



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

**LA INCERTIDUMBRE JURÍDICA PROCESAL DE LAS
SENTENCIAS EN LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL
DISTRITO FEDERAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

BEZALEL RAMOS DOMÍNGUEZ

Asesor: **LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO**



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.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS

"Y ahora, oh Jehová, tu eres nuestro Padre. Nosotros, somos el barro y tu eres nuestro Alfarero; y todos somos la obra de tu mano." (Isaías 64: 8)

Gracias a mi Padre Celestial, Jehová Dios, por haberme regalado la vida mas de una vez, por escuchar mis oraciones, por perdonar mis errores, por estar conmigo en todo tiempo, por darme felicidad mas grande a través de mi familia y formarme como persona.

A MIS PADRES, RAFAEL ANTONIO RAMOS VÁZQUEZ Y CECILIA DOMÍNGUEZ CORTÉS

Gracias Padres por haber hecho que su amor me haya dado la vida, por estar conmigo y haberme dado su corazón, por entregarme todo para que haya realizado este camino y estar en mi vida.

A MI ESPOSA YOLANDA VERÓNICA VILLAMAR ROMERO Y A MI HIJO JOSUÉ ELEAZAR RAMOS VILLAMAR

Mi familia, gracias por estar conmigo, por saber que tengo una esposa que me da y entrega todo su ser y a mi niño que da vida a cada latido de mi corazón. Ustedes son mi razón de vida.

A MIS HERMANAS DAMARIS Y PRISCILA YIRÉH

Ustedes son las mujeres de mi vida, aquellas que siempre estarán para mi, gracias por cuidarme.

A MI ABUELITA PASCUALITA CORTES VAZQUEZ

Gracias Abuelita, muchas gracias por ser mi amiga, mi consejera, mi auxilio, gracias por ayudarme cuando mas te necesite y por haberme dado tu amor y cariño, que sabes te lo atesoro en mi corazón y que espero verte de nuevo en el Paraíso.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

Me siento muy orgulloso de haber estudiado en La Máxima Casa de Estudios, y le doy las gracias al abrirme las puertas desde el Colegio de Ciencias y Humanidades, y arroparme como a un hijo, durante toda mi estancia en sus aulas y por entregarme conocimiento, saber, valores, maestros, amigos y una profesión.

A MI ASESOR DE TESIS, EL LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO

Gracias a mi maestro por haberme enseñado en las aulas, por transmitirme su conocimiento y experiencia; por hacer del Derecho Administrativo una materia por demás agradable, por regalarme de su tiempo, por darme las directrices necesarias para efectuar este trabajo y darme los ánimos necesarios para concluirlo.

A MIS MAESTROS DE LA UNIVERSIDAD

Gracias a todos por haber hecho del Derecho el oxígeno que respiro, la sangre que circula por mi cuerpo y el impulso eléctrico que hace funcionar a mi cerebro. Estoy agradecido por haberme dado sus conocimientos, por haber escuchado sus enseñanzas, sus anécdotas y experiencias. Yo pretendí haberlos escogidos pero fueron ustedes quienes hicieron y decidieron que yo permaneciera en sus clases.

A MIS AMIGOS DE LA UNIVERSIDAD

Alonso Medina, Nancy Patiño, Lisette Rubio, Mónica Segundo, Judith Olmos, Alejandro Aguilar, David Astilla, Roberto Carlos García, Paola Cobarruvias, Dairen Zambrano, Angeles Limón, Mayra Briseño, Delia Hernández, Mayahuel Centeno, Clara Merit Pérez, Angel Crespo, Assyai Resendiz, Blanca Quezada, Ivan Alcalá, Karina Morales, Karla Rojas, Liliانا Gutierrez, Maura, Ismael Ventura, perdon si omito a alguien, pero gracias a todos ustedes, por hacer de la Universidad mi casa, por ser mis amigos, por estar conmigo en los momentos mas alegres y tristes de esa etapa de vida y mas por haberlos conocido.

A MIS AMIGOS, JEFES Y COMPAÑEROS DE LA PROCURADURÍA FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL; DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF) Y DE LA OCTAVA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Gracias por darme la oportunidad de aprender y poner en práctica mis conocimientos, de ser considerados en sus oficinas, por darme conocimiento y experiencia en la vida. Gracias por haberme permitido estar en el mejor lugar, en el momento idóneo y con las personas correctas. Gracias Lic. Hugo Carrasco Iriarte, gracias Lic. Claudia Carolina Soto Romero, gracias Lic. Ramón Antonio Ruiz Torres.

A MIS AMIGOS Y HERMANOS (AS) DE LA CONGREGACIÓN CRISTIANA DE LOS TESTIGOS DE JEHOVÁ

Gracias por darme hermandad, cariño, amor, confianza y amistad sincera e incondicional. Gracias por ayudarme, por darme estudio, ánimos y valor durante mi juventud.

INDICE: **Pagina(s)**

ABREVIATURAS I

INTRODUCCIÓN II

CAPITULO PRIMERO

EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

1.1	La Justicia Administrativa como base del Contencioso Administrativo.	1
1.1.1	Concepto de Justicia Administrativa.	1
1.1.2	Los Medios de Defensa o de Protección en la Justicia Administrativa.	2
1.1.3	El Contencioso Administrativo.	8
1.1.3.1	Conceptos de Contencioso Administrativo.	8
1.1.3.2	Clasificación del Contencioso Administrativo: a) el contencioso material; b) el contencioso formal; c) el contencioso de anulación; d) el contencioso de plena jurisdicción; e) el contencioso de interpretación; y f) el contencioso de represión	9
1.2	Historia Constitucional y Legal del Contencioso Administrativo en México.	11
1.2.1	Los Aztecas.	11
1.2.2	La Época Colonial.	11
1.2.3	Etapa Insurgente.	12
1.2.4	Época Independiente (La Constitución de 1824).	12
1.2.5	La Constitución de 1836 y sus Reformas.	12
1.2.6	La Constitución de 1843.	13
1.2.7	Las Leyes de 1853.	13
1.2.8	La Constitución de 1857.	14
1.2.9	Segundo Imperio Mexicano en 1865.	14
1.2.10	La Constitución de 1917.	15
1.2.11	La Ley de de la Tesorería de la Federación de 1927.	15
1.2.12	La Ley de Justicia Fiscal de 1936.	15
1.2.13	El Código Fiscal de la Federación de 1938.	15
1.2.14	Reforma de 16 de diciembre de 1946, a la Constitución de 1917.	16
1.2.15	El Código Fiscal de la Federación de 1967 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967.	16
1.2.16	Las Reformas de 1967 y 1968, a la Constitución de 1917.	16
1.2.17	Reforma de 17 de marzo de 1987, a la Constitución de 1917.	16
1.2.18	Reforma del año 1993, a la Constitución de 1917.	16
1.2.19	Reforma Legal del año 2005, al Código Fiscal de la Federación y la creación de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	17
1.2.20	Reforma Legal de 27 de diciembre de 2006, a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	17
1.3	Tribunales de lo Contencioso Administrativo México actualmente	17
1.3.1	El Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	17
1.3.2	Tribunales de lo Contencioso Administrativo en las Entidades Federativas.	19
1.4	El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	27
1.4.1	Breve Historia.	27

CAPITULO SEGUNDO**EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**

2.1	Naturaleza Jurídica del Tribunal.	31
2.2	Regulación Jurídica.	32
2.3	Organización y Funcionamiento.	32
2.4	De la integración del Tribunal.	33
2.5	Competencia del Tribunal.	33
2.6	Improcedencia del Juicio de Nulidad.	37
2.7	Las Partes en el Proceso.	39
2.7.1	Partes en sentido materia y formal.	40
2.7.2	La Capacidad de las Partes.	41
2.7.3	La Legitimación de las Partes.	41
2.7.4	El Demandante, el Demandado y el Tercero Perjudicado.	42
2.7.5	El Interés Jurídico y el Interés Legítimo.	44
	2.7.5.1 La Relación Jurídico Administrativa.	44
	2.7.5.2 Los Derechos Públicos Subjetivos.	45
	2.7.5.3 El Interés Legítimo.	47
	2.7.5.4 El Interés Simple.	48
2.8	Semejanza del Contencioso Francés con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	49

CAPITULO TERCERO**EL PROCESO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**

3.1	De la Demanda.	53
3.2	Admisión o Desechamiento de la Demanda y el Emplazamiento.	61
3.3	De la Contestación a la Demanda.	63
3.3.1	Allanamiento.	64
3.3.2	Confesión.	65
3.3.3	Reconocimiento.	65
3.3.4	Defensas.	65
	3.3.4.1 Negación de los Hechos.	65
	3.3.4.2 Negación del Derecho.	65
3.3.5	Excepciones.	66
3.3.6	Denuncia.	66
3.3.7	Reconvención.	66
3.3.8	Contumacia o Rebeldía.	67
3.4	De la Ampliación a la Demanda y su respectiva Contestación.	67
3.5	De la Suspensión	68
3.6	De los Incidentes	72

