionados en primer término, dado que por la estructura orgánica del Tribunal, los segundos no tienen aplicación.

²⁸ Ibidem, p. 63.

Así las cosas, la competencia por territorio, denominada competencia simple, es la relativa a la circunscripción espacial fijada por la ley para la actividad del Órgano Judicial, de esta manera, la competencia del Tribunal queda determinada dentro de los límites del Distrito Federal.

Por otro lado, la competencia por materia se determina de acuerdo con la naturaleza de las controversias sujetas a la decisión del Tribunal, atendiendo a la clasificación general del derecho sustantivo, por lo que la competencia del Tribunal, en función de la materia, queda ceñida a los actos administrativos provenientes de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fija la competencia de este Órgano de Justicia en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 23.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

I.- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;

II.- De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;

III.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen un agravio en materia fiscal;

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

V.- De los juicios en contra de las resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;

VI.- De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;

VII.- De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;

VIII.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicte;

IX.- Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

X.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;

XI.- De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente; y

XII.- De los demás que expresamente señalen ésta u otras leyes.

La excepción a las competencias antes descritas será la Sala que de conformidad al artículo 2 de la presente Ley, su competencia sea exclusivamente la materia de uso de suelo.”

De manera general, el numeral transcrito otorga al Tribunal la facultad de conocer de los litigios suscitados entre los particulares y las autoridades pertenecientes a la administración pública local, siempre que realicen actos de autoridad que afecten la esfera de derechos del particular, por tanto, es importante señalar que los juicios que pretendan promoverse en contra de autoridades no pertenecientes al Distrito Federal, serán improcedentes.

Particularmente, las fracciones primera y segunda del artículo 23 establecen la competencia en materia administrativa, permitiendo al Tribunal conocer de aquellos juicios promovidos en contra de actos administrativos que las autoridades dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en contra de personas físicas o morales, resultando importante destacar que dichos actos no necesariamente deberán tener el carácter de definitivos, bastando que causen un agravio a la esfera jurídica del demandante.

Por su parte, la fracción III del referido artículo hace mención a la competencia del Órgano Jurisdiccional en materia fiscal y contrario a las anteriores fracciones, en este caso sí es necesaria la definitividad de los actos a debate, es decir, que pongan fin al procedimiento que les dio origen, determinando a cargo del demandante una obligación fiscal, dando las bases para su liquidación o negando la devolución de una cantidad indebidamente percibida.

No obstante que es clara esta fracción en cuanto a la definitividad que deben tener los actos fiscales que se combatan, es preciso establecer que los actos de trámite pueden impugnarse cuando la Ley así lo permita y conjuntamente con la resolución definitiva.

Respecto a la fracción IV del precepto legal a estudio, ésta refiere a los juicios que el actor puede interponer por la falta de respuesta de las autoridades en relación a las promociones ante ellas presentadas después de transcurridos treinta días naturales, sin embargo, no prejuzga sobre el sentido que pueda tener la contestación respectiva, ya que en caso de no ser favorable al particular, este podrá impugnar a su vez la respuesta desfavorable mediante diverso juicio.

Las fracciones V, VI y VII del numeral a estudio prevén, la primera de ellas lo relativo a la negativa ficta, entendiéndose a la misma como "...una ficción de la ley, al atribuirle un significado al silencio de la autoridad: se entiende que se resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicita en su instancia o petición..."²⁹, estableciéndose que para su configuración deberán transcurrir cuatro meses a partir de la recepción de la última promoción por parte de las autoridades, a menos de que la ley señale otro plazo.

Por su parte, la fracción VI consagra lo referente a la positiva ficta, figura que podemos entender en sentido contrario a la negativa ficta.

Por lo que hace a la restante fracción aludida (VII), la misma prevé la hipótesis de competencia del Tribunal para el caso en que las autoridades se nieguen a certificar la configuración de la positiva ficta.

En lo que concierne a las fracciones VIII y IX del artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las mismas otorgan competencia a las Salas para conocer, en el primer caso, sobre el recurso de reclamación que las partes podrán interponer en contra de las providencias o acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, el Presidente de cualquiera de las Salas o los Magistrados, o en los demás casos fijados por la Ley y, en segundo término, de la queja, la cual procede contra el incumplimiento de la sentencia o bien de la suspensión del acto reclamado por parte de las autoridades.

Por lo que refiere a la décima fracción del referido artículo 23, la misma hace mención al juicio de lesividad que las autoridades pueden interponer

²⁹ CARRASCO IRIARTE, Hugo, Lecciones de Práctica Contenciosas en Materia Fiscal, 5ª ed., Ed. Themis, S.A. de C.V., México 1995, p. 92.

contra actos administrativos que generen derechos a los particulares, ya que las propias autoridades no pueden optar simplemente por desconocer esos actos.

Finalmente, la fracción XI del multicitado artículo vigésimo tercero, establece la competencia del Órgano Jurisdiccional para conocer sobre la responsabilidad civil de la administración pública del Distrito Federal, cuando el demandante impugne la resolución que niegue una indemnización por daños y perjuicios surgidos por la actuación ilícita o dolosa de un funcionario público local, debiendo tratarse de actuaciones definitivas.

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

2.4.1. La Demanda.

El juicio seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, inicia con la presentación de una demanda en el término establecido por el artículo 43 de la ley que rige a dicho órgano, el cual es de 15 días hábiles siguientes al día en que se tenga conocimiento del acto impugnado, se haya notificado legalmente o el particular se ostente sabedor del mismo.

Para los casos del silencio administrativo, la negativa y la positiva ficta, la interposición del escrito inicial puede hacerse en cualquier momento, siempre y cuando haya transcurrido el término en que debió haber contestado la autoridad la promoción presentada por el particular.

Asimismo, en el supuesto del juicio de lesividad, el término de interposición de la demanda para las autoridades es de 5 años siguientes al día en que se haya notificado la resolución correspondiente o, en cualquier momento, si dicho acto originó efectos de tracto sucesivo.

La demanda presentada deberá cumplir con los requisitos previstos en el artículo 50 de la Ley del Tribunal, el cual señala lo siguiente:

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

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

II. Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan;

III. La autoridad, autoridades o partes demandadas;

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

V. La pretensión que se deduce;

VI. La fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan;

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

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

IX. Las pruebas que se ofrezcan.

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

Respecto a la fracción primera del numeral transcrito, cabe hacer algunas puntualizaciones. El nombre del demandante es un requisito más que simplemente formal para la interposición de la demanda, ya que el mismo va

más allá de conocer simplemente la identidad del actuante, permitiendo inclusive establecer si cuenta o no con legitimación para promover el juicio.

Por otra parte, cuando se trate de una persona moral quien promueva el juicio, la persona que suscriba la demanda en su representación deberá acreditar su personalidad, dado que de acuerdo con el artículo 26 de la ley de la materia, ante el Tribunal no procede la gestión oficiosa.

Finalmente, será preciso señalar un domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción del Tribunal, esto es en el Distrito Federal, ya que se trata del lugar en donde el actor, por sí, o a través de sus autorizados, será notificado de las determinaciones relevantes que el Órgano Jurisdiccional emita.

Por lo que respecta a la fracción II del precepto legal a estudio, relativa a las resoluciones o actos impugnados, cabe mencionar que debe señalarse con precisión de cuales se trata, puesto que dicha circunstancia permitirá al Juzgador establecer si se está en presencia de actos impugnables ante el Tribunal, o bien, de cuestiones sobre las cuales no puede entrarse al estudio correspondiente por resultar notoriamente improcedentes. Aunado a lo anterior, los actos deberán ser exhibidos oportunamente por el actor para poder ser analizados al dictarse la resolución que ponga fin al juicio, salvo el supuesto en que se desconozcan, en cuyo caso corresponderá a las autoridades su exhibición.

El actor deberá señalar a las autoridades a quienes demanda, de conformidad con la fracción III del artículo a estudio, puesto que dicha circunstancia permitirá emplazarlas para formular su contestación al escrito inicial y así fijar la litis.

Es criterio de algunas Salas del Tribunal el emplazamiento únicamente de la autoridad emisora del acto o resolución a debate, puesto que el llamar a las restantes autoridades que el actor señale derivará en un sobreseimiento respecto de las mismas por no haber tenido intervención en la emisión de los actos impugnados.

El artículo 50 fracción IV de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece que deberá señalarse el nombre y domicilio del tercero perjudicado, si existiere. El propio ordenamiento en su artículo 33 fracción III, señala que podrá tener el carácter de tercero en juicio, aquella persona que tenga un interés legítimo contrapuesto al demandante, o bien, quien pueda verse perjudicado por la resolución que se dicte; además se establece que tienen el carácter de invariables terceros perjudicados en juicio los Comités Vecinales en aquellos asuntos que traten sobre las materias de uso de suelo, vía pública y establecimientos mercantiles.

La pretensión que se deduce refiere básicamente al objetivo de la interposición de la demanda, de ahí que ésta pueda ser la obtención de la nulidad de los actos, la declaración de que se ha configurado un silencio administrativo, una negativa o afirmativa ficta, la devolución por parte de la autoridad de alguna cantidad erogada por el actor, etcétera.

Es indispensable señalar la fecha de conocimiento de la resolución o actos impugnados, como lo establece la fracción VI del numeral transcrito con antelación, puesto que dicho requisito tiene como fin el poder determinar si la parte actora se encuentra dentro del término legal para promover su demanda, ya que de no ser así, se actualiza la causal de improcedencia prevista por la fracción V del artículo 72 de la Ley del Tribunal, al encontrarnos en presencia

de actos contra los cuales no se interpuso juicio en el plazo establecido por el referido ordenamiento legal.

En relación al siguiente requisito formal del escrito de demanda, es decir, la descripción de los hechos, de su narración el Juzgador obtiene los antecedentes a la emisión del acto impugnado, cobrando verdadera importancia en materia fiscal cuando existe ausencia de agravios de parte del actor, ya que estos pueden inferirse de los propios hechos.

En cuanto a la firma del demandante, este es un requisito de gran trascendencia, la propia ley del Tribunal prevé en su artículo 26 primer párrafo que las promociones no firmadas se tendrán por no hechas, teniendo sustento lo anterior en que un escrito sin firma no puede obligar a nadie; en el caso de la demanda, sin este requisito no se encuentra efectivamente la voluntad del actor para iniciar un juicio.

La fracción IX del artículo 50 de la ley que nos ocupa, establece que en la demanda deberán señalarse las pruebas que se ofrezcan, ya que posteriormente no podrán ofrecerse, salvo que revistan el carácter de supervenientes y en ese caso hasta antes de la audiencia de ley.

Abundando en este requisito, las probanzas deberán tener relación con los hechos y deberán precisarse las razones por las cuales el oferente estima que se demostraran sus afirmaciones, esto de conformidad con el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal que es norma aplicada supletoriamente en este procedimiento. Además será a cargo tanto del actor como de la demandada la preparación de sus pruebas para ser rendidas oportunamente en juicio.

La ley del Tribunal señala en su artículo 65 que no será medio admisible de prueba la confesional, ni aquellas probanzas que sean contrarias a la moral y al derecho.³⁰

Finalmente, el instaurante deberá anexar suficientes juegos de copias tanto de su demanda como de los anexos de la misma para correr los traslados correspondientes a las autoridades demandas y tercero perjudicado.