3.7	Las Pruebas.	74
3.7.1	La Carga de la Prueba.	75
3.7.2	El Objeto de la Prueba.	77
3.7.3	Procedimiento Probatorio.	77
3.7.4	Medios de Prueba y su Clasificación.	79
3.7.4.1	La Confesional.	80
3.7.4.2	La Documental.	81
3.7.4.3	La Pericial.	81
3.7.4.4	La Testimonial.	82
3.7.4.5	La Inspección o Reconocimiento Judicial.	83
3.7.4.6	La Prueba Científica.	83
3.7.4.7	Las Presunciones.	83
3.7.4.8	Instrumental de Actuaciones.	84
3.8	Objeción de Pruebas.	85
3.9	Audiencia y Alegatos.	85
3.10	Valoración de Pruebas.	86
3.11	Terminación del proceso.	87
3.11.1	El Sobreseimiento.	88
3.11.2	La Sentencia.	89
3.11.2.1	Requisitos Formales y Sustanciales.	89
3.11.2.2	Estructura Formal de la Sentencia.	90
3.11.2.3	Efectos de la Sentencia Nulificatoria y Análisis del artículo 82, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.	90
3.12	Aclaración de Sentencia.	93
3.13	Queja.	94
3.14	Recursos	95
3.14.1	Reclamación.	95
3.14.2	Apelación.	96
3.14.3	Amparo y Recurso de Revisión Administrativo	97
3.15.	La Jurisprudencia	98
	RESUMEN	100

CAPITULO CUARTO

LA INCERTIDUMBRE JURÍDICA DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO A PARTIR DE SUS CAUSALES DE ILEGALIDAD

4.1	El Acto Administrativo.	101
4.1.1	Elementos del Acto Administrativo.	102
4.1.2	Vicios del Acto Administrativo.	106
4.2	La Nulidad de los Actos Administrativos.	107
4.3	Causales de Nulidad determinadas en el artículo 81, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	110
4.3.1	Incompetencia de la autoridad.	110
4.3.2	Incumplimiento y omisión de las formalidades legales.	114
4.3.3	Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida.	123

4.3.4 Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra similar.	125
RESUMEN	130

CAPITULO QUINTO

PROPUESTA DE REFORMA LEGAL AL ARTÍCULO 82, DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

5.1 Necesidad de reformar el artículo 82, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	140
5.2 Seguridad y Certidumbre Jurídicas a partir de la reforma que se propone.	144
5.3 Consecuencias de mencionar específicamente los efectos de una sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	146
5.4 Propuesta de nuevo artículo 82, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	150
RESUMEN	152

CONCLUSIONES	153
BIBLIOGRAFÍA	154
DICCIONARIOS	155
LEGISLACIÓN	156
JURISPRUDENCIA y TESIS	157
PÁGINAS DE LA INTERNET	161

ABREVIATURAS

LTCADF	Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
CC	Código Civil para el Distrito Federal
CPCDF	Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal
CFDF	Código Financiero del Distrito Federal
CFF	Código Fiscal de la Federación
LFPCA	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como principal objetivo una propuesta para que se reforme el artículo 82, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en virtud que este precepto no otorga las Garantías de Seguridad Jurídica, plasmadas en los artículos 8, 14, 16 y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido que el numeral 82, de la Ley en comento, no menciona la forma y términos en que la sentencia que emita el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dejará sin efectos un acto administrativo que resulto afectado de ilegalidad, puesto que dicho precepto, no expresa el tipo de nulidad que se declarará en la sentencia, si será absoluta (lisa y llana) o relativa (para determinados efectos), y para un mejor entendimiento de esto, transcribo el numeral en cita, el cual textualmente señala:

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

Del precepto transcrito podemos observar lo anteriormente mencionado, toda vez que la sentencia que emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se limita a “dejar sin efectos el acto impugnado”, pero no indica el tipo de nulidad decretada, si será lisa y llana o para determinados efectos. Resultando así, una inseguridad e incertidumbre jurídicas tanto para el demandante (particular o autoridad) como para el demandado (gobernado u órgano público), en el sentido de que al resolver ese Tribunal una controversia y emitir una sentencia donde se deje sin efectos el acto administrativo y no mencionar el tipo de la nulidad de la cual se encontró afectado el acto administrativo, la autoridad no sabría como dar cumplimiento a ese fallo o simplemente podría incurrir en un exceso, en defecto o actuar con arbitrariedad al momento de cumplimentar esa resolución nulificatoria, emitiendo para el caso un nuevo acto subsanando los errores y vicios contenidos anteriormente, con lo cual no estaría restituyendo el derecho que afectó o desconoció.

Aunado a lo anterior, el demandante al obtener la nulidad del acto ilegal, se encuentra sometido a la forma en que la autoridad enjuiciada decida acatar esa resolución y a la manera en que a su parecer comprenda que debe hacerse la restitución del derecho que le fue afectado o desconocido, todo esto, porque la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no señala la forma en que se nulifica un acto administrativo.

Como consecuencia de lo anterior, el impetrante o la autoridad demandada, tendría que promover la instancia de Queja (Artículo 83, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal) por el cumplimiento defectuoso de la sentencia emitida, entrándose a la problemática que se plantea, ya que la sentencia al no declarar la nulidad lisa o llana o para determinados efectos, deja al arbitrio de la autoridad como cumplir y da la oportunidad al Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al substanciar este incidente de Queja, corregir ese error de la ley modificando los términos de su propio fallo indicando en esta instancia el sentido nulificadorio. Situación que resulta por demás ilegal y violatoria del Principio de Legalidad al tratar de modificar los términos de la sentencia ya pronunciada.

Por lo que si el artículo 82 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mencionará que de ser fundada la demanda, la sentencia tendrá por objeto declarar la nulidad lisa y llanamente del acto impugnado o determinar la nulidad de la resolución combatida para determinados efectos, ya no existiría esa Incertidumbre, Inseguridad e Ilegalidad al momento de acatarse la sentencia dictada y cumplimentarse.

Para el logro de lo anteriormente expuesto, en este trabajo también resultaría indispensable estudiar las causales de ilegalidad determinadas en el numeral 81, de la Ley en estudio, ya que algunas de éstas nos generan nulidad lisa y llana y otras para determinados efectos, y para mayor entendimiento de esto, se transcribe dicho precepto, el cual textualmente señala:

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

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

Como se desprende de la lectura del numeral que antecede, estas causales de ilegalidad, son muy parecidas a las que nos muestra el artículo 51, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, (antes 238 el Código Fiscal de la Federación), que señala en su parte conducente lo siguiente:

“Artículo 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

...”

Precepto del cual no existe una interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo cual, hacemos referencia histórica y al mismo tiempo invocamos el artículo SEGUNDO TRANSITORIO de este nuevo ordenamiento jurídico que en parte señala que las leyes que remitan a los preceptos del Código Fiscal de la Federación derogados se entenderán referidos a los correspondientes de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en tal virtud, podemos citar la Tesis que hace referencia al antiguo artículo 238, del código Fiscal de la Federación, bajo el número I.6o.A.33 A, emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XV, Marzo de 2002, Página: 1350, da su interpretación, señalando al rubro lo siguiente:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, FALTA O INDEBIDA. EN CUANTO SON DISTINTAS, UNAS GENERAN NULIDAD LISA Y LLANA Y OTRAS PARA EFECTOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido de manera reiterada que entre las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en el artículo 16 constitucional, se encuentra la relativa a que nadie puede ser molestado en su persona, posesiones o documentos, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, y dicha obligación se satisface cuando se expresan las normas legales aplicables y las razones que hacen que el caso particular encuadre en la hipótesis de la norma legal aplicada. Ahora bien, el incumplimiento a lo ordenado por el precepto constitucional anterior se puede dar de dos formas, a saber: que en el acto de autoridad exista una indebida fundamentación y motivación, o bien, que se dé una falta de fundamentación y motivación del acto. La indebida fundamentación implica que en el acto sí se citan preceptos legales, pero éstos son inaplicables al caso particular; por su parte, la indebida motivación consiste en que en el acto de autoridad sí se dan motivos pero éstos no se ajustan a los presupuestos de la norma legal citada como fundamento aplicable al asunto. En este orden de ideas, al actualizarse la hipótesis de indebida fundamentación y motivación del acto reclamado, tal circunstancia se ubica en el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, la nulidad debe ser lisa y llana, pues lo contrario permitiría a la autoridad demandada que tuviera dos o más posibilidades de fundar y motivar su acto mejorando su resolución, lo cual es contrario a lo dispuesto en la fracción II del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, lo que implica una violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. En cambio, la falta de fundamentación consiste en la omisión de citar en el acto de molestia o de privación el o los preceptos legales que lo justifiquen; esta omisión debe ser total, consistente en la carencia de cita de normas jurídicas; por su parte, la falta de motivación consiste en la carencia total de expresión de razonamientos. Ahora bien, cuando se actualiza la hipótesis de falta de fundamentación y motivación del acto reclamado, tal circunstancia se ubica en el supuesto previsto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, la

* Esta nueva Ley que surgió de la Reforma Legal al Código Fiscal de la Federación, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de diciembre de 2005, donde se derogan el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263, del citado ordenamiento legal. Dando origen esta Reforma a la creación la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que habrá de regular el proceso contencioso administrativo llevado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ordenamiento que fue publicado el 1º de diciembre de 2005, expresando en sus artículos PRIMERO y SEGUNDO TRANSITORIOS que la entrada de su vigencia comenzaría el 1º de enero de 2006, la derogación del Título IV del Código Fiscal de la Federación y que todas las leyes que remitan a ese capítulo y sus preceptos se entenderán referidos a los correspondientes de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

nulidad debe ser para efectos, en términos de lo dispuesto en el párrafo final del numeral 239 del propio código.”