Cuando el escrito inicial es turnado a la Sala que por turno le corresponde conocer del asunto, el Presidente de la misma procederá a dictar un acuerdo mediante el cual se admita a trámite la demanda, se prevenga al demandante por no cumplir con los requisitos formales establecidos por el artículo 50 de la Ley del Tribunal, o bien, se deseche al encontrarse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia por circunstancias insalvables, insubsanables o incorregibles que hagan inviable el juicio.

El auto que desecha la demanda podrá ser impugnado mediante recurso de reclamación de acuerdo con el artículo 54 fracción III, segundo párrafo de la Ley que rige al Tribunal, de no ser así, pondrá fin al juicio.

Cuando se dicte acuerdo de prevención, el actor será notificado del mismo y podrá subsanar las omisiones o irregularidades de su escrito de demanda en el término de cinco días hábiles siguientes al día en que surta sus efectos dicha notificación.

Cuando el escrito inicial no contiene irregularidades, o éstas fueron subsanadas, el Presidente de la Sala dictará acuerdo admisorio, ordenando

³⁰ La confesional a que hace referencia dicho artículo, es la relativa únicamente a la formulación de preguntas por la parte contraria, puesto que sí es admisible la confesión derivada de los documentos presentados por las partes.

emplazar a las autoridades demandadas y, en su caso, al tercero perjudicado para que produzcan su contestación en el término de quince días hábiles; asimismo, se señalará fecha para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos.

En este auto también puede acordarse lo relativo a la suspensión de la ejecución de los actos impugnados cuando ésta haya sido solicitada por el actor.

Asimismo, se tendrá por autorizado el domicilio para oír y recibir notificaciones y por autorizadas esos efectos a las personas que en su caso señale el actor, además estarán facultadas para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en la audiencia, esto de conformidad con el artículo 35 de la Ley de la materia.

Finalmente, el Presidente de la Sala turnará los autos al Magistrado integrante de la misma que por turno corresponda la instrucción del juicio, hasta la audiencia respectiva.

2.4.2. La Suspensión.

Con relación a la suspensión, ésta podrá ser acordada por los presidentes de las Salas que conozcan de los asuntos y podrá solicitarse en cualquier momento del juicio. La medida cautelar tiene como efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentran, es decir, detener la actuación administrativa en el punto en que se encuentre hasta en tanto se pronuncie la sentencia definitiva.

La ley del Tribunal contempla la figura de la suspensión con efectos restitutorios, la cual puede ser concedida por el presidente de la Sala en casos excepcionales, estableciéndose dos supuestos para su otorgamiento, en el primero de los casos, cuando los actos ejecutados por las autoridades afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia, lo cual deberá ser comprobado fehacientemente y, en el segundo supuesto, cuando se impida el acceso al domicilio particular.

Por otra parte, la suspensión no puede ser concedida si con ella se ocasiona perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

Cuando varían las condiciones en que fue concedida la medida suspensiva, el presidente de la Sala puede revocarla.

Mención especial requiere el supuesto previsto en el penúltimo párrafo del artículo 59 de la ley del Tribunal para el otorgamiento de la suspensión, el cual prevé que en los casos en que el actor pretenda obtener la suspensión para efectuar actividades reguladas, deberá presentar la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.

Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, la suspensión se otorga previa garantía del importe del crédito ante la Tesorería del Distrito Federal de cualquiera de las siguientes formas: mediante depósito en efectivo, billete de depósito, prenda o hipoteca, embargo de bienes o fianza de compañía autorizada, dentro del término de cinco días siguientes al en que fue notificado el auto que concede la suspensión. También es procedente otorgar garantía cuando con el otorgamiento de la medida cautelar se ocasionen daños o perjuicios a terceros.

2.4.3. La Contestación de Demanda.

El siguiente paso en el procedimiento sumario seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la contestación de la demanda que deberán efectuar las autoridades responsables y tercero perjudicado, en su caso, dentro del término de quince días hábiles siguientes al día en que hayan sido notificadas del auto admisorio de demanda, en la misma, las autoridades y tercero deberán referirse a cada uno de los puntos que se contienen en el libelo de demanda, señalando los fundamentos legales que estimen aplicables y ofreciendo las pruebas que consideren pertinentes. Asimismo podrán señalar personas autorizadas.

Cuando la demanda es contestada extemporáneamente o no existe contestación, se dictará un acuerdo de preclusión de conformidad con el numeral 56 de la Ley del Tribunal, señalándose en el mismo que la demanda no fue contestada en término y teniéndose por confesos los hechos narrados por el actor, salvo prueba en contrario.

En el caso de la negativa ficta, cuando la autoridad formula su contestación a la demanda expresando los fundamentos y motivos de dicha negativa, deberá correrse traslado a la parte actora para que amplíe su demanda en el término de 15 días hábiles, con fundamento en el artículo 51 de la Ley que rige al Tribunal; a su vez, cuando el actor efectúe su ampliación de demanda, deberá notificarse a la autoridad demandada para que conteste la ampliación, así se integrará la litis en esta clase de asuntos.

2.4.4. Las Notificaciones.

De conformidad con el artículo 37 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los actores deberán señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en su primer escrito, asimismo, deberán avisar oportunamente el cambio del mismo.

Cuando los demandantes sean omisos en señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, se les notificará personalmente en el Tribunal siempre que se presenten dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se haya dictado la resolución correspondiente, o bien, por lista autorizada fijada a las 13:00 horas en algún sitio visible del Tribunal, de conformidad con el artículo 37, en relación con el numeral 39 fracción III de la Ley de la materia.

Se notificará al actor personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, la primera notificación del juicio, la resolución definitiva o cuando se haya dejado de actuar por más de sesenta días.

Por su parte, las autoridades demandadas serán notificadas personalmente o por medio de sus representantes si estuvieran presentes en el Tribunal o en la sede de sus respectivas oficinas. Las resoluciones definitivas deberán notificárseles personalmente. Cuando no sea posible notificar personalmente a las autoridades, se hará por correo certificado.

En la actualidad, encontramos en desuso la notificación por correo certificado a las partes, a pesar de encontrarse vigente en el texto legal.

Cuando la ley no señale que una notificación deba practicarse personalmente, ésta se podrá efectuar por lista autorizada fijada en sitio visible del Tribunal.

En los expedientes, el Actuario asentará la razón de las notificaciones personales, por correo o por lista que practique, además, agregará los acuses de recibo postales y las piezas certificadas devueltas.

Cuando las partes consideren que una notificación fue efectuada de manera irregular, podrá solicitarse su nulidad, siempre y cuando no se haya dictado sentencia. El incidente se resolverá de plano y si procede la nulidad de la notificación, se repondrá el procedimiento a partir de la notificación mal efectuada.

2.4.5. Los Términos.

De conformidad con el artículo 44 de la Ley del Tribunal, los términos comenzarán a correr al día en que surta efectos la notificación, serán de carácter improrrogable y se incluirá en ellos el día de vencimiento. Las notificaciones surten efecto al día siguiente de practicadas.

Los términos se cuentan por días hábiles, considerándose como tales todos los días del año, con excepción de sábados y domingos, 1° de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1° y 5 de mayo, 16 de septiembre, 12 de octubre, 20 de noviembre y 25 de diciembre, además de aquellos en que la Sala Superior del Tribunal acuerde la suspensión de labores o por determinación de otras normas.

2.4.6. Las Pruebas.

Tocante al tema de las pruebas, para Castañeda Rivas y Cedillo Hernández, en el procedimiento contencioso administrativo existen tres fases probatorias: ofrecimiento, admisión y desahogo y valoración.³¹

El ofrecimiento debe hacerse con la presentación de la demanda o en la contestación; las pruebas supervenientes pueden ofrecerse cuando aparezcan y hasta la audiencia de ley. Por su parte, la admisión y desahogo se efectúa en la audiencia respectiva y la valoración se lleva a cabo durante el dictado de la sentencia.

Tanto las pruebas documentales como la inspección judicial, hacen prueba plena.

Cuando no obren en poder del actor documentos que considere idóneos para acreditar los extremos de su demanda, podrá solicitar a las autoridades la expedición de copias certificadas de los mismos, debiendo exhibirlos ante el Tribunal una vez que le hayan sido expedidos, si la autoridad manifestara negativa para cumplir con esa obligación, salvo casos justificados, el magistrado instructor del asunto requerirá las pruebas a las autoridades, aplazando la audiencia por diez días, si transcurrido el plazo las autoridades son omisas en la expedición de los documentos solicitados, el Tribunal podrá hacer uso de las medidas de apremio contenidas en el artículo 30 de la Ley del Tribunal.

Sólo procederá el requerimiento de pruebas junto con el expediente respectivo, cuando el actor las haya rendido ante las autoridades demandadas

³¹ CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, op. cit. nota 2, p. 106.

en dicho expediente, a petición de parte, con fundamento en el artículo 65 de la Ley del Tribunal.

Castañeda Rivas y Cedillo Hernández, señalan puntualmente que en los asuntos fiscales en que las autoridades nieguen la remisión de los expedientes solicitados por el particular, invocando la prohibición contenida en el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación “debe prevalecer lo dispuesto por la norma del Tribunal con fundamento en lo que establece el artículo 25 de la ley de este órgano jurisdiccional, ya que sólo podrá admitirse la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación cuando falte disposición expresa; y siempre y cuando lo que se aplique de manera supletoria, no se oponga a lo que prescribe la Ley del Tribunal de lo Contencioso.”³²

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, prevé de manera sucinta lo relativo a las pruebas pericial y testimonial. La primera de ellas puede ofrecerse cuando deban dilucidarse cuestiones referentes a una ciencia o arte, durante su ofrecimiento deben acompañarse los cuestionarios de los peritos para que estos rindan su dictamen. Procede el nombramiento de perito tercero en discordia cuando los dictámenes rendidos por los peritos de las partes no sean afines.

Por otra parte, en relación a la testimonial, la cantidad de testigos que se ofrezcan no deberá ser mayor a tres por cada hecho que pretenda probarse, además, corresponde al oferente su presentación, salvo que manifieste imposibilidad para hacerlo, caso en el que el Tribunal los mandará citar con el apercibimiento de arresto o multa para el caso de incomparecencia sin causa justificada o negarse a declarar.

³² Ibidem, p. 107.

En las cuestiones no previstas en la ley para el desahogo de estas probanzas, deberá estarse a lo que de manera precisa y sin oponerse señale el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, ordenamiento que es de aplicación supletoria a la materia contenciosa administrativa local.

La norma otorga atribuciones a las Salas para proveer de oficio el desahogo de las pruebas que estimen conducentes para la mejor decisión del asunto, notificando oportunamente a las partes para intervenir en ellas si así lo consideran conveniente, asimismo, puede decretarse en cualquier momento la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria.

2.4.7. La Audiencia.

Retomando lo relativo al procedimiento, una vez contestada la demanda, o aún sin la contestación correspondiente (en los casos en que se haya dictado acuerdo de preclusión), se dará paso a la audiencia de ley, cuya fecha es fijada en el auto de admisión de la demanda, en la misma se desahogarán las pruebas debidamente ofrecidas y se escucharán alegatos, sin que sea impedimento para su celebración la inasistencia de las partes.