Ahora bien, de las transcripciones que anteceden, podemos determinar del estudio que se realizará que las causales de nulidad que nos menciona el artículo 81, de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sus fracciones I y III, nos originan nulidad lisa y llana, por indebida fundamentación y motivación, mientras que la fracción II y IV, nos da una nulidad para determinados efectos por existir ausencia de fundamentación y motivación e ilegalidad en el procedimiento origen de un acto o durante la substanciación de éste.

En este sentido, del estudio que se hará de las causales de ilegalidad determinadas en el artículo 81, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se deriva la reforma que se pretende al artículo 82, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, surgiendo un nuevo precepto que tendría por objeto declarar no solo la validez, sino la nulidad (lisa y llana) y la nulidad para determinados efectos de uno o varios actos administrativos.

Por lo que, con esta nueva propuesta, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, estaría en aptitud de otorgar Seguridad y Certidumbre jurídicas tanto al actor como al demandado, al declarar el tipo de nulidad que recaería al acto combatido y ya no exista el problema en cuanto a su cumplimiento y no se incurra en exceso, defecto o arbitrariedad y se restituyan debidamente los derechos públicos subjetivos conculcados.

CAPITULO PRIMERO

EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

1.1. La Justicia Administrativa como base del Contencioso Administrativo

Cuando se habla de un sistema contencioso administrativo, muchos juristas mexicanos identifican este término con la justicia administrativa, conceptos que en muchas ocasiones se equiparan, se toman como sinónimos o se les dan la misma interpretación, siendo esto último, una práctica errónea.

Como ejemplo de lo anterior, Eduardo Casillas Ávila, toma esos conceptos como uno solo, señalando lo siguiente: "La justicia administrativa-fiscal, se da en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), en donde los conceptos <<Justicia Administrativa o Fiscal>> y <<Contencioso Administrativo Fiscal>> son términos sinónimos que significan <<el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública>>"¹

Como observamos, el autor citado une los conceptos de justicia administrativa y contencioso administrativo como si se tratase de la misma figura jurídica, pero esta en un error, ya que ambos conceptos no tienen el mismo significado, toda vez que "la justicia administrativa, como nos indica Fix-Zamudio, es el género y el contencioso administrativo es una especie o modalidad de la misma"², pero para diferenciar debidamente estos conceptos, haremos algunas citas sobre lo que es la justicia administrativa y de su estudio, desprenderemos el contencioso administrativo.

1.1.1 Concepto de Justicia Administrativa

Para determinar lo que es la justicia administrativa, algunos autores nos mencionan lo siguiente:

Bartolomé A. Fiorini, citado por Arturo Iturbe Rivas, considera a la justicia administrativa como "el ordenamiento del conocimiento que estudia las cuestiones jurisdiccionales en las que la administración interviene contenciosamente con otro sujeto de derecho"³

Jiménez González, citado por Moisés Rodríguez Michel, que por justicia administrativa debemos entender que es "el conjunto de principios y normas jurídicas a través de los cuales se ejerce el control de legalidad de los actos provenientes de los órganos de la administración pública, comprendiéndose por lo tanto en el estudio de la misma, el análisis de los recursos y demás medios de impugnación, así como los procedimientos conforme a los que se resuelven."⁴

Héctor Fix-Zamudio dice que la justicia administrativa es "el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa."⁵

Manuel Lucero Espinosa señala que la justicia administrativa se integra por "los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de actos administrativos contrarios al derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones"⁶

Andrés Serra Rojas, citado por José Luis Vázquez Alfaro, al abordar el concepto de justicia administrativa hace referencia al "conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías para defensa de los particulares."⁷

Por último, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, explica el término justicia administrativa de la siguiente manera: "El término justicia administrativa no ha tenido una aceptación plena en el mundo jurídico, quizá porque se le han asignado diferentes significados; algunos, mas que considerarla como un medio la identifican como un fin de medios de defensa de los particulares. Sin embargo, la justicia administrativa queda considerada como un medio cuando nos referimos a los diferentes procedimientos de que dispone el

¹ CASILLAS ÁVILA, Eduardo. "La Justicia Administrativa Fiscal en México" Guía básica del Curso. Ed. Indetec., México, 1995. Pág. 43.

² FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". Ed. El Colegio Nacional. México, 1983. Pág. 54.

³ ITURBE RIVAS, Arturo. "Elementos de Derecho Procesal Administrativo". Ed. Porrúa. México, 2004. Págs. 58 y 59.

⁴ RODRIGUEZ MICHEL, Moisés. "Recurso de Revocación Fiscal". Ed. Porrúa. México, 2002. Pág. 3.

⁵ FIX-ZAMUDIO..., *op. cit.*, nota (2) Pág. 53.

⁶ LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación". Ed. Porrúa. México, 1997. Pág. 14.

⁷ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. "Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991. Pág. 25.

administrado para hacer que la Administración Pública ajuste su actuación al Derecho, y como un fin al referirnos al propósito de alcanzar el correcto ejercicio del poder público, en el ámbito administrativo.”⁸

Como observamos de los conceptos anteriores, la justicia administrativa no se caracteriza porque exista contienda, litigio o controversia que se ventile, por lo tanto, no debe confundirse con el contencioso administrativo, donde ya hay un conflicto de intereses; sino más bien, la justicia administrativa se refiere al medio o medios de protección administrativos y jurisdiccionales que diversos ordenamientos determinan para la tutela de los derechos públicos que detentan los gobernados en contra de actos que provengan de la Administración Pública.

Ahora, para no quedar con solo una definición, me permito abundar sobre el tema, exponiendo cuáles son esos medios de protección que constituyen la justicia administrativa.

1.1.2 Los Medios de Defensa o de Protección en la Justicia Administrativa

Gabino Fraga, divide a los medios de defensa que constituye la justicia administrativa de la siguiente manera: “en “indirectos” y “directos” lo cuales sirven para proteger los derechos que han sido violentados por un acto de una autoridad administrativa, mencionando que “los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinadas. En una palabra, la autotutela que la Administración desarrolla en su propio seno, constituyen indudablemente elementos de protección de los derechos de los administrados.

Sin embargo esos medios están destinados directamente a garantizar la eficacia de la Administración y solo por efecto reflejo representan una garantía para el particular.

Por el contrario, existen otros medios directos que si están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hacer valer, está legalmente obligada a intervenir o a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja.

Esos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares se pueden clasificar, según las autoridades que deben intervenir, en remedios o recursos administrativos, y en recursos o acciones jurisdiccionales.

Todavía dentro de éste último grupo, se pueden separar los recursos y acciones ante los tribunales administrativos, y los recursos y acciones ante los tribunales comunes.”⁹

De la ideas anteriores, podemos señalar en primera instancia, que los medios indirectos son aquellos que se utilizan dentro del propio seno de la Administración Pública, a través del control jurídico que realiza la propia autoridad emisora del acto administrativo o por quienes le son jerárquicamente superiores a través de la revisión del acto y hacer que éste, si se encuentra viciado en cuanto a la forma o su contenido, se modifique o revoque antes de su emisión y pueda ser expresado posteriormente cumpliendo con los requisitos del acto administrativo.

André Laubadere, citado por la Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria, menciona que el medio de control indirecto se caracteriza por que: “1) se realiza por una autoridad que pertenece a la administración activa; 2) el control administrativo puede ser activado en forma espontánea por la autoridad administrativa...; 3) tiene por objeto revisar la legalidad o la oportunidad del acto sometido a examen; 4) la administración puede, anular, retirar, modificar o reformar sus propios actos. Sin embargo, debe respetar las reglas que rigen la revocación de los actos administrativos; y 5) el control administrativo, no se encuentra sometido a las reglas del procedimiento jurisdiccional y la decisión dictada por la autoridad administrativa, no posee el atributo de la “cosa juzgada.”¹⁰

En esta tesitura, la característica principal de este medio de control indirecto es la autotutela del mismo órgano de la Administración Pública para corregir, subsanar, modificar o dejar sin efecto el acto administrativo emitido con anterioridad y que pudiera afectar o no al gobernado o a diverso organismo público.

Por otra parte, tenemos los medios de control directos, los cuales se componen por: 1) los recursos administrativos y 2) las acciones jurisdiccionales ejercitadas por los gobernados o las autoridades con la finalidad de reestablecer las cosas al estado jurídico que se encontraban antes de la violación sufrida a un derecho público subjetivo.

⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. “Compendio de Derecho Administrativo”. Ed. Porrúa. México, 1999. Pág. 253.

⁹ FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. 40ª Edición. Ed. Porrúa. México, 2000. Pág. 435.

¹⁰ “El Contencioso Administrativo México-Francia”. Ed. INAP. México, 2001. Pág. 174.

Al hablar de los recursos administrativos como primer medio directo, Bartolomé A. Fiorini, citado por Arturo Iturbe Rivas, nos dice que “debemos atender al concepto de justicia en la administración, el cual se integra por los recursos que se tramitan en la vía gubernativa, mismos que tienen la finalidad de reestablecer la legalidad del acto que se combate.”¹¹

Este tipo de control puede substanciarse ante la misma autoridad emisora del acto o ante su superior jerárquico mediante la interposición de un recurso administrativo.

El recurso administrativo es definido de las siguientes formas:

Rodríguez Michel, menciona que el recurso administrativo es “el medio de defensa previsto en la ley con la finalidad de que los particulares puedan impugnar ante la Administración Pública los actos y resoluciones dictadas por las diferentes dependencias que la componen, cuando estos hayan sido emitidos en su perjuicio ya sea por violación al ordenamiento o por falta de aplicación de la disposición debida.”¹²

Jorge Jiménez Carrasco, citado por Sergio Francisco de la Garza, define al recurso como “el medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto de autoridad para obtener de las autoridades administrativas la revisión, a fin de que sea revocado, anulado o modificado... Puede afirmarse que el objeto de la existencia de los recursos es obtener de la autoridad la revisión de sus actos y la finalidad de la revocación, anulación, modificación o confirmación de los mismos, mediante un análisis de la legalidad del procedimiento y contenido.”¹³

Por último, Emilio Chuayffet Chemor menciona que los recursos son una forma especial de impugnación de los actos administrativos que provocan una controversia que resuelve finalmente una de las partes: la Administración Pública.¹⁴

De las citas anteriores, podemos señalar que el recurso tiene la finalidad de impugnar un acto que vulnera el derecho público que detenta el gobernado por la violación a un ordenamiento o por falta de aplicación de la disposición debida, pero también es de señalarse, como indica Armienta Hernández, que “tendremos como principal objetivo obtener la anulación o la modificación del acto administrativo que nos aqueja”,¹⁵ con la principal desventaja de que la autoridad administrativa en la mayoría de los casos ratificar el acto primigenio que nos lesiona.

En lo que respecta a la segunda modalidad de los medios directos, esto es, las acciones jurisdiccionales, las cuales podemos ejercer a través de una acción procesal ante un Tribunal Judicial o Administrativo; Fix-Zamudio, menciona que el medio de control directo es el que imprime mayor eficacia para la protección jurídica de los gobernados, denominándolo jurisdicción administrativa.¹⁶

Lucero Espinosa indica que la jurisdicción administrativa se refiere a “las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales, sean estos administrativos o judiciales.”¹⁷

A diferencia de los recursos, este medio directo es un control externo, el cual se ejerce a través de Tribunales Judiciales o Administrativos independientes y autónomos de las autoridades administrativas; Tribunales que, como indica Daniel Márquez Gómez, “son imparciales y están dotados de una de las funciones soberanas del Estado, y cuyo propósito fundamental consiste en aplicar una norma de carácter general a un caso particular, en el que subyace un conflicto, para solucionarlo o dirimirlo para mantener el orden jurídico.”¹⁸

Sobre este tipo de control, la Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria manifiesta que éste control comprende dos grandes apartados: el control de la constitucionalidad de los actos administrativos, con el fin de examinar su conformidad respecto de los textos fundamentales; y el control de legalidad que permite revisar el fundamento legal de las diversas categorías de actos administrativos.¹⁹

Robusteciendo su comentario anterior, la Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria, explica que este medio de control directo jurisdiccional es más eficaz que el medio de control directo, por recursos administrativos, puesto que el primero resulta ser independiente y autónomo de las autoridades administrativas, para lo cual, establece cinco razones para sustentar su dicho, señalando lo siguiente: “1) el control jurisdiccional es ejercido por un juez, independientemente de los órganos administrativos; 2) es un control “provocado” por una

¹¹ ITURBE RIVAS..., *op. cit.*, nota a pie (3) Pág. 59.

¹² RODRIGUEZ MICHEL..., *op. cit.*, nota a pie (4) Pág. 7.

¹³ Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C. “Justicia Administrativa”. Ed. Trillas. 1ª Reimpresión. México, 1988. Pág. 26.

¹⁴ CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. “Derecho Administrativo”. 1ª Reimpresión. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983. Pág. 64.

¹⁵ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. “Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos”, Ed. Porrúa, México, 2001. Pág. 99.

¹⁶ FIX-ZAMUDIO..., *op. cit.*, nota a pie (2) Pág. 54.

¹⁷ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 15.

¹⁸ MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. “Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en La Administración Pública”. 1ª Reimpresión. Ed. UNAM. México, 2003. Pág. 38.

¹⁹ “El Contencioso Administrativo México-Francia” *op. cit.*, nota a pie (10) Pág. 174.

acción ejercitada por un administrado o por un órgano de la administración. 3) este control únicamente puede versar sobre la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto atacado; 4) en la mayor parte de los casos, los tribunales anulan el acto ilegal. En algunos casos, pueden reformarlo o modificarlo; y 5) el control jurisdiccional debe respetar las reglas del procedimiento contencioso administrativo. Finalmente, la decisión pronunciada por el juez posee la autoridad de cosa juzgada.²⁰

Como es de observarse, este tipo de medio directo de control jurisdiccional de los actos administrativos es el más idóneo, en virtud que los recursos administrativos no constituyen un mecanismo eficaz para subsanar la arbitrariedad de los funcionarios de la Administración Pública, ya que al resolver el recurso, la autoridad administrativa no adopta una actitud imparcial y las normas jurídicas son interpretadas a favor del Estado. Por esta razón, al existir órganos jurisdiccionales independientes de la administración pública, sean judiciales o administrativos, se puede ejercer un control directo de constitucionalidad y de legalidad sobre la actuación de los gobernantes.

Como observamos, el medio de control jurisdiccional puede ser ejercido por Tribunales Judiciales o Administrativos por controversias suscitadas entre la Administración Pública (Federal, Estatal y del Distrito Federal) y los gobernados o entre otros órganos públicos de la Administración Pública. Por lo tanto, determinemos en primera instancia como se ejerce el medio de control jurisdiccional a través del Poder Judicial Federal y posteriormente, a través de los Tribunales Administrativos.

Los actos emitidos por la Administración Pública (en sus tres niveles de gobierno) en cierto momento, pueden lesionar o vulnerar la esfera jurídica de los gobernados, causándoles un agravio personal y directo, el cual restrinja los derechos fundamentales y reconocidos al individuo por el Estado Mexicano, mismos que se establecen en el catálogo de Garantías Individuales contenidas en los artículos 1 al 29 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cuando alguno de esos derechos fundamentales sea violado por un acto de autoridad administrativa, el gobernado tiene la Garantía Constitucional de invocar el medio de defensa jurídico y procesal establecido en la Ley Fundamental en sus numerales 103 y 107, para que se reestablezca el orden Constitucional, al invocar el medio de defensa denominado Juicio de Amparo. Donde la contienda versará sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto emitido por la Administración Pública en cualquiera de sus tres niveles.

Este medio de defensa constitucional, es tan importante porque que permite al agraviado acudir ante la Justicia de la Unión a solicitar su protección en contra del acto administrativo que lesiona y vulnera sus Garantías Individuales. Cuya pretensión principal es que el acto sea invalidado o privado de su eficacia.

Este medio de defensa jurisdiccional constitucional, es definido de la siguiente forma:

Ignacio Luis Vallarta menciona que el Juicio de Garantías es “el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera Federal o Local respectivamente...”²¹

Alfonso Noriega Cantú indica que el Juicio Constitucional es “un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías de tipo jurisdiccional, por vía de acción que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la Federación de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.”²²

Por último, Ignacio Burgoa Orihuela, menciona que el amparo es “el medio de defensa consistente en un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.”²³

En virtud de lo anterior, el Juicio de Garantías es un medio constitucional de defensa de tipo jurisdiccional, por vía de acción que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de la autoridad (lato sensu) y que violenten las garantías individuales de los gobernados, teniendo el efecto de nulificar del acto reclamado y como principal propósito, la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.

El particular al tener a su alcance este medio constitucional de defensa, de acuerdo con los artículos 103 y 107 Constitucionales y 5 de la Ley de Amparo, adquiere la calidad de agraviado, quejoso o de tercero extraño,

²⁰ *Ibidem*. Pág. 174 y 175.

²¹ VALLARTA, Ignacio, Luis. “El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus”. 4ª. edición. Ed. Porrúa, México, 1989, Pág. 39.

²² NORIEGA CANTÚ, Alfonso. “Lecciones de Amparo”. Tomo I. 4ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1993, Pág. 58.