Las audiencias son públicas y el día y hora señalados para que tengan verificativo se llamará a las partes, en su caso, peritos, testigos y demás personas que por ley deban intervenir en el juicio, debiendo determinar el secretario quien deba permanecer en la Sala y quienes en lugar separado para ser llamados en su oportunidad.

De conformidad con el artículo 76 de la Ley del Tribunal lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la recepción y desahogo de las pruebas se

hará en la audiencia, debiendo sujetarse a las siguientes reglas: se admitirán las probanzas relacionadas con los puntos controvertidos que hayan sido ofrecidas en el escrito inicial y en la contestación, así como las de carácter superveniente; se desecharán las pruebas que el actor debió rendir y no aportó ante las autoridades en el procedimiento administrativo que dio origen al acto combatido, salvo las supervenientes y las que habiendo sido ofrecidas ante la autoridad, no fueren rendidas por razones no imputables al oferente.³³

En el caso de la prueba pericial, cuando exista discrepancia en los dictámenes de los peritos ofrecidos, se nombrará un perito tercero en discordia, suspendiéndose la audiencia y fijándose nueva fecha para su continuación. Las partes y la Sala pueden realizar observaciones a los peritos y efectuar las preguntas que consideren pertinentes respecto a los puntos que dictaminaron.

Por lo que respecta a los testigos, éstos deberán ser separados para su examinación, debiendo apercibirles para conducirse con verdad. Las preguntas que les sean formuladas deben tener relación directa con los puntos controvertidos, deben estar formuladas en términos claros y precisos y procurando no comprender más de un hecho en las mismas.

Una vez concluido el periodo probatorio, las partes podrán formular sus alegatos por sí o por medio de sus representantes, como lo señala oportunamente el artículo 77 de la Ley de la materia.

Mediante los alegatos no podrán hacerse valer acciones ni excepciones, tampoco son la vía idónea para ofrecer pruebas que no se hayan ofrecido en su momento procesal oportuno.

³³ Ídem, p. 107.

Finalizado el periodo de alegatos, el Magistrado instructor del juicio propondrá los puntos resolutiveos y la Sala resolverá el asunto en la propia audiencia, salvo que deban examinarse un gran número de constancias, caso en el que puede reservarse el fallo respectivo para ser emitida en un término no mayor de diez días hábiles.

En la práctica, a pesar de la forma diligente en que son tramitados los asuntos por las salas del Tribunal, observamos con frecuencia que el dictado de sentencia se realiza fuera del término legal de referencia, encontrando justificación para ello en la excesiva carga de trabajo que impera.

2.4.8. La Sentencia.

Las sentencias se emitirán por unanimidad o mayoría de votos de los integrantes de la Sala y no requerirán formulismo alguno, debiendo contener los siguientes elementos señalados en el numeral 80 del ordenamiento que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal: la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, de acuerdo con el arbitrio de la Sala, con excepción de las documentales públicas e inspección ocular que hacen prueba plena; los fundamentos legales que dan apoyo al fallo, de acuerdo con la litis planteada; los puntos resolutiveos; la forma en que la autoridad estará obligada a dar cumplimiento a la sentencia y el plazo en que la deberá ejecutar, sin que éste pueda exceder de 25 días a partir de la fecha de notificación.

La resolución que en primera instancia pone fin al procedimiento contencioso administrativo del Distrito Federal, puede traer consigo alguna de las siguientes consecuencias jurídicas: sobreseer el juicio por alguna de las

causales previstas en el artículo 73 de la Ley de la materia, reconocer la validez del acto impugnado, declarar su nulidad, ordenar reponer el procedimiento administrativo o señalar plazo a la autoridad para dar contestación a una petición ante ella formulada.

La sentencia que declare la nulidad de la resolución impugnada, podrá ser lisa y llana o para efectos.

La nulidad lisa y llana tiene lugar cuando en el acto administrativo se invocan los fundamentos y motivos que la autoridad estima aplicables, pero una vez analizados por el órgano jurisdiccional, no resultan adecuados al caso de que se trata, por tanto, la nulidad no tendrá ningún efecto, solamente declarará nulo de pleno derecho el acto y sus efectos, sin que la autoridad pueda emitir un nuevo acto en el mismo sentido que el que ha quedado nulo.

Por su parte, la nulidad para efectos tiene lugar cuando no se cita fundamento legal alguno en el acto impugnado, haciéndose referencia únicamente a situaciones de hecho apreciadas por la autoridad que lo emite; en este caso, el Tribunal ordenará a la autoridad que emita el mismo acto, solo que con los fundamentos y motivos que correspondan al mismo.

Las causas de nulidad de los actos impugnados, atendiendo a lo señalado por el artículo 81 de la Ley del Tribunal, serán las siguientes: incompetencia de la autoridad; incumplimiento y omisión de las formalidades legales; violación a la ley o aplicación de una indebida y arbitrariedad, desproporción, injusticia manifiesta o cualquier causa similar.

De considerarse fundada la demanda, las sentencias del Tribunal dejarán sin efectos el acto impugnado, ordenando a las autoridades a restituir al actor

en el goce de sus derechos indebidamente afectados o desconocidos, fijando el término en que deberán dar cumplimiento al fallo correspondiente.

2.4.9. El Cumplimiento de la Sentencia.

La autoridad deberá cumplir con las sentencias emitidas por las Salas, cuando se declare que las mismas han causado ejecutoria, es decir, cuando no se haya interpuesto medio de defensa alguno para combatirlas, o bien, cuando se hayan agotado todos los medios de defensa previstos en las normas.

Si la autoridad es omisa en el cumplimiento de la sentencia, el actor podrá acudir en queja ante la Sala que haya dictado la resolución respectiva, de esta forma se concederá una vista a la responsable por el término de cinco días hábiles para que manifieste lo que a sus intereses convenga y transcurrido el término correspondiente, se emitirá una resolución que determinará si existió o no cumplimiento por parte de la autoridad.

Cuando se estima que no existe cumplimiento, la Sala requerirá a la autoridad para que cumpla con la sentencia por el término de cinco días, amonestándole y previniéndole de multa para el caso de renuencia. Si la autoridad persiste en su actitud, los autos del expediente serán turnados a la Sala Superior del Tribunal para que esta a su vez solicite al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable a dar cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un término que no exceda de cinco días, sin perjuicio de reiterar la multa impuesta a la autoridad las veces que sea necesario.

La queja también es procedente contra el incumplimiento de la suspensión concedida respecto al acto impugnado.

2.4.10. Los Recursos.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, contempla en sus artículos 84 y 87, respectivamente, los recursos de reclamación y de apelación.

El recurso de reclamación procede en contra de las providencias o acuerdos de trámite dictados por el presidente del Tribunal, el presidente de cualquiera de las Salas o por los Magistrados. Se interpondrá con expresión de agravios en el término de tres días hábiles siguientes al día en que surta efectos la notificación del auto recurrido, se dará vista a las demás partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga por otro término de tres días y transcurrido el mismo, se resolverá por la Sala de adscripción del Magistrado que dictó el proveído que se recurre.

Asimismo, el ordenamiento legal de referencia, prevé la interposición del recurso de reclamación ante la Sala Superior del Tribunal, sólo en los siguientes casos: contra la resolución dictada para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión y contra el desechamiento de una prueba por parte de la sala ordinaria en la audiencia de ley.

Por otro lado, el recurso de apelación procederá contra las resoluciones de las salas del Tribunal que decreten o nieguen un sobreseimiento, resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo y las que pongan fin al procedimiento. El recurso se interpondrá en el término de diez días hábiles

siguientes al día en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne. Conocerá de éste recurso la Sala Superior, quien al admitirlo designará un magistrado ponente y ordenará correr traslado a las partes para que en el término de cinco días hábiles manifiesten lo que a su derecho convenga, transcurrido este término, el magistrado ponente elaborará el proyecto correspondiente, dando cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días.

Contra la resolución definitiva dictada en el recurso de apelación, procede para los particulares el amparo directo ante los tribunales colegiados de circuito.

Por su parte, las autoridades, en el término de quince días hábiles, podrán interponer recurso de revisión administrativa ante los referidos tribunales, únicamente en los siguientes casos: cuando la resolución que se impugne afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal; cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos; cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento; cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones; 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 y, cuando la autoridad no se encuentre en alguna de las anteriores hipótesis, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia y el valor de negocio exceda la cantidad de veinte veces el salario mínimo diario general en el Distrito Federal al momento de dictarse la resolución respectiva.

2.4.11. La Jurisprudencia.

La jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal será fijada por su Sala Superior y será de carácter obligatorio para ésta, así como para las Salas del Tribunal.

Existen dos formas de creación de la jurisprudencia, la primera de ellas se encuentra prevista en el artículo 89 de la Ley y consiste en lo resuelto en las sentencias de la Sala Superior siempre y cuando se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, siendo aprobadas por al menos el voto de cinco Magistrados en un mismo sentido. Este sistema se conoce como de reiteración.³⁴

La segunda forma de creación de jurisprudencia está contemplada en el artículo 93 de la Ley del Tribunal, teniendo lugar cuando los Magistrados, las autoridades o los particulares denuncian ante la Sala Superior la contradicción de las resoluciones emitidas por las salas ordinarias o la propia Sala Superior. Al recibir la denuncia de contradicción correspondiente, el Presidente de la Sala Superior designará a un Magistrado que se encargará de redactar la ponencia respectiva, para el efecto de determinar si verdaderamente existe contradicción y en caso afirmativo, el criterio que como Jurisprudencia adopte la Sala Superior.

La jurisprudencia dejará de tener dicho carácter si se pronuncia una resolución contraria, debiendo señalarse las razones que funden el cambio de criterio. Asimismo, podrá interrumpirse o modificarse cuando exista al menos el voto de cinco Magistrados en un mismo sentido en el caso de la interrupción y

³⁴ Ídem, p. 115.

en el mismo número y condiciones señaladas para su fijación cuando se intente modificarla.

Será a cargo del Presidente del Tribunal la remisión de las tesis jurisprudenciales a la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su publicación, de conformidad con el artículo 94 de la Ley que rige al Tribunal.

CAPÍTULO 3

INTERÉS SIMPLE, INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO.

3.1. CONCEPTO DE INTERÉS.

Etimológicamente la palabra interés deriva de los vocablos latinos *inter* (entre) y *esse* (estar): estar entre.

Por su parte, semánticamente el interés en el Diccionario de la Lengua Española es definido como: "...Provecho, utilidad, ganancia.", "...Valor de algo.", o bien, como la "...Inclinación del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc." ³⁵

De las definiciones expresadas, podemos observar que el concepto de interés es tomado en un sentido amplio, dado que puede ser aplicado tanto al carácter económico, como a cuestiones de diversa índole, como son la personalidad, el honor, la familia, la salvaguarda de los diferentes bienes, etcétera. Esta idea vincula el concepto valor, que sería la medida de la utilidad de un bien, con el interés, que en tal caso será el valor en su relación peculiar con el individuo y sus aspiraciones.

Por tanto, si el interés en sí varía en el tiempo, sitios y sociedades, dando lugar a que se produzcan diversos derechos, siempre como protección al interés, es posible que un interés tenga el carácter jurídico, hasta en tanto cuente con la protección del derecho, es decir, si un individuo busca su realización basando su actuar en su interés personal que puede ser de índole

³⁵ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Tomo VI, 22ª ed., Ed. Espasa, España 2001, p. 874.

moral, religioso, espiritual, económico, político, etcétera; sólo cuando ese interés entre en juego o conflicto con otros intereses, el derecho lo protegerá o regulará, sin embargo, si es irrelevante al campo jurídico, como los ya mencionados (morales, religiosos, espirituales, etcétera) existirá un interés, pero sin carácter jurídico.³⁶

Por otra parte, se establece que el interés para el derecho es la “...Situación jurídica que se ostenta en relación con la actuación de otra persona y que conlleva la facultad de exigirle, a través de un procedimiento administrativo o judicial, un comportamiento ajustado a derecho.”³⁷

Aunado a lo señalado con anterioridad, el interés desde el punto de vista del derecho no denota simplemente un elemento subjetivo que revele deseo, aspiración, finalidad o intención, sino que debe traducirse en una situación o hecho objetivos de los que pueda obtenerse un provecho o beneficio positivo. Ahora bien, cuando la situación o hecho objetivos están consignados o tutelados por el orden jurídico normativo y dicha situación o hecho, por su propia naturaleza son susceptibles de originar un beneficio o provecho, se estará en presencia de un interés jurídico.

3.2. TIPOS DE INTERÉS.

En el apartado que nos ocupa, haremos breve referencia a los tipos de interés considerados relevantes tanto para la doctrina como para los ordenamientos jurídicos existentes.

³⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Cursos, 2ª ed., Editorial Harla, México 1999, p. 170-171.

³⁷ Diccionario de la Lengua Española, op. cit. nota 35, p. 874.

3.2.1. Interés Individual.

Comprende los derechos relativos a la personalidad, la vida e integridad corporal, libertad de tránsito, libertad de creencia, libertad de trabajo, etcétera y son considerados en los textos constitucionales como garantías individuales.

3.2.2. Interés Social.

Es definido como un fin común que requiere el acuerdo libre e inteligente de varios hombres para conseguirse. Puede ser de naturaleza jurídica, mercantil, política, cultural, etcétera, pero se exige para su existencia el consentimiento de todos los socios de alcanzar ese fin.

El interés social tiene relación con el bienestar general de los miembros de la sociedad, y entre ellos se pueden considerar los siguientes: la paz y el orden, la seguridad jurídica, la enseñanza pública, la conservación de los recursos naturales, entre otros.³⁸

3.2.3. Interés General.

Es el interés común y esencial de toda la población de un país, sin especificar ni individualizar. Es la voluntad pública y la convivencia de la mayoría, opuestas al egoísmo de cada cual, debiendo prevalecer en caso de conflicto de intereses entre el individuo y la sociedad, entre el particular y el Estado.

³⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, 2ª ed., Ed. Porrúa, México 1993, p. 1050

3.2.4. Interés Público.

El tratadista Acosta Romero lo define como: “El bien común notorio, patente, manifiesto, visto y sabido por todos. Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado perteneciente a toda la población, a todos los individuos.”³⁹

El interés público pretende satisfacer tanto las necesidades individuales como las colectivas, entendiéndose las primeras como aquellas que afectan al individuo, con independencia de sus relaciones con la sociedad y el Estado, y como las colectivas, a aquellas necesidades que surgen de la convivencia en sociedad, que el individuo no puede satisfacer, haciéndose necesario proveer a su satisfacción.

Es además, el deseo social de lograr determinado beneficio común o la realización de determinadas acciones que tiendan a conseguir los fines que pretende un grupo nacional, pudiendo estar previstos o no en un ordenamiento jurídico, de ahí que cuando el Estado considera primordial o trascendente proteger o proporcionar un bien o servicio a un sector mayoritario de la población, estamos en presencia del interés público.

Finalmente, el interés público se entiende como la concreción material del deseo de la colectividad respecto de un bien determinado, así que cuando el derecho emite una norma protectora de dicho bien, el interés público toma relevancia jurídica.

Podemos concluir señalando que el interés público es el conjunto de pretensiones vinculadas con las necesidades colectivas de los miembros de

³⁹ Íbidem, p. 1050.

una comunidad y protegidas mediante la intervención permanente y directa del Estado.

3.3. INTERÉS SIMPLE.

El interés simple no pertenece a la esfera de las necesidades o conveniencias particulares del titular del mismo, sino únicamente a la de las necesidades y conveniencias públicas. Se trata del interés que todo particular tiene en que la ley se cumpla, sin que exista protección de la norma, directa o indirectamente, es decir, el gobernado carece de un interés personal y directo de reclamación alguna.⁴⁰

Como regla general, podemos establecer que el interés simple no da derecho a interponer acciones judiciales, ni recursos administrativos, sólo permite formular denuncias ante la administración sobre circunstancias que se consideran ilegítimas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido con respecto al interés simple el siguiente criterio:

“INTERÉS SIMPLE. NO TIENE NINGUNA PROTECCIÓN JURÍDICA DIRECTA Y PARTICULAR.- Entre los diversos intereses que puede tener una persona, o sean “situaciones favorables para la satisfacción de una necesidad”, existen los llamados “intereses simples” que consisten en situaciones en las cuales los particulares reciben un beneficio del Estado cuando éste, en el ejercicio de sus atribuciones y buscando satisfacer las necesidades colectivas que tiene a su cargo, adopta una conducta que coincide con esos intereses particulares; y en cambio sufren un perjuicio cuando esa conducta no es adecuada a los propios intereses. En el primer caso, reciben un beneficio y en el segundo se perjudican, pero no tienen

⁴⁰ DROMI, José Roberto, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial ASTREA DE ALFREDO Y RICARDO DEPALMA, Buenos Aires 1992, p. 526

ningún derecho para exigir que se mantenga esa situación privilegiada. Puede decirse que esos intereses no tienen ninguna protección jurídica directa y particular, sino tan sólo la que resulta como reflejo de una situación general, porque no se puede crear una defensa especial para intereses particulares indiferenciables para el Estado.”⁴¹

En el caso del interés simple, la norma jurídica no prevé facultad alguna de hacer o exigir a persona alguna, sólo consigna una situación cualquiera que puede aprovechar cualquier individuo, o le puede resultar benéfica, sin embargo, su observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, dado que el ordenamiento jurídico correspondiente que establece tal situación, no concede facultad para obtener de manera coactiva su respeto.

Por ende, cuando las leyes o reglamentos administrativos prohíben o regulan una actividad, o establecen una situación abstracta en beneficio de la colectividad, si el ordenamiento es transgredido por alguna persona, debido a que en su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga un beneficio o protección, puede hacer valer esa discrepancia o desajuste de forma coactiva, a menos que el ordenamiento respectivo le conceda poder de exigencia a esa situación legal, es decir, si una autoridad estatal determina el nacimiento de una situación concreta opuesta a la primera, efectuando un acto opuesto o no acorde con el ordenamiento respectivo, sólo a la propia autoridad o a su superior jerárquico corresponde poner fin a esa contrariedad, revocando o nulificando el acto que las haya originado, sin que el particular puede intentar obtener su revocación o invalidación, a menos que la ley les conceda el poder de exigencia correspondiente.

En ese sentido, no existe interés jurídico, ni en todo caso un derecho subjetivo, cuando la persona tiene únicamente una mera facultad o potestad,

⁴¹ Pleno de la Suprema Corte de Justicia, Amparo en Revisión 2747/69, 18 de enero de 1972.

que se da cuando el orden jurídico objetivo sólo concede o regula una simple actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad otorgada por dicho orden, para imponerse coercitivamente a otra persona, es decir, cuando no haya un “poder de exigencia imperativa”; tampoco existe un derecho subjetivo ni por ende un interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que acontece cuando “...la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de hacer o ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto.”⁴²

3.4. INTERÉS LEGÍTIMO.

Las normas jurídicas fueron creadas para garantizar el interés general, no así los intereses individuales, por tanto, cuando los particulares se aprovechan de la necesidad de que se observen las normas dictadas en interés colectivo y en consecuencia de dicha observancia resultan ocasionalmente protegidos sus intereses, nos encontramos ante los derechos reflejos o intereses legítimos.

El interés legítimo surge por dos circunstancias, primeramente por el resultado de la particular posición de hecho en que uno o varios ciudadanos se encuentren, lo que los hace más sensibles que a otros ante un acto administrativo específico; o bien, por tratarse del resultado de que ciertos

⁴² GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, 9ª ed., Ed. Porrúa, México 2003, p. 85-86.

particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute, lo que deriva en que determinados ciudadanos puedan tener un interés respecto de la legalidad de ciertos actos administrativos, lo que merece cierta protección de las normas.⁴³

El hablar del interés legítimo, representa una concurrencia de individuos a quienes el orden jurídico concede una protección especial por contar con un interés personal y directo en la impugnación de un acto; aunque no se trata de un interés personalísimo en sentido individual y exclusivo, como lo es la hipótesis del derecho subjetivo, sino de un interés individual ocasionalmente protegido.

En la opinión del doctrinario Roberto Dromi, el interés legítimo puede ser de dos tipos, común o especial, señalando que el primero de ellos se identifica por los siguientes elementos: una norma jurídica que predetermine concretamente cuál es la conducta administrativa debida; que dicha conducta no corresponda a un sujeto particular en situación de exclusividad, sino a un conjunto de individuos en concurrencia y que exista interés personal y directo del individuo en la conducta administrativa. Por su parte, el interés legítimo especial se caracteriza por: la ausencia de una norma jurídica que establezca como debe ser la conducta administrativa; situación de exclusividad o concurrencia e interés personal y directo del recurrente.⁴⁴

Aquel que cuenta con un interés legítimo, puede demandar su reconocimiento ante la Administración por vía de recursos administrativos.

⁴³ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal, 7ª ed., Ed. Porrúa, México 2002, p. 7-8.

⁴⁴ DROMI, José Roberto, op. cit., nota 40, p. 525-526.

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, nos proporciona el siguiente criterio relativo al interés legítimo, el cual textualmente establece:

“INTERÉS LEGÍTIMO. CONCEPTO. El gobernado en los supuestos de que sea titular de un interés legítimo y se considere afectado con el acto de autoridad, puede acudir a la vía contencioso administrativa a solicitar que se declare o reconozca la ilegalidad del acto autoritario que le agravia, para lo cual es necesario que: a) sea el titular o portador de un interés (no derecho) como son tantos los que reconoce la Constitución o la ley; b) se cause una lesión subjetiva; y, c) la anulación del acto traiga como consecuencia y se concrete, ya sea en el reconocimiento de una situación individualizada, el resarcimiento de daños y perjuicios, en un beneficio o en evitar un perjuicio, adquiriendo en estos casos, por ende, un derecho a la legalidad en el actuar de las autoridades. En este orden de ideas, es evidente que un acto de privación, proveniente del ejercicio de una norma de acción y susceptible de incidir sobre propiedades o posesiones de uno o múltiples sujetos, por supuesto que les confiere una posición jurídica calificada para reclamar su ilegalidad, traduciéndose esta situación, entre otras más, en un supuesto del interés legítimo.”⁴⁵

Del criterio transcrito destacamos los elementos que, como hemos apuntado, integran el interés legítimo, que son: la titularidad de un interés y no un derecho y la lesión subjetiva a la esfera jurídica del particular, lo que derivará en la actualización de la facultad de éste para impugnar la ilegalidad de ciertos actos.