²³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “El Juicio de Amparo”. 41ª Edición. Ed. Porrúa. México, 2005. Pág. 173.

con respecto del acto o actos dictados, promulgados, publicados, ordenados, ejecutados o tratados de ejecutar por la Administración Pública (Federal, Estadual o del Distrito Federal), que lesionen o restrinjan sus Garantías Individuales. Donde el agraviado podrá impugnar ese acto o actos a través de demanda de amparo, que presentará ante el Juzgado de Distrito de Amparo en Materia Administrativa en la vía indirecta o biinstancial.

El Juicio de Garantías Indirecto se tramitará ante el Juez de Distrito en Materia de Amparo Administrativo, donde el agraviado controvertirá la constitucionalidad del acto administrativo, fundando su acción constitucional en la fracción II, del artículo 114, de la Ley de Amparo vigente, misma que textualmente señala:

“Art. 114.-...

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda.
...”

De la transcripción que antecede, desprendemos que el amparo indirecto es procedente contra actos que provienen de un procedimiento seguido en forma de juicio (procedimiento que puede ser en materia administrativa, fiscal o aduanal), como lo es una instancia administrativa iniciada por el particular o la propia autoridad que deriven en la emisión de un acto o en su caso, la revisión de ese acto al tramitarse un recurso. Procedimientos donde se pueden afectar las defensas del quejoso o ser privado de los derechos que la ley del acto le haya concedido, como lo puede ser el que el agraviado se le haya privado de ser parte en ese procedimiento, no se le dio la oportunidad procesal de ser oído y vencido, no pudo haber ofrecido sus medios de prueba para acreditar algún hecho, o que al ejecutarse pueda causar un daño de imposible reparación o la privación directa a un derecho. Con la característica esencial que ese acto administrativo a tacaer sea definitivo, es decir, que no admita ningún medio de defensa ordinario ante la a propia autoridad administrativa.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, menciona que cuando existe una determinada resolución administrativa que afecta a un gobernado en lo particular y éste manifiesta una inconformidad ante la autoridad responsable del acto (a través de un recurso), estaremos en presencia de un procedimiento administrativo de control en forma de juicio, en virtud que este seguirá las formalidades de un juicio exigidas por el artículo 14 Constitucional (oportunidad defensiva y oportunidad probatoria); el cual concluirá con una resolución que confirme, modifique o revoque el actuar administrativo objetado. A esto, refiere el género de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, al autorizar la procedencia del juicio de amparo ante el Juez de Distrito en aquellos casos en que el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, permitiéndolo sólo contra la resolución definitiva que al efecto se dicte. Esa definitividad implica que esa resolución sea inatacable ante la potestad administrativa.

Robusteciendo lo anterior, me permito transcribir la Tesis que explica lo que es un procedimiento seguido en forma de juicio, la cual fue emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989, Página: 579, que al rubro señala:

“PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO. De conformidad con el texto de la fracción II del artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, será procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito contra actos que no provengan de tribunales administrativos o del trabajo, pero, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia. Por procedimiento administrativo hemos de entender aquella secuencia de actos, realizados en sede administrativa, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado. Ahora bien, este proceder ordenado y sistematizado puede ser activado, ya de manera oficiosa por la propia administración, por estar así facultada en términos de las leyes y reglamentos vigentes, o a instancia de los particulares, es decir, por solicitud expresa. Cuando los particulares eleven una petición a la administración, misma que requiere, para ser satisfecha favorablemente, la verificación de una serie de etapas, subsecuentes una de otra hasta la obtención de un resultado final, hemos de entender que se está en presencia de un procedimiento administrativo constitutivo o formal. Por el contrario, cuando ya existe una determinada resolución administrativa, misma que afecta a un gobernado en lo particular y éste manifiesta una inconformidad ante la autoridad responsable del acto, estaremos en presencia, también, de un procedimiento administrativo, pero ya no constitutivo o formal, sino de control, en el que, siguiéndose las formalidades de un juicio exigidas por el artículo 14 constitucional (oportunidad defensiva y oportunidad probatoria), ha de concluir, precisamente, con una resolución que confirme,

modifique o revoque el actuar administrativo objetado; esto es, se habrá agotado, específicamente, un recurso administrativo. Precisamente es esta segunda connotación aquélla a que se refiere el género de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, al autorizar la procedencia del juicio de amparo ante el Juez de Distrito en aquellos casos en que el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, permitiéndolo sólo contra la resolución definitiva que al efecto se dicte. Así, el llamado procedimiento administrativo constitutivo o formal, es decir, la serie de trámites o cumplimiento de requisitos exigidos para la realización de un acto administrativo se diferencia, naturalmente, del procedimiento administrativo recursivo que busca tutelar, por la vía del control, los derechos o intereses particulares que afecte, o pueda afectar, un acto administrativo; de ahí que en observancia de la garantía de seguridad jurídica contenida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, deba sustanciarse en forma de juicio, observando las formalidades esenciales del procedimiento. Por ello, es indispensable tener presente que, tal y como se ha sostenido, el procedimiento administrativo no se agota en la figura meramente recursiva, es decir, en el empleo de los medios tendientes a posibilitar la impugnación, por los afectados, de los actos administrativos que los agravian; por el contrario, el procedimiento administrativo se integra, de igual modo, con aquellas formalidades que están impuestas para facilitar y asegurar el desenvolvimiento del accionar administrativo, aun en ausencia de la participación del gobernado y que concluyen, preponderantemente, en la creación de actos administrativos cuyo objeto y finalidad podrán ser los más diversos. Así, en uno y otro caso, la resolución final concluirá con el procedimiento administrativo iniciado, sea éste de naturaleza constitutiva (creación de acto de autoridad) o de naturaleza recursiva (revisión del ya existente) esta resolución, para ser combatida a través del ejercicio de la acción constitucional, precisa ser definitiva, esto es, inatacable ante la potestad administrativa.”

Esta no es la única hipótesis de procedencia para la instauración del amparo indirecto contra actos de autoridades administrativas, puesto que también se puede impugnar por vía biinstancial, aquellos actos de autoridad administrativa respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; los actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; los que carezcan de fundamentación; aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia; todos estos actos excluyen el principio de definitividad procesal.

Al respecto de lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante Tesis número 2a. LVI/2000, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XII, Julio de 2000, Página: 156, expresa lo siguiente:

“DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.”

Al observar las hipótesis anteriores, podremos tomarlas como base para iniciar el Juicio de Garantías Indirecto contra actos de autoridad administrativa que vulneren las garantías individuales consagradas en los artículos 8, 14, 16, 17 y 20, aplicados por analogía a la materia administrativa; En este Proceso Constitucional al impugnar los actos administrativos y demostrar su inconstitucionalidad, obtendremos el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión, y la autoridad administrativa se verá obligada a dejar sin efectos o restarle la eficacia que poseía ese acto que restringió un derecho fundamental. Solo que en este tipo de jurisdicción, a controversia versa sobre si existieron violaciones a la Carta Fundamental durante la tramitación, emisión y en la propia sustancia del acto reclamado, pero no se entrará al fondo del asunto, es decir, no estudiará la causa

que le dio origen al acto administrativo, ya que en el Juicio de Garantías solo estudia la constitucionalidad del procedimiento y del acto administrativo, mas no su legalidad.

Ahora bien, recordemos que al comenzar este estudio, hicimos mención que la jurisdicción administrativa también se da ante tribunales que no pertenecen al Poder Judicial Federal, los cuales son Tribunales Administrativos que en el Ordenamiento Jurídico Mexicano se denominan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, los cuales no conocerán sobre la constitucionalidad de un acto administrativo, pero si estudiarán sobre su legalidad, es decir, atenderán el origen del acto que se impugna para verificar que este se haya emitido conforme a las leyes que rigen el acto o resolución que ha sido afectado de ilegalidad.

Para algunos autores, la jurisdicción administrativa solo se da en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, toda vez que las pretensiones que se hacen valer por parte de los gobernados se fundan en derecho administrativo. En virtud de esto, citaré a dos autores que comparten esta idea.

Jesús Pérez González, indica que la jurisdicción administrativa “consiste en tribunales o juzgados independientes del Poder Judicial y de la administración pública a la que se atribuye el conocimiento o decisión de las pretensiones fundadas en derecho administrativo.”²⁴

Por otra parte, Iturbe Rivas menciona que la jurisdicción administrativa es “la función estatal que llevan a cabo los tribunales de lo contencioso administrativo.”²⁵

Al tenor de las anteriores consideraciones, me permito robustecerlas citando el Diccionario Jurídico Espasa, el cual define jurisdicción de la siguiente manera: “jurisdicción. En sentido amplio, jurisdicción es la función del Estado consistente en tutelar y realizar el Derecho objetivo diciendo (y/o haciendo) lo jurídico ante casos concretos, a través de órganos especialmente cualificados para ello. En igual sentido se habla de <<función jurisdiccional>> y de <<Administración de Justicia>>. En otro sentido, el término <<jurisdicción>> designa al conjunto de órganos que desempeñan la función jurisdiccional...”²⁶

En esta tesitura, uniendo los tres conceptos anteriores, podemos definir que la jurisdicción administrativa que se da a través de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos o mas partes contrapuestas, fundadas en normas de derecho administrativo y que se someten al conocimiento de un órgano jurisdiccional administrativo autónomo e independiente, el cual se va a encargar de substanciar a través de diversas etapas procesales, de manera imparcial e imperativa, dicha contienda, llegando a una conclusión o sentencia.