Por lo que respecta al caso específico del interés legítimo señalado en los artículos 34 y 72 fracción V de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el mismo refiere únicamente al perjuicio que sufre un individuo con determinado acto de autoridad, no así a la demostración de una lesión a un derecho subjetivo.

⁴⁵ Tesis Aislada folio I.4º.A.357 A, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

3.5. INTERÉS JURÍDICO.

El interés jurídico consiste en un derecho reconocido por la ley, cuya facultad o potestad de exigencia se consigna precisamente en la norma objetiva. Asimismo, se trata de un interés dotado de tutela jurídica, es decir, la norma otorga los medios para lograr su defensa.

En opinión de Alberto del Castillo del Valle, debe entenderse por intereses jurídicos "...cualquier hecho o cualquier situación que, además de ser benéfica para un gobernado, esté debidamente tutelada por el orden jurídico nacional; de lo anterior, puede decirse que existen diversas clases de intereses en la esfera vital de un gobernado, pero todos ellos de muy variado contenido o de una índole diversa; para que alguno de dichos intereses pueda ser considerado o catalogado como jurídico, es menester que una disposición normativa lo regule, pues de lo contrario no habrá interés jurídico..."⁴⁶

Del certero concepto transcrito, destacamos la característica primordial del interés jurídico, lo que lo distingue de los demás intereses, esto es, la protección de la norma.

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela destaca en su obra "El Juicio de Amparo", el criterio sostenido por la Corte en relación al interés jurídico, mismo que establece que: "El interés jurídico [...] reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras (sic) palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos

⁴⁶ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Ley de Amparo Comentada, Ed. DUERO, S.A. DE C.V., México 1992, p. 140-141.

inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo objeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en público (en casos de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicho orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un poder de exigencia imperativa; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares obtenga de aquel un beneficio o derive una protección puede hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquier autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto puesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma

autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que les haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan el poder de exigencia correspondiente.”⁴⁷

Del amplio criterio que antecede, podemos establecer que el interés jurídico es un derecho reconocido por la ley, al que también se le conoce como derecho subjetivo, el cual tiene como elementos una facultad de exigencia concedida por la norma y una obligación de cumplir con tal exigencia.

Por su parte, el tratadista Roberto Dromi establece que el derecho subjetivo implica la predeterminación normativa de la conducta administrativa debida, a un individuo en situación de exclusividad. Se trata de una actividad humana imperativamente protegida que genera un interés propio, excluyente de titularidad diferenciada, que habilita para exigir una prestación también diferenciada.⁴⁸

Además, el derecho subjetivo consta de una situación de hecho, cuyo incumplimiento o violación da lugar a una consecuencia jurídica que puede ser invocada por un individuo.

Finalmente, podemos considerar que el interés jurídico se encuentra plenamente ligado con la legitimación para demandar o para apersonarse en juicio, a ello se debe que algunas legislaciones en materia administrativa establezcan que estarán legitimadas para comparecer al juicio las personas que tuvieren un interés directo en que funden su pretensión y al hablarse en este

⁴⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, 44^a ed., Ed. Porrúa, México 2004, p. 461-462.

⁴⁸ DROMI, José Roberto, op. cit., nota 40, p. 523-524.

caso de legitimación, sin duda se refiere a la legitimación procesal para acudir al juicio, aunque tampoco podemos olvidar que existe una legitimación activa que se refiere al derecho sustantivo para ejercitar una acción y que debe tener todo accionante cuya situación personal encuadre en la prevista en la ley sustantiva correspondiente.

3.6. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EL INTERÉS LEGÍTIMO Y EL INTERÉS JURÍDICO.

Del contenido de las normas jurídico administrativas no siempre se desprende la existencia de una protección directa al gobernado, por lo que no en todas las ocasiones se deriva la existencia de derechos subjetivos. A las normas que establecen tales derechos la doctrina las ha denominado normas de relación, y a las que no, se les llama normas de acción. Estas últimas regulan lo relacionado a la organización administrativa.⁴⁹

Cuando estamos en presencia de derechos subjetivos derivados de la norma, nos encontramos ante el interés jurídico, lo que resulta diverso al interés legítimo en el que la ley contempla una determinada situación, pero ésta no se dirige individual y exclusivamente a una persona.

En tal virtud, las normas de acción constituyen una serie de obligaciones a cargo de la Administración Pública, pero no consideran la existencia de derechos subjetivos del gobernado, en razón de que, al versar sobre la actuación administrativa, están dictadas con el fin de garantizar intereses generales y no particulares. Ahora bien, la falta de derechos subjetivos no

⁴⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso, Editorial Limusa Noriega Editores, México 2001, p. 127.

significa que los gobernados no puedan tener un interés en que se cumplan debidamente las normas jurídicas de acción, ya que en principio a todos los gobernados nos importa que la actuación de la Administración sea legal.

En el mismo tenor ha sido dictada la siguiente tesis:

“INTERÉS LEGÍTIMO. SU CONEXIÓN CON LAS NORMAS DE ACCIÓN.

El concepto de interés legítimo, a diferencia del interés jurídico, no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia contenciosa. En relación con la anterior afirmación, es necesario hacer referencia a las normas que se aplican en derecho administrativo, a saber: a) las de relación, que imponen a la administración una determinada conducta, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado y tutelan intereses privados, por lo que su infracción comporta el desconocimiento de un derecho subjetivo y situaciones jurídicas individuales derivadas de la actividad administrativa; y, b) las de acción, referidas a la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa que persiguen o tutelan el interés público y garantizan así una utilidad también pública, estableciendo deberes de la administración pero sin suponer a otro sujeto como destinatario. En este sentido, la observancia o inobservancia de las normas de acción y, por ende, la buena o mala marcha de la administración puede generar una ventaja o desventaja de modo particular para ciertos gobernados respecto a los demás y es, en esos casos, que surge un interés legítimo cuando se da la conexión entre tal o tales sujetos calificados y la norma, aun sin la concurrencia de un derecho subjetivo (que sólo opera en los casos de las normas de relación), resultando que el interés del particular es a la legalidad del actuar administrativo, dada la especial afectación y sensibilidad en vinculación con el acto administrativo. Consecuentemente, la ventaja o desventaja que se deduzca del acatamiento o violación por la administración a lo mandado en las normas de acción en conexión específica y concreta con los intereses de un gobernado, hace nacer un interés cualificado, actual y real, que se identifica con el legítimo. Por consiguiente, el gobernado estará en aptitud de reclamar ante los tribunales un control jurisdiccional tendente a la observancia de normas cuya infracción pueda perjudicarlo, asumiendo así la titularidad de un derecho de acción para combatir cualquier acto de autoridad, susceptible de causar una lesión en su esfera jurídica, en cuanto que le permite reaccionar y solicitar la anulación de los actos viciados, esto es, un poder de exigencia en ese sentido, en razón de un interés diferenciado, que

además le faculta para intervenir en los procedimientos administrativos que le afecten.”⁵⁰

El interés legítimo, según se ha señalado, no implica la demostración de una lesión a un derecho subjetivo como ocurre con el interés jurídico, ya que para el primero de ellos resulta importante únicamente que con la conducta administrativa determinada se cause un perjuicio o se genere un beneficio al particular que lo faculte a exigir el respeto y cumplimiento de la administración de la norma jurídica.

Tanto el interés legítimo como el jurídico se encuentran reconocidos y tutelados por la ley al existir una norma que garantiza su satisfacción, además en ambos casos se da sustento al derecho del particular para demandar por vía jurisdiccional, sin embargo, la peculiaridad del interés jurídico radica en que, en la relación entre el gobierno y los gobernados, es un derecho subjetivo de orden público, el cual para hacerse valer requiere de un reconocimiento previo de la autoridad al derecho del particular, lo que en el ámbito administrativo puede consistir en una licencia, una autorización o un permiso.

La siguiente jurisprudencia por contradicción, señala claramente la diferencia existente entre el interés legítimo y el jurídico en los juicios tramitados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual radica en que, respecto al interés legítimo, sólo existe una afectación a la esfera jurídica del demandante por los actos administrativos, mientras que en el caso del interés jurídico, se requiere acreditar la afectación de un derecho subjetivo. El criterio a que se ha hecho referencia, textualmente señala lo siguiente:

“INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO

⁵⁰ Época Novena, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tomo XVI, Tesis I.4o.A.356 A, Agosto de 2002.

ADMINISTRATIVO. De los diversos procesos de reformas y adiciones a la abrogada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y del que dio lugar a la Ley en vigor, se desprende que el legislador ordinario en todo momento tuvo presente las diferencias existentes entre el interés jurídico y el legítimo, lo cual se evidencia aún más en las discusiones correspondientes a los procesos legislativos de mil novecientos ochenta y seis, y mil novecientos noventa y cinco. De hecho, uno de los principales objetivos pretendidos con este último, fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Así, el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.”⁵¹

Finalmente, a pesar de las diferencias apuntadas, es importante mencionar que en el artículo 34 de la Ley que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, subsisten tanto el interés legítimo como el interés jurídico, debiendo acreditarse el primero de ellos de manera general en todos los juicios y el jurídico sólo en aquellos casos en que se pretenda obtener un fallo que permita efectuar actividades reguladas.

3.7. INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO Y ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Hemos señalado que el interés jurídico tiene dos acepciones, que son: a) en términos generales, la pretensión que se encuentra reconocida por las normas de derecho y b) en materia procesal, la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional.

⁵¹ Época Novena, Segunda Sala SCJN, Tomo XVI, Tesis 2ª/J. 141/2002, Diciembre de 2002.

La noción de interés está estrechamente vinculada con los fines del derecho por las siguientes razones: en primer término, una de las funciones primordiales del derecho es la de proteger los intereses que tienden a satisfacer las necesidades fundamentales de los individuos y grupos sociales. Por esta razón, el contenido de las normas jurídicas se integra por facultades y derechos concedidos a las personas que representan estos intereses, de esta manera se tutelan las aspiraciones legítimas de los miembros de una comunidad y, en segunda instancia, el derecho se propone eliminar el uso de la fuerza en las relaciones sociales, por lo tanto, en las normas que lo contienen se establecen mecanismos y procedimientos para resolver pacíficamente los conflictos de intereses que se producen en el seno de una sociedad. Estos mecanismos y procedimientos impiden que las partes en un conflicto resuelvan su diferencia recurriendo a la violencia.

Ahora bien, las normas jurídicas inspiradas en un criterio axiológico, señalan cuales son los intereses que merecen protección y los jerarquizan, asignando a cada uno de ellos distintos grados de prioridad. Esta jerarquización tiene gran importancia, pues existen situaciones que se caracterizan por el conflicto de dos o más intereses igualmente tutelados por el derecho, y en estos casos es necesario dilucidar cual es el interés que debe ser satisfecho primeramente.

En materia procesal, el interés jurídico es la pretensión que se tiene de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho desconocido o violado. El concepto de interés jurídico procesal no debe confundirse con la noción de intereses en litigio. Esta última se refiere al derecho sustantivo que se pretende salvaguardar mediante el proceso. En cambio, el interés procesal no es otra cosa que la necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales para proteger el derecho sustantivo, que es la materia del litigio.

El procesalista Hugo Rocco, considera que el interés jurídico procesal se puede dividir en primario y secundario. El interés primario consiste en el derecho público, autónomo y abstracto de poner en movimiento la actividad de los órganos jurisdiccionales. El interés secundario es, por el contrario, la pretensión fundada o infundada de obtener una sentencia favorable.⁵²

El interés jurídico a que alude al artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, consiste en el derecho que le asiste a un particular para reclamar, en la vía de amparo, algún acto violatorio de garantías individuales en su perjuicio, es decir, se refiere a un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal que se ve afectado por el acto de autoridad ocasionando un perjuicio a su titular, esto es, una ofensa, daño o perjuicio en los derechos o intereses del particular.

El juicio de amparo se ha instituido con el fin de asegurar el goce de las garantías individuales establecidas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, cuando la violación atribuida a la autoridad responsable tenga efectos materiales que se traducen en un perjuicio real al solicitante del amparo. Entonces, el interés jurídico se refiere a la titularidad de los derechos afectados con el acto reclamado de manera que el sujeto de tales derechos pueda ocurrir al juicio de garantías y no otra persona.

Es un presupuesto indispensable para el examen de la controversia constitucional la existencia del interés jurídico del quejoso, es decir, la existencia de un derecho legítimamente tutelado que al ser transgredido por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente, demandando que esa transgresión cese. Sin embargo, no todos los intereses que puedan concurrir en una persona merecen el calificativo de jurídicos para la procedencia del amparo, pues para que tal

⁵² ROCCO, Hugo, Tratado de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, México 1974, p. 67.

acontezca, es necesario que el derecho objetivo se haga cargo de ellos a través de la norma.

El interés jurídico de una persona sólo surge cuando el acto reclamado se relaciona a su esfera jurídica, entendiendo ésta como el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto o varios de ellos, como en el caso de una persona jurídica o moral. Si los actos impugnados no se refieren a algún derecho perteneciente a la esfera jurídica del quejoso, éste carece de interés jurídico para impugnarlas en el juicio de amparo y si lo hace, debe declararse la improcedencia del juicio.

Al respecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha definido al interés jurídico de la siguiente forma:

“INTERÉS JURÍDICO, NOCIÓN DE. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. El interés jurídico necesario para poder acudir al juicio de amparo ha sido abundantemente definido por los tribunales federales, especialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Así tenemos que el acto de autoridad que se reclame tendrá que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular. De esta manera no es suficiente, para acreditar el interés jurídico en el amparo, la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla. Por ello, tiene interés jurídico sólo aquél a quien la norma jurídica le otorga la facultad de exigencia referida y, por tanto, carece de ese interés cualquier miembro de la sociedad, por el solo hecho de serlo, que pretenda que las leyes se cumplan. Estas características del interés jurídico en el juicio de amparo son conformes con la naturaleza y finalidades de nuestro juicio constitucional. En efecto, conforme dispone el artículo 107, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo deberá ser promovido sólo por la parte que resienta el agravio causado por el acto reclamado, para que la sentencia que se dicte sólo la

proteja a ella, en cumplimiento del principio conocido como de relatividad o particularidad de la sentencia.”⁵³

Por lo tanto, el juicio de amparo debe ser promovido por la persona que resienta el agravio o perjuicio a su esfera de derechos, más no así a través de diversa persona.

Por su parte, el Doctor Ignacio Burgoa sostiene en su obra, que “...si la ley prevé y protege determinadas situaciones abstractas, todos los sujetos cuya situación particular encuadre dentro de ellas, tendrán un interés jurídico como elemento básico de la procedencia del amparo.”⁵⁴

De lo anterior se deduce que si un acto de autoridad no lesiona ninguna situación concreta que se haya formado o establecido conforme a una situación determinada, abstractamente prevista o tutelada por la ley, contra él no procederá el amparo por no afectar ningún interés jurídico de persona alguna, aunque tal acto pueda perjudicarla material o económicamente.

La Suprema Corte, dando por supuesto el concepto de interés, ha estimado que por intereses jurídicos de un sujeto deben entenderse aquellos que están legalmente protegidos por modo directo, pudiendo decirse que, hasta cierto punto, los ha identificado con los derechos subjetivos. Por tanto, la lesión a un simple interés material o económico de una persona, sin tutela legal directa, es decir, sin que la ley lo proteja con vista a la situación específica en que aquélla pueda encontrarse, hace improcedente el juicio de garantías conforme a la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo.

⁵³ Tesis de Jurisprudencia, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

⁵⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit. nota 47, p. 461.

De acuerdo con el sistema consignado en la Ley reglamentaria del juicio de garantías, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quienes resienten un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Ahora bien, la noción de perjuicio para los efectos del amparo supone la existencia de un derecho legítimamente tutelado que cuando es transgredido por la actuación de una autoridad o por la ley, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente demandando que esa transgresión cese. Tal derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico que la Ley de la materia toma en cuenta para la procedencia del juicio de amparo.⁵⁵

El juicio constitucional es un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes y actos de las autoridades que violen las garantías individuales, así pues, es un sistema de protección de los derechos públicos individuales de los habitantes de la república mexicana, en consecuencia, para que se ponga en movimiento la jurisdicción específica de los tribunales de la federación que ha creado la norma mencionada, se necesita la instancia, la petición de parte agraviada, y es innegable que esta no puede existir sin que quien se ostente con ese carácter, sea titular de un derecho subjetivo vulnerable, sin que exista la identidad de la persona del quejoso, con la persona favorecida por la ley. Por tanto, la primera cualidad que debe de tener el promovente de un juicio de amparo, es la de ser titular de un derecho subjetivo protegido por la ley.⁵⁶

Por lo que respecta al interés jurídico a que hace referencia el artículo 34 segundo párrafo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sentido menos amplio que en el amparo, el mismo consiste en el derecho subjetivo con que debe contar el particular, traducido en el caso

⁵⁵ Ibidem, p. 465.

⁵⁶ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, op. cit. 42, p. 122.

específico en la obtención de una concesión, licencia, permiso, autorización o aviso, para intervenir en los juicios en los que pretenda obtener una sentencia que le permita efectuar actividades reguladas.

Es decir, para acudir ante el Poder Judicial en demanda del amparo y ante el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, sólo en los casos en que se pretenda obtener una resolución favorable que permita llevar a cabo actividades reguladas, entendiéndose por éstas, aquellas en que se requiere para su realización la obtención de la autorización de la autoridad competente se debe de requerir de la afectación concreta y directa en la esfera jurídica de una persona, para que exista la facultad de la acción jurisdiccional; así como un reconocimiento previo del Estado que genera el derecho subjetivo de orden público, de demandar ante un órgano jurisdiccional el respeto a ese derecho. En estos casos, se debe contar con un documento que materialice y sustente el ejercicio de la acción: una concesión, autorización, una licencia, un permiso o un aviso.

CAPÍTULO 4
INTERÉS JURÍDICO. IMPORTANCIA Y BENEFICIOS DE SU INCLUSIÓN EN
EL JUICIO DE NULIDAD TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

En su primer párrafo, el numeral a estudio establece que sólo pueden intervenir en el juicio aquellas personas que tengan interés legítimo en el mismo, que como se ha establecido, se refiere a aquel interés que corresponde a una concurrencia de individuos a quienes el orden jurídico concede una protección especial por contar con un interés personal y directo en la impugnación de un acto, aunque no de carácter individual y exclusivo.

Hasta antes de la reforma que adiciona la figura del interés jurídico, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, única y exclusivamente exigía el interés legítimo para intervenir validamente en el juicio contencioso administrativo, bastando acreditar que la pretensión deducida contaba con fundamento o respaldo legal, es decir, se otorgaba posibilidad de acudir al órgano jurisdiccional a todas aquellas personas que hubieren sido objeto simplemente de una lesión a su esfera jurídica, sin que dicha lesión fuere una transgresión a un derecho subjetivo.

Actualmente, si bien es cierto que en términos generales continúa siendo necesario contar con un interés legítimo para promover el juicio de nulidad, a través de la reforma que adiciona un segundo párrafo al artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se ha

instituido que en los juicios en que el demandante pretenda obtener una sentencia que le permita efectuar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico con la concesión, licencia, permiso, autorización o aviso correspondiente.

Recordemos que el interés jurídico tiene una connotación menos amplia que el interés legítimo, pues se trata de un derecho reconocido por la ley, que podemos identificar como derecho subjetivo, entendiéndose por tal a la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho.

Ahora bien, en otro orden de ideas podemos establecer que la concesión, la licencia, el permiso, la autorización y el aviso son actos administrativos que remueven obstáculos legales impuestos para el ejercicio de un derecho particular, es decir, existe un derecho preexistente a favor del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido, ya que puede afectar la tranquilidad, la seguridad, la economía, etcétera, por ello es hasta que se cumple con determinados requisitos cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo. Así es como las figuras jurídicas señaladas constituyen actos condicionantes para el gobernado del ejercicio de ciertos derechos.

El doctrinario Gabino Fraga en su obra, nos proporciona una clara distinción entre dos de los actos administrativos que hemos señalado con anterioridad, estableciendo que en el caso de la licencia de construcción, el propietario por razón misma de su derecho de propiedad, tiene la facultad de realizar en su terreno una construcción, restringiéndose ese ejercicio hasta

contar con la debida licencia; contrario a la concesión, en la que antes de ella no se tiene ningún derecho siquiera limitado.⁵⁷

Por su parte, la concesión se emplea en aquellos casos en los que no existe derecho previo del particular a la materia objeto de la misma, es decir, ninguna actividad puede efectuarse sino es por medio de esa concesión que es la que crea de manera directa tales derechos o facultades.

En nuestro sistema jurídico tanto licencias como permisos, son exigidos como medios de restricción o reglamentación de la propiedad o de la libertad de los individuos.

La licencia, el permiso y la autorización constituyen medios adecuados para el ejercicio de las funciones de policía, entendiéndose por ésta, la atribución del Estado que lo faculta para afectar los derechos de los particulares a fin de asegurar la tranquilidad, la seguridad y la salud pública, elementos sin los cuales no es posible la vida en común.

Continuando con las ideas expresadas por el Maestro Gabino Fraga, está plenamente justificado el sistema jurídico de restringir el ejercicio de los derechos de propiedad y de libertad a través de medidas preventivas como son, las licencias, permisos, autorizaciones, etcétera; resultando problemático solamente determinar si tales restricciones pueden ser justificadas legalmente frente a los textos constitucionales que consagran la libertad y la propiedad de los individuos.⁵⁸

⁵⁷ FRAGA, Gabino, op. cit. nota 21, p. 237.

⁵⁸ Ibidem, p. 238.

Respecto a la propiedad, existe un fundamento adecuado en el artículo 27 Constitucional, puesto que en el mismo se prevé que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; sin embargo, por lo que refiere a la libertad, realizando una labor interpretativa, podemos establecer que este derecho sólo puede ser vedado cuando se ataquen derechos de terceros o de la sociedad.

En la anterior tesitura, el interés a que alude el artículo 34 segundo párrafo de la Ley del Tribunal, consiste básicamente en la necesidad de acreditar que se cuenta con un derecho subjetivo materializado en una concesión, licencia, permiso, autorización o aviso para poder intervenir en el juicio contencioso administrativo, en los supuestos en que se pretenda obtener una sentencia que permita efectuar actividades reguladas.