El establecimiento de Tribunales Administrativos, conocidos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano como Tribunales de lo Contencioso Administrativo, obedece a la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, límites que determina la norma legal, conforme al Principio de Legalidad establecido en los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Donde este tipo de órganos se caracterizan por su independencia y autonomía, no solo con el Poder Judicial (Federal, Estatal o del Distrito Federal), sino también del Ejecutivo (Federal, Local y del Distrito Federal), cuya principal función es la de dirimir las controversias sustentadas en normas de derecho administrativo que se suscitan entre la Administración Pública y los gobernados o entre órganos de la misma Administración.

Este tipo de Tribunales tiene el “ius dicere” o facultad jurisdiccional de decir, el derecho a través de sus sentencias. Esta modalidad de jurisdicción administrativa, no judicial, es llevada a través de un proceso conocido con el nombre de contencioso administrativo en el que no se controvierte la constitucionalidad de un acto, sino su legalidad, es decir, si el acto administrativo se emitió con todos y cada uno de los requisitos y elementos que exige la norma legal para tenerse como válido.

En este tipo o modalidad de la jurisdicción administrativa, los particulares o la propia autoridad, controvierten la legalidad de un acto o actos, emitidos por una autoridad administrativa, que lesionan sus derechos públicos subjetivos, donde las acciones, defensas y excepciones intentadas se fundan en normas de derecho administrativo, fiscal o aduanal; las cuales estudiarán a el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, quien resolverá conforme a los lineamientos establecidos en las normas administrativas procesales y sustantivas que resulten aplicables al caso concreto y emitir una sentencia que determine la legalidad o ilegalidad del acto o resolución que fue impugnado.

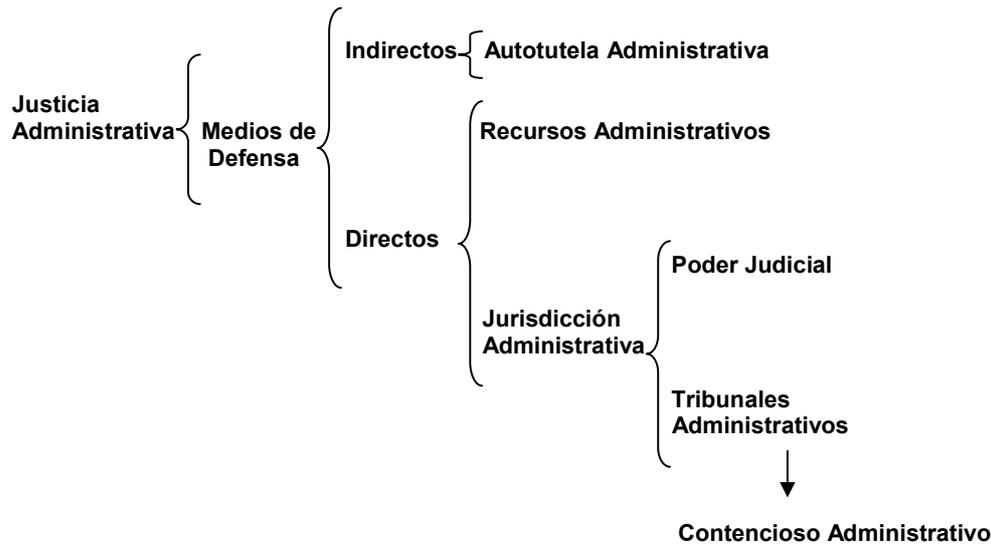
En tal virtud, el contencioso administrativo al ser una modalidad que la ley establece de la jurisdicción administrativa, resulta ser uno de los medios de defensa que comprende la justicia administrativa; por lo tanto, es de señalarse y sin caer en error que la base del contencioso administrativo es la justicia administrativa.

Resultando así, del estudio hecho, el siguiente cuadro:

²⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Derecho Procesal Administrativo Mexicano”. 2ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1997. Pág. 349.

²⁵ ITURBE RIVAS..., *op. cit.*, nota a pie (3) Pág. 60.

²⁶ “Diccionario Jurídico Espasa”. Ed. Espasa-Calpe. Madrid 1993. Pág. 552.



Ahora veamos en que consiste el contencioso administrativo.

1.1.3 El Contencioso Administrativo

Como quedó claro en los subtemas que anteceden, el contencioso administrativo es un medio de defensa jurisdiccional, que se encuentra comprendido dentro de la justicia administrativa y que tiene por objeto controlar legalmente los actos de autoridades administrativas, suscitándose para el caso, una controversia entre un particular y la autoridad o entre autoridades administrativas, donde se debate la legalidad del acto o resolución administrativa que se impugna de ilegal. Pero para un mejor entendimiento de esto, citemos algunos conceptos de contencioso administrativo.

1.1.3.1. Concepto de Contencioso Administrativo

Para definir lo que es el contencioso administrativo, algunos autores lo conceptualizan de las siguientes formas:

Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva, señalan que para comprender lo que es el contencioso administrativo hay que hacer una separación gramatical de esta palabra en “contencioso” y “administrativo”, que nos explican de la siguiente manera: “El vocablo contencioso encierra la idea de contradicción o desacuerdo respecto de un acto, de un hecho o de una omisión; por otro lado, la palabra “administrativo” alude a que ese acuerdo es relativo a la administración pública. Así pues, contencioso administrativo es su sentido gramatical, equivale a pleito perteneciente a la administración pública, esto es, a una situación de contienda jurídica entre la administración pública y los administrados.”²⁷

Por lo tanto, contencioso administrativo envuelve la existencia de una controversia o desacuerdo entre los gobernados y la Administración Pública (Federal, Estatal o del Distrito Federal) o entre órganos de la misma Administración.

César Castañeda Rivas señala que el contencioso administrativo es “toda controversia que surge entre los particulares y la Administración Pública, la cual se dirime respecto de actos u omisiones que agravan los derechos de los primeros, y que generan procesos que se tramitan sobre pretensiones fundadas en derecho administrativo.”²⁸

Serra Rojas, citado por Ramón Martínez Lara, señala que el contencioso administrativo es “el juicio que sigue ante la autoridad administrativa independiente (dentro de la esfera del Poder Ejecutivo) sobre derechos o cosas que se litigan entre particulares y la Administración Pública.”²⁹

²⁷ VÁZQUEZ GALVÁN, Armando y GARCÍA SILVA, Agustín. “El Tribunal Contencioso Administrativo en el Distrito Federal”. Ed. Orto, S.A., México, 1977. Pág.24.

²⁸ 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. Pág. 28.

²⁹ MARTÍNEZ LARA, Ramón. “El Sistema Contencioso Administrativo en México”. Ed. Trillas. México, 1990. Pág. 20.

Martínez Lara menciona que con el término contencioso administrativo se designa: "a) La jurisdicción de que gozan cierto órganos del Estado para conocer de las controversias jurídicas que surgen con motivo de la aplicación y ejecución de las leyes administrativas y b) El proceso relativo a dicha jurisdicción, o sea, el que tiene lugar para decidir dichas controversias."³⁰

Cabanellas, citado por Treviño Garza, indica que el contencioso administrativo es "la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones surgidas entre los particulares y la Administración."³¹

Narciso Sánchez Gómez señala que el contencioso administrativo es "un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional... que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia de un acto o resolución dictada por esta última y que lesiona los derechos o intereses del primero."³²

Para Lucero Espinosa el contencioso administrativo constituye "un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales."³³

Por último, Acosta Romero nos dice que debemos entender el contencioso administrativo como "la existencia de un tribunal que no depende del Poder Judicial, al que le llaman administrativo y al que señalan que tiene plena autonomía para dictar sus fallos, y que resuelve conflictos entre los particulares y la administración pública derivados de actos administrativos, que lesionan o causan agravios al particular y en los que se tramita un proceso que termina en una sentencia que es de anulación."³⁴

De las definiciones anteriores, podemos decir que el contencioso administrativo es un proceso que se ventila ante un Tribunal Administrativo autónomo e independiente, tanto del Poder Judicial como del Ejecutivo, donde las partes que acuden a controvertir el o los actos de autoridad administrativa que violentan sus derechos públicos subjetivos pueden ser el gobernado o la misma Administración Pública, quienes fundarán sus pretensiones en derecho administrativo; así mismo, la autoridad administrativa emisora del acto lesivo tendrá el derecho de alegar lo que a su derecho convenga, tratando de defender la validez de la cual gozan sus actos, situaciones que se desenvolverán durante la tramitación o substanciación de esa controversia, finalizando con una sentencia que será emitida por el órgano jurisdiccional administrativo.

La doctrina jurídica mexicana ha dividido para su estudio el contencioso administrativo en los siguientes supuestos: a) el contencioso material; b) el contencioso formal; c) el contencioso de anulación; d) el contencioso de plena jurisdicción; e) el contencioso de interpretación; y f) el contencioso de represión.