Sobre las actividades reguladas o regladas, Roberto Dromi considera que la actividad administrativa es reglada cuando se determina su contenido y forma, es decir, la ley sustituye por adelantado el criterio del órgano administrativo, predeterminando lo que es conveniente al interés público; señala un camino ineludible para el administrador que prescinde de su apreciación personal acto, pues no tiene elección posible. La norma jurídica detalla la conducta administrativa y limita su arbitrio o libertad, sin dejar margen alguno para la apreciación subjetiva del agente sobre la circunstancia del acto. El órgano jurídico establece que es lo que el órgano debe de hacer en específico en un caso concreto, ante una determinada situación de hecho ⁵⁹

⁵⁹ DROMI, José Roberto, op. cit., nota 40, p. 539.

4.2. REFERENCIA AL INTERÉS JURÍDICO SEÑALADO EN LOS ARTÍCULOS 59 PENÚLTIMO PÁRRAFO Y 72 FRACCIÓN XI DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 59 de la Ley del Tribunal, hace mención a la suspensión que el demandante puede solicitar en cualquier momento del juicio, para evitar la ejecución de los actos o resoluciones impugnados, o bien, para que acreditando los supuestos contenidos en ese artículo, se le conceda la referida medida cautelar con efectos restitutorios cuando hayan sido ejecutados dichos actos; ahora bien, a través de la adición efectuada a este precepto legal por reforma publicada el 29 de enero del 2004, el penúltimo párrafo del numeral a estudio quedó redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 59.- La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier etapa del juicio y tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada. [...] [...] 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.”

Del último párrafo transcrito, podemos notar que en la parte final del artículo sujeto a estudio se establece una nueva condicionante para el otorgamiento de la suspensión de los actos impugnados, cuando el actor pretenda la realización de actividades reguladas, que consiste en la exhibición del documento legal idóneo a través del cual se acredite la autorización para llevarlas a cabo.

En concordancia con el artículo 34 segundo párrafo de la Ley del Tribunal, consideramos que si uno de los objetos de la reforma que adiciona la figura del interés jurídico, radica en impedir la realización de actividades fuera

de la norma, justo es que también se limite el otorgamiento de la suspensión a acreditar dicho interés, puesto que predomina el interés de la sociedad en que las actividades restringidas por las leyes se efectúen contando con los permisos correspondientes, sobre el derecho que le asiste al actor de realizar actividades, más aún sin los aludidos permisos. De allí que el propio artículo 59 señale como condición para el otorgamiento de la medida cautelar que no se cause perjuicio al interés social que como hemos establecido, consiste en el bienestar general de los miembros de la sociedad, situación que acontecería si un individuo pretendiera realizar actividades sin contar con permiso de las normas para ello.

Por lo que respecta al artículo 72 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el mismo establece como nueva causal de improcedencia del juicio la siguiente:

“ARTÍCULO 72.- El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es improcedente:

[...]

XI.- Cuando no se acredite el interés jurídico, en los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 34 de esta Ley; [...].”

Del precepto normativo transcrito con antelación, nos parece oportuno mencionar que en la fracción XI del artículo 72 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuentra la consecuencia legal de no acreditar el interés jurídico a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 34 del ordenamiento legal precisado, es decir, la improcedencia del juicio.

Podemos establecer que la improcedencia consiste en la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de

hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora.⁶⁰

Es decir, la improcedencia se traducirá en que la acción intentada por el demandante, no consiga su objeto, o sea, la pretensión que deduce quien la ejercita, por existir un impedimento legal para que el Tribunal analice y resuelva la cuestión planteada.

Respecto a la improcedencia del juicio, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia del Primer Circuito nos proporciona el siguiente criterio que textualmente establece:

“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, ANTE EL TRIBUNAL FISCAL. CONCEPTO JURÍDICO. Las causas de improcedencia que determina la ley de la materia, ven o se refieren a la procedencia del juicio mismo, esto es, los motivos de improcedencia son cuanto a que la acción en sí misma considerada no procede por las causas específicas consignadas en la ley; es verdad que las causas de improcedencia dan lugar al sobreseimiento, pero no necesariamente éste sobreviene por alguna de esas causas, pues por ejemplo, de acuerdo con la fracción I del artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, procede el sobreseimiento por desistimiento del demandante, lo anterior, no significa que el juicio sea improcedente; el juicio sí procede y lo que acontece en ese caso es que la actora por propia voluntad desiste de su acción y ello hace que se sobresea el juicio, mas no significa que la acción en sí misma sea improcedente. Acorde con la doctrina, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad de que ésta, en su concepción genérica, logre su objeto, es decir, la dicción del derecho sobre la cuestión de fondo o sustancial que su ejercicio plantea; tal improcedencia se manifiesta en que la acción no consiga su objeto propio, o sea, en que no se obtenga la pretensión del que la ejercita y principalmente por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva sobre la cuestión debatida. En resumen, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad jurídica de que órgano jurisdiccional estudie y decida

⁶⁰ LUCERO ESPINOSA, Manuel, op. cit. nota 43, p. 47.

dicha cuestión, absteniéndose obligatoriamente a resolver sobre el fondo la controversia.”⁶¹

En virtud de lo anterior, la no acreditación fehaciente del interés jurídico establecido en el artículo 34 segundo párrafo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, invariablemente derivará en la improcedencia del juicio que, como se ha señalado, impedirá el estudio de las cuestiones de fondo relativas a la pretensión del demandante por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva sobre la cuestión debatida.

Por lo tanto, para la procedencia del juicio es necesario que la resolución o acto que se combate afecte un derecho subjetivo del demandante, no sólo un interés legítimo; ahora bien, la afectación debe ser real y positiva, entendiéndose por lo anterior que el titular del derecho subjetivo sufra un perjuicio cierto y directo, ya que de no ocurrir así, no se vería lesionado su derecho.

Sin embargo, cabe hacer la puntualización en el sentido de que debe darse a los demandantes la posibilidad de acreditar el interés jurídico ante el órgano jurisdiccional durante el desarrollo del juicio, es decir, si bien es cierto que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 54 fracción II, establece que la demanda puede desecharse cuando se encuentre motivo manifiesto indudable de improcedencia, también lo es que la no acreditación del interés jurídico al iniciar el juicio, es decir, con la presentación de la demanda, no se ubica en dicho supuesto, salvo en los casos en que el accionante manifestara espontáneamente que efectivamente realizó actividades reguladas sin obtener la concesión, licencia, permiso, autorización o

⁶¹ Octava Época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tomo VIII, Noviembre de 1991, p. 185.

aviso correspondiente, situación en la que consideramos no habría lugar a dudas en la improcedencia del juicio y en dictar el acuerdo de desechamiento correspondiente; de no ser así, el procedimiento debe llevar un curso normal.

Con respecto a la opinión vertida, existe el siguiente criterio jurisprudencial que podemos aplicar por analogía:

“INTERÉS JURÍDICO, FALTA DE. NO ES MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 145 DE LA LEY DE AMPARO, PARA DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA DE GARANTÍAS. La falta de interés jurídico no es un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de garantías, en términos del artículo 145 de la Ley de Amparo, en tanto que puede acreditarse durante el procedimiento del juicio de amparo y hasta la audiencia constitucional, mediante las pruebas que al efecto se aporten. Estimar lo contrario implicaría dejar al promovente en estado de indefensión dado que a priori se le privaría de la oportunidad de allegar pruebas al juicio que justificaran dicho requisito de procedibilidad; consecuentemente, ante esta hipótesis debe admitirse la demanda de garantías, porque el motivo aparente que en principio se advirtiera aún no es claro y evidente como para desechar de plano la demanda de amparo, por ser susceptible de desvirtuarse durante el lapso procesal que culmina con la audiencia constitucional.”⁶²

Por su parte, la siguiente tesis dictada en el mismo sentido textualmente establece:

“INTERÉS JURÍDICO, FALTA DE PRUEBA DEL. NO ES EL MOTIVO MANIFIESTO NECESARIO PARA DESECHAR LA DEMANDA DE AMPARO. El motivo manifiesto e indudable a que se refiere el artículo 145 de la Ley de Amparo, para desechar una demanda por notoriamente improcedente, debe ser claro, sin lugar a dudas, evidente por sí mismo, que surja sin ningún obstáculo a la vista del juzgador y que no pueda ser desvirtuado por ningún medio de prueba durante el juicio; de lo contrario, la demanda de amparo deberá ser admitida, ya que dicho motivo puede ser desvirtuado por medio de las pruebas que se aporten en la audiencia constitucional, pues de no ser así, se dejaría al promovente en completo estado de indefensión al no darle la oportunidad de allegar al Juez los

⁶² Época Novena, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, Tomo XI, Tesis XVII.2°.J/15 Marzo de 2000, p. 884.

elementos de convicción que justifiquen el ejercicio de su acción. Consecuentemente, la falta de interés jurídico del quejoso, al momento de promover el juicio de amparo no es motivo manifiesto e indudable de improcedencia, pues éste puede acreditarse hasta la audiencia constitucional.”⁶³

Sobre la tesis recién citada, podemos establecer que la manifestación espontánea del demandante en la que admita haber efectuado actividades reguladas sin obtener la concesión, licencia, permiso, autorización o aviso correspondiente, como hemos referido anteriormente, se trata de una circunstancia que no pueda ser desvirtuado por ningún medio de prueba durante el juicio y consideramos daría motivo a desechar la demanda interpuesta.

4.3. EFICACIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL CON LA INCLUSIÓN DEL INTERÉS JURÍDICO COMO REQUISITO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO EN DONDE EL ACTOR PRETENDA OBTENER SENTENCIA QUE LE PERMITA EFECTUAR ACTIVIDADES REGULADAS.

La iniciativa de creación de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, instituye un sistema de justicia administrativa de acceso directo para los particulares, partiendo de esa premisa parecería que la inclusión de la figura del interés jurídico como requisito para los juicios en que se pretenda obtener sentencias que permitan efectuar actividades reguladas, representa un obstáculo para demandar ante el órgano jurisdiccional, sin embargo, debido a la propagación de actividades efectuadas fuera de las normas en el Distrito Federal, como consecuencia de excesivos trámites

⁶³ Época Novena, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tomo VIII, Tesis: I.1o.A. J/5, Agosto de 1998, p. 743.

burocráticos para llevarlas a cabo de manera legal, o bien, debido a la limitante impuesta por el gobierno para efectuarlas, dado la excesiva demanda de las mismas, entre otras cuestiones, se hace necesario, al menos para el ámbito de actuación del Tribunal, que ante el incremento en la realización de tales actividades, las cuales pueden resultar riesgosas, se instaure la figura del interés jurídico, en virtud de que por ese conducto se permite que el órgano jurisdiccional cumpla con su función de administrar justicia a quienes verdaderamente han cumplido con los requisitos legales para efectuar las actividades protegidas por la norma, logrando con ello preservar el orden público.