Estudiemos a continuación esta clasificación, la cual, nos indicará el tipo o tipos de contencioso administrativo que existen en nuestro Sistema Jurídico Mexicano y que pueden darse en la tramitación de un juicio de nulidad administrativo Federal o Estatal.

1.1.3.2 Clasificación del Contencioso Administrativo: a) el contencioso material; b) el contencioso formal; c) el contencioso de anulación; d) el contencioso de plena jurisdicción; e) el contencioso de interpretación; y f) el contencioso de represión

a) El contencioso formal. Este punto lo aborda Gabino Fraga, quien nos indica que el contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos.³⁵

b) El contencioso material. Nuevamente, Gabino Fraga, define que se actualiza el concepto contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto emitido por esta última.³⁶

c) El contencioso de anulación. Es ejercido por tribunales administrativos de anulación que se encuentran encausados dentro del Poder Ejecutivo, mismos que gozan de plena autonomía para dictar sus fallos. Como consecuencia de esta situación, sus sentencias se limitan a declarar la validez o nulidad de la resolución o acto controvertido y en ciertos casos ordenan la reposición del procedimiento discutido, sin embargo, no pueden

³⁰ Ídem. Pág. 20.

³¹ TREVIÑO GARZA, Adolfo. "Tratado de Derecho Contencioso Administrativo". Ed. Porrúa. México, 1997. Pág. 5.

³² SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. México 2002. Pág. 433.

³³ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 17.

³⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Derecho Administrativo Especial". Tomo I. Ed. Porrúa. México, 1999. Pág.641.

³⁵ FRAGA, Gabino, *op. cit.*, nota a pie (9) Pág. 443.

³⁶ Íbidem. Pág. 444.

ejecutar sus fallos, pues no disponen de la autoridad suficiente o los medios disciplinarios necesarios para hacerlo, y por lo tanto tales sentencias son meramente declarativas.³⁷

Margáin Manautou, determina que en el contencioso de anulación, solamente se puede alegar la violación de la ley, por lo que el acto que se encuentra a debate se examina si este fue emitido conforme a la ley que lo rige. Para nulificarse el acto, se deben tomar en cuenta la hipótesis de ilegalidad que se ha actualizado, esto es, incompetencia, ausencia de fundamentación y motivación, vicios de procedimiento, indebida fundamentación y motivación, así como desvío de poder, para estar en aptitud de declarar ese acto ilegal. Una vez declarado ilegal el acto, el tribunal de anulación no puede dar una directriz o instrucción a la Administración Pública sobre el contenido del nuevo acto y menos aún dictarlo. El efecto de la sentencia de anulación produce efectos "erga omnes", es decir, contra todas las autoridades que fueron o no señaladas como partes en el juicio y que tienen relación con el acto afectado de nulidad. Por último, en este tipo de jurisdicción, el tribunal de anulación no cuenta con los medios coactivos necesarios para hacer cumplir sus determinaciones.³⁸

d) El contencioso de plena jurisdicción. También es ejercido por tribunales administrativos, con la característica que a diferencia de los citados anteriormente, estos tienen plena jurisdicción, es decir, que detentan amplias facultades jurisdiccionales para emitir sus sentencias, ya que pueden modificar o revocar el acto impugnado, precisar los términos en que ha de producirse el nuevo acto que lo sustituya; determinar el monto de la sanción aplicables a una persona física o moral; condenar el cumplimiento de una obligación o simplemente declarar la nulidad o la validez de una resolución discutida; así mismo, disponen de medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.³⁹

Nuevamente al tenor de este tema, Margáin Manautou, manifiesta que en este tipo del contencioso, se alega la violación a un derecho subjetivo o a una garantía constitucional. Al momento de examinar el acto administrativo, no solo se toman en cuenta los elementos externos de legalidad del mismo, sino se estudia también, los hechos de los que deriva el juicio de ilicitud, las violaciones constitucionales que realice el acto administrativo y si hubo ventajas obtenidas por parte de la autoridad administrativa. Al nulificar el acto, se reglamentan las consecuencias de esa decisión, es decir, se establecen las bases para que la autoridad administrativa dicte un nuevo acto o reforme el anterior. La decisión en forma de sentencia es "interpartes", esto es, solo afecta a los que fueron partes en el juicio y solo obliga a las autoridades que fueron señaladas como responsables. Por último, en este tipo de contencioso, la autoridad al contar con jurisdicción plena, cuenta con los medios coactivos suficientes para hacer cumplir sus resoluciones.⁴⁰

e) El contencioso de interpretación. Es una controversia planteada ante un organismo jurisdiccional administrativo por el particular o la administración pública, para alcanzar mediante una sentencia, la interpretación que debe dársele a una disposición de carácter general, o bien a una decisión administrativa, esto es, mediante el fallo respectivo se debe indicar el sentido de una norma jurídica para que sea interpretada y aplicada correctamente bajo el principio de legalidad.⁴¹

Además, Humberto Briseño Sierra, menciona que este tipo de contencioso no solo se limita a solicitar la interpretación de una regla o un acto de autoridad a través de un juicio, sino también sobre un contrato que adolece de oscuridad en su contenido, es decir, se busca que el juez realice una labor de investigación para desentrañar el sentido de la regla establecida en el contrato.⁴²

f) El contencioso de represión. Como su nombre lo indica tiende a resolver una controversia entre la administración pública y un particular, como consecuencia de las sanciones impuestas por la primera al segundo, al cometerse infracciones a las leyes o reglamentos administrativos. Ante todo, se busca el pago de daños y perjuicios o ponerle un escarmiento a los que han infringido una norma jurídica.⁴³

Ahora bien, los conceptos anteriores y la clasificación estudiada, podemos indicar que el contencioso administrativo es una controversia que se promueve a instancia de parte agraviada ante un organismo jurisdiccional denominado Tribunal de lo Contencioso Administrativo (de anulación o con plena jurisdicción), y que dicha parte puede ser el gobernado o la Administración Pública; y que por regla general se ataca un acto administrativo que lesiona un derecho subjetivo público del demandante, y para ese efecto el proceso respectivo comienza con la presentación que por escrito se haga de la demanda conducente, y se desarrolla en varias etapas o procedimientos constituidos por la admisión de esa promoción, el emplazamiento a la parte demandada y a los terceros si los hay para el efecto de que contesten la demanda dentro del plazo que marca la ley y puedan alegar lo que a su derecho convenga, continuando con el desahogo de las pruebas ofrecidas, la recepción de alegatos, el cierre de la instrucción y la emisión de la resolución respectiva que debe

³⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ..., *op. cit.*, nota a pie (32) Pág. 443.

³⁸ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegalidad". 11ª Edición. Ed. Porrúa. México, 2002. Págs. 4 y 5.

³⁹ SÁNCHEZ GÓMEZ..., *op. cit.*, nota a pie (32) Pág. 444.

⁴⁰ MARGÁIN MANAUTOU..., *op. cit.*, nota a pie (38) Págs. 4 y 5.

⁴¹ *Ibidem*. Pág. 446.

⁴² BRISEÑO SIERRA, Humberto. "El Proceso Administrativo en Iberoamérica". Ed. UNAM. México, 1968. Pág. 181.

⁴³ *Ibidem*. Pág. 446.

notificarse a las partes interesadas, con ello se da por terminado el procedimiento en su primer etapa, ya que si es procedente o se estima necesario quien no obtuvo sentencia favorable podrá impugnarla sea el gobernado o la autoridad vía Apelación (como acontece en el Tribunal Administrativo del Distrito Federal), en Amparo Directo o Recurso de Revisión Administrativo, según el caso.

Como hemos observado y analizado, el contencioso administrativo es un medio de defensa que ayuda tanto al gobernado como a una autoridad a controlar legalmente los actos de la Administración Pública, por eso, veremos como surgió en nuestro Derecho esta figura jurídica.

1.2 Historia Constitucional y Legal del Contencioso Administrativo en México

A continuación examinaremos brevemente la historia del Sistema Contencioso Administrativo en México, la cual es muy rica y substancial, por eso, comenzaremos desde la época prehispánica, siguiendo el curso de la misma por el periodo colonial, la época independiente, las diversas reformas que ha sufrido nuestra Constitución Federal, la creación de diversas normas legales, hasta llegar a nuestros días, comenzando de la siguiente manera.

1.2.1 Los Aztecas

En la época de los aztecas, en el rubro fiscal, había una recia organización, ya que se caracterizaba por imponer fuertes sanciones a quienes evadían el pago de sus tributos, así como contra funcionarios públicos. Se cuenta que al frente de la Hacienda Pública se encontraba el Cihuacóatl, le seguía el Hueycahpíxque o supremo recaudador, y bajo sus órdenes de éste se encontraban los Calpixques (recaudadores inferiores distribuidos en Calpullis o pequeñas comunidades o pueblos). Todas las provincias conquistadas por los aztecas eran tributarias de su reino, y pagaban con frutos, animales y minerales, según la tasa aplicable a cada caso particular, el cumplimiento de las obligaciones tributarias era motivo para que se convirtieran los evasores en esclavo, fueran vendidos como tal, o sacrificados, la inmoralidad de los recaudadores fiscales era sancionada con la pena de muerte, con lo cual se viene a demostrar que desde aquel entonces había medios de control, fiscalización y de índole represivo en relación con la actuación de la administración pública.⁴⁴

Los Aztecas también contaron con sus tribunales para impartir justicia, en los conflictos suscitados entre particulares o entre éstos y sus gobernantes, pues la historia demuestra que existió el recurso de queja ante el Tribunal del Cihuacóatl, o directamente ante el Tlatoani, tribunales que intervenían drásticamente contra los delincuentes o funcionarios arbitrarios para hacer respetar el orden y la justicia y sobre todo para proteger los derechos de la sociedad contra abusos de las autoridades.⁴⁵

En esta tesitura, vemos que la cultura azteca tenía controles jurídicos adecuados contra actos de sus gobernantes que pudieran ocasionar una lesión a la esfera jurídica de los gobernados. Además, se tenía fuertemente establecida la pena que sufrirían aquellos que realizaran prácticas evasivas o elusivas fiscalmente.

1.2.2 La Época Colonial

En la entonces llamada Nueva España, las Leyes de Indias facultaron a los administrados (indígenas, mestizos y españoles) para acudir ante las Audiencias Reales de Indias para apelar una decisión emitida por el Virrey o por el Gobernador. Igualmente, las resoluciones emitidas en materia fiscal, pronunciadas por los gobernadores, corregidores y alcaldes, pasaban a un grado de apelación ante la Audiencia y Cancillería Real de la Gran Ciudad de Tenochtitlán, México. Las funciones principales de estos organismos eran de naturaleza administrativa y judicial cuyas facultades principales eran de controlar los actos tanto del Virrey como de los demás funcionarios públicos en materia administrativa y fiscal. Las decisiones de las Audiencias Reales podían confirmar el acto impugnado o revocarlo, cuando se daba este último supuesto, el Virrey o Gobernador podían apelar esa resolución ante el Real Consejo de Indias, que fue el supremo tribunal colonial, y éste decidía en definitiva la suerte del acto administrativo emanado.⁴⁶

Posteriormente, la emisión de la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, dada en Madrid en 1786, conservando el régimen anteriormente citado, solo que esta vez se creó la Junta Superior de Hacienda que era un tribunal de apelación especial que resolvía los negocios contenciosos en que estuvieron implicadas las Rentas o interesado el Real Erario.⁴⁷

⁴⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ..., *op. cit.*, nota a pie (32) Pág.447.

⁴⁵ *Ibidem*. Pág. 447.

⁴⁶ MARTÍNEZ LARA..., *op. cit.*, nota a pie (29) Págs. 78 y 79.

⁴⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo". Ed. Porrúa. México 1959. Pág. 263.

Estas ordenanzas no solo creaban a la Junta Superior de Hacienda, sino también doce intendencias que se encargaban de resolver las controversias suscitadas en materia fiscal, de policía, de gobierno y de guerra.⁴⁸

Mediante la creación de estos organismos, podemos observar el cuidado y atención que tenía la Corona Española con respecto a los conflictos que se suscitaban entre el gobierno virreinal y los administrados. Así como que la Corona Española se preocupaba en gran manera por la captación de recursos a través de su fisco.

1.2.3. Etapa Insurgente (1810-1821)

Desde el inicio de la Guerra de Independencia, en 1810, hasta su conclusión en 1821, se expidieron diversos documentos, lo cuales tenían principalmente como fundamento estructural la emancipación del yugo español, por lo tanto, no se tomaba la idea de un sistema que pudiera controlar los actos de una autoridad administrativa, en tal virtud, ni el Bando del 6 de diciembre de 1810, dispuesto por Miguel Hidalgo y Costilla; ni los Elementos Constitucionales de López Rayón o los Sentimientos de la Nación, de José María Morelos y Pavón, ambos documentos de 1813, contemplaban ese rubro de control jurídico.⁴⁹

Cabe hacer mención que durante esta época, existió un documento, que aunque no fue un antecedente directo de una constitución nacional, la Constitución Española de Cádiz de 1812, si incluía un régimen jurídico de lo contencioso administrativo como el creado en Francia en 1801. Pero este texto no tuvo vigencia en México, por tanto, no pudo tomarse en consideración esa idea.⁵⁰

Siguiendo en este contexto cronológico, el 22 de octubre de 1814, se crea en Apatzingán, por José María Morelos y Pavón, la primer Constitución Nacional, la cual establecía el principio de división de poderes, en el cual ninguno de ellos podía interferir o ejercer funciones de otro. Por lo tanto, el Supremo Tribunal de Justicia sólo podía conocer de asuntos civiles y penales pero no de los conflictos de naturaleza administrativa ya que estaría en el supuesto de juzgar al Ejecutivo Federal, lo cual resultaba inadmisibles, en tal virtud, no existía un medio de control a los actos de una autoridad administrativa.⁵¹

Por lo que ante tal circunstancia, cualquier acto que proviniera de la Administración Pública se consideraba totalmente válido, ya que era imposible juzgar a esta función del Estado Mexicano.

1.2.4. Época Independiente (La Constitución de 1824)

En esta acta se adoptó el principio de la división de poderes, sin permitir que uno de ellos interviniera en el ámbito de facultades de los otros dos. Por eso, al regular las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en lo que respecta a un sistema que controlara los actos de la Administración Pública, se le da competencia para terminar las disputas que se suscitaban sobre contratos o negociaciones celebrados por el Gobierno Supremo o sus agentes.⁵²

1.2.5 La Constitución de 1836 y sus Reformas

Esta Constitución es conocida con el nombre de "Siete Leyes", en virtud que está dividida o integrada por siete leyes constitucionales. En este texto, se ofrece hospedaje al proceso contencioso administrativo y fiscal en el Poder Judicial. Sirviendo de base para el primer caso, la fracción IV del artículo 12 de la Ley Quinta que surte la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer de las disputas judiciales que se promuevan sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por su orden expresa sean de su competencia. Para el segundo caso, el artículo 1º de la Ley Quinta, establecía tribunales de Hacienda, quienes se encargarían de resolver las controversias que se establecía en materia tributaria.⁵³

Posteriormente, hubo un proyecto de reforma de 30 de junio de 1840, donde la estructura contenciosa administrativa citada en el párrafo anterior, no cambió. Pero con los proyectos de reforma de fechas 25 de agosto y 2 de noviembre, ambos de 1842, se atribuía a la Corte Suprema conocer de las demandas judiciales que un Departamento (o Estado) intentase contra otro, o los particulares contra un Departamento; así como de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la Nación.⁵⁴

⁴⁸ SÁNCHEZ GÓMEZ..., *op. cit.*, nota a pie (32) Pág. 448.

⁴⁹ MARTÍNEZ LARA..., *op. cit.*, nota a pie (29) Págs. 81 y 82.

⁵⁰ *Ibidem*. Págs. 83 y 84.

⁵¹ *Ibidem*. Págs. 84 y 85.

⁵² NAVA NEGRETE..., *op. cit.*, nota a pie (47) Pág. 267.

⁵³ *Ibidem*. Pág. 269.

⁵⁴ MARTÍNEZ LARA..., *op. cit.*, nota a pie (29) Pág. 87.

Además de lo anterior, la Corte Suprema de Justicia, tenía la facultad de declarar la nulidad de un acto proveniente del Poder Ejecutivo, cuando fuesen contrarios a la Constitución Federal, la particular de los Departamentos o a las leyes generales.⁵⁵

1.2.6 La Constitución de 1843

Este texto legal es conocido como "Bases Orgánicas", mismo que siguió el orden de las constituciones anteriores y dividió el Poder Público para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Entregando la materia contenciosa-administrativa a la Suprema Corte de Justicia en su artículo 118, que establecía lo siguiente:

"Art. 118. Son facultades de la Suprema Corte de Justicia:

...

IV. Conocer en todas las instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno.

V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso."⁵⁶

De la transcripción que antecede, observamos que no difiere mucho de la Constitución de 1936, donde la materia contenciosa-administrativa era de conocimiento exclusivo del Poder Judicial.

Aunque este texto solo tuvo vigencia hasta 1847, ya que se reestableció la Constitución de 1824, es de destacar que en esta década, surgió una figura jurídica muy importante para el control de los actos de una autoridad administrativa, misma que fue elevada a rango constitucional, a saber, el Juicio de Amparo.

1.2.7 Las Leyes de 1853

En este año, se comienzan a retomar las ideas de establecer tribunales administrativos a partir de la fama y prestigio del Contencioso Francés a través de su Consejo de Estado, que en esa época, era el organismo mejor dotado para dirimir los conflictos suscitados entre el Estado y los particulares. Además, se toma el modelo del Consejo de Estado en virtud que en Francia se daba la doble jurisdicción basada en el estricto principio de separación de poderes, por el cual, el Poder Judicial no podía juzgar al Poder Ejecutivo. De tal manera, en México era inaceptable que los Tribunales Federales Judiciales enjuiciaran a las autoridades administrativas, puesto que se estaría dando una invasión