Aunado a lo anterior, la adición efectuada al artículo 34 de la ley de la materia, relativa a la figura del interés jurídico, es benéfica, dado que brinda certeza jurídica a la sociedad de que únicamente aquellas personas que realizan actividades dentro del marco legal pueden acudir al Tribunal a demandar la nulidad de las actuaciones de las autoridades administrativas que les causan agravio, contrario a quienes no poseen dicho interés, puesto que precisamente por no obtener los debidos permisos o autorizaciones es preciso limitarles la posibilidad de continuar realizando actividades desapegados a los ordenamientos jurídicos.

En otro tenor, consideramos que la eficacia del juicio con la adición del segundo párrafo al artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, (entendida dicha palabra como la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, ⁶⁴), radica fundamentalmente en que si el objeto de dicha reforma fue el establecer un impedimento para que el particular que no cuente con los permisos respectivos para efectuar actividades

⁶⁴ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Tomo IV, 22ª ed., Ed. Espasa, España 2001, p. 586.

reguladas, acuda a demandar ante el Tribunal, pretendiendo obtener una sentencia que le permita llevar las mismas, la acreditación del interés jurídico es el medio idóneo para evitar que los particulares que lleven a cabo dichas actividades, no obtengan la tutela jurisdiccional a diferencia quienes si ubican su actuación a lo establecido por los ordenamientos legales.

Por otro lado, no obstante que consideramos benéfica la figura del interés jurídico en los términos en que ha sido instituida, consideramos que a efecto de hacer más precisa la redacción del segundo párrafo del artículo 34 de la Ley del Tribunal y por consiguiente, más eficaz el juicio, debe establecerse no solamente que es necesario acreditar el interés jurídico para obtener una sentencia que permita efectuar actividades reguladas, sino además, debe considerarse que cuando la autoridad en los actos o resoluciones impugnados sancione al demandante, imputándole la realización de una actividad regulada sin contar con la concesión, licencia, permiso, autorización o aviso correspondiente, aún y cuando ya no se pretenda seguir llevando a cabo esa actividad, por la simple presunción de haberla efectuado fuera del marco legal, deberá requerirse la acreditación del interés jurídico, evitando así la practica común de los demandantes de evadir la reforma señalando que no pretenden seguir realizando actividades cuyo ejercicio se encuentra restringido, siendo que existe la presunción de que éstas se han efectuado sin contar con el documento legal idóneo para ello.

En la anterior tesitura, el texto actual del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es el siguiente:

“ARTÍCULO 34.- Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo.

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.”

Con el comentario efectuado en líneas que anteceden, estimamos que la redacción del referido precepto legal debiera ser la siguiente:

“ARTÍCULO 34.- Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo.

En los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, **o bien, cuando de los actos impugnados se desprenda la realización de actividades cuyo ejercicio se encuentra restringido por las normas administrativas,** deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.”

Con la mencionada adición consideramos que cobraría verdadera relevancia el interés jurídico instaurado en el juicio de nulidad, toda vez que si bien es cierto que la redacción actual del artículo 34 es clara en cuanto a que señala que es necesario acreditar dicho interés cuando se intente obtener una sentencia para llevar a cabo actividades reguladas, también lo es que se ve limitada y apartada de su objetivo primordial, puesto que por un lado impide que los demandantes obtengan una sentencia que les permita efectuar actividades protegidas por la norma si no cuentan con autorización para ello, pero por otra parte no se desprende consecuencia legal alguna derivada de la no acreditación del aludido interés respecto de aquellos particulares que realizaron tales actividades restringidas por los ordenamientos legales, aunque no sea su objetivo el seguirlas llevando a cabo, puesto que existe una presunción por parte de la autoridad en que su actuar es ilegal, además de haber contravenido el orden público y no obstante ello no les es exigido acreditar en juicio su correspondiente interés jurídico.

De lo expuesto deriva la conveniencia de la adición que sugerimos debe efectuarse al artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, puesto que debe ser uno de los objetivos fundamentales del legislador el elaborar normas lo sumamente claras, que tiendan a evitar en todo momento su evasión por parte del particular, previendo situaciones lo suficientemente claras que brinden certeza y seguridad jurídica a la sociedad.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El Consejo de Estado Francés puede ser considerado el principal antecedente formal de la justicia administrativa en el mundo.

SEGUNDA.- El Consejo de Estado Francés constituye un tribunal de justicia autónoma, puesto que es independiente del poder ejecutivo, lo que se traduce en la confianza de los particulares en que sus resoluciones no se encuentran influenciadas por la autoridad.

TERCERA.- En España, a diferencia de nuestro país, la jurisdicción contenciosa administrativa se tramita ante el poder judicial, dado que se le considera una especie genérica de la función jurisdiccional.

CUARTA.- El sistema de justicia administrativa instituido en Inglaterra y Estados Unidos se sustenta en la división de poderes, impidiendo que el poder ejecutivo juzgue sus propios actos, evitando la duplicidad de funciones.

QUINTA.- En el sistema inglés puede hablarse válidamente de la existencia de tribunales administrativos, sin embargo, sus resoluciones invariablemente se encuentran sujetas a la estudio del poder judicial.

SEXTA.- En los Estados Unidos de América existen algunos tribunales administrativos que dependen de la Suprema Corte de Justicia, así como ordenamientos legales encargados de resolver conflictos entre la Administración y los particulares.

SÉPTIMA.- La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo o “Ley Lares”, constituye el principal antecedente formal del derecho contencioso

Administrativo en México, teniendo como base principal la idea referente a que las cuestiones administrativas no deben ser tratadas por la autoridad judicial.

OCTAVA.- La Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, constituye la base de creación del Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), institución fundamental que en nuestros días se encarga de conocer genéricamente los conflictos suscitados en la amplia materia administrativa y la materia fiscal a nivel federal.

NOVENA.- En la actualidad no existe discusión relativa a la constitucionalidad de los tribunales contencioso administrativos, puesto que precisamente se ha dado sustento para su creación a través de diversas reformas efectuadas a la Carta Fundamental.

DÉCIMA.- La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se sustentó en la necesidad de los particulares de contar con una justicia impartida a través de un sistema práctico, alejado de procedimientos complicados e ineficaces.

DÉCIMA PRIMERA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de forma general, tiene competencia para conocer de los actos o resoluciones administrativas o fiscales que causen agravio a los particulares, así como de las faltas de respuesta de la autoridad a las peticiones elevadas por ellos.

DÉCIMO SEGUNDA.- Las autoridades pueden impugnar actos favorables a los particulares a través del juicio de lesividad contemplado por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

DÉCIMO TERCERA.- El procedimiento establecido por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es de carácter sumario, puesto que consiste únicamente en la presentación de la demanda, la contestación a dicha demanda, la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos y el dictado de la sentencia.

DÉCIMO CUARTA.- El interés simple no es suficiente para la interposición de recursos administrativos o el juicio de nulidad, puesto que en ese caso la norma no otorga al particular la facultad de hacer o exigir.

DÉCIMO QUINTA.- El interés legítimo implica la titularidad de un interés no un derecho, por lo que al consistir en una lesión a la esfera jurídica del particular, deriva en la actualización de la facultad de éste para impugnar la ilegalidad de ciertos actos, siendo suficiente en términos genéricos para promover el juicio de nulidad en materia local.

DÉCIMO SEXTA.- El interés jurídico representa la lesión a un derecho subjetivo del particular, dotándolo de tutela jurídica. En el juicio de nulidad seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sólo se exige la acreditación de dicho interés para los casos en que el demandante pretenda obtener una sentencia que le permita efectuar actividades reguladas.

DÉCIMO SÉPTIMA.- Considero importante la inclusión de la figura del interés jurídico, puesto que se encuentra perfectamente delimitada a ciertos casos en los que existe un derecho a favor del particular que se encuentra restringido dado que puede afectar la tranquilidad, la seguridad, la economía, etcétera.

DÉCIMO OCTAVA.- La inclusión de la figura del interés jurídico como requisito para la intervención en los juicios en que se pretenda obtener sentencia que permita efectuar actividades reguladas, permite que el órgano jurisdiccional cumpla con su función de administrar justicia a quienes verdaderamente han cumplido con los requisitos legales para efectuar las actividades protegidas por la norma, logrando con ello preservar el orden público.

DÉCIMO NOVENA.- Debe efectuarse una nueva adición al artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que señale que también es indispensable acreditar el interés jurídico cuando exista la presunción de la autoridad de que se efectuaron actividades reguladas sin la autorización correspondiente.

BIBLIOGRAFÍA.

- **ACOSTA ROMERO**, Miguel, **Derecho Administrativo Especial**, Tomo II, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2002.
- **ACOSTA ROMERO**, Miguel, **Segundo Curso de Derecho Administrativo**, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1993.
- **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, **El Juicio de Amparo**, Cuadragésima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2004.
- **CARRASCO IRIARTE**, Hugo, **Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal**, Quinta Edición, Editorial Themis, S.A. de C.V., México 1995.
- **CASTAÑEDA RIVAS**, César y **CEDILLO HERNÁNDEZ**, Miguel Ángel, **Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal**, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1996.
- **DE LA CUEVA**, Arturo, **Derecho Fiscal**, Editorial Porrúa, México 1999.
- **DEL CASTILLO DEL VALLE**, Alberto, **Ley de Amparo Comentada**, Editorial. DUERO, S.A. de C.V., México 1992.
- **DELGADILLO GUTIÉRREZ**, Luis Humberto y **LUCERO ESPINOSA**, Manuel, **Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso**, Editorial Limusa Noriega Editores, México 2001.

- **DROMI**, José Roberto, **Derecho Administrativo**, Tomo I, Editorial ASTREA DE ALFREDO Y RICARDO DEPALMA, Buenos Aires 1992.
- **FRAGA**, Gabino, **Breves Consideraciones sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y sobre el régimen de legalidad en México**, Revista Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Volumen I, Número 2, 17 de julio de 1973.
- **FRAGA**, Gabino, **Derecho Administrativo**, Cuadragésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
- **GÓNGORA PIMENTEL**, Genaro, **Introducción al Estudio del Juicio de Amparo**, Novena Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
- **LUCERO ESPINOSA**, Manuel, **Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal**, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 2002.
- **MARGÁIN MANAUTOU**, Emilio, **De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Ilegitimidad**, Doceava Edición, Editorial Porrúa, México 2004.
- **MARTÍNEZ MORALES**, Rafael, **Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Cursos**, Segunda Edición, Editorial Harla, México 1999.
- **ROCCO**, Hugo, **Tratado de Derecho Procesal Civil**, Editorial Porrúa, México 1974.

- **SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, México 1998.
- **SAYAGUÉS LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo**, Tomo II, Segunda Edición, Editorial Martín Bianchi Altema, Montevideo 1959.
- **SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Historia del Derecho Mexicano**, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 1999.
- **TREVIÑO GARZA, Adolfo J., Tratado de Derecho Contencioso Administrativo**, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1998.
- **VÁZQUEZ GALVÁN, Armando y GARCÍA SILVA, Agustín, El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal**, Ediciones Orto, S.A., México 1977.

OTROS.

- **Diccionario de la Lengua Española**, Real Academia Española, Tomo IV, Vigésima Segunda Edición, Editorial Espasa, España 2001.
- **Diccionario de la Lengua Española**, Real Academia Española, Tomo VI, Vigésima Segunda Edición, Editorial Espasa, España 2001.

LEGISLACIÓN.

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, México.

- **Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, México .
- **Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal**, México.
- **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal**, México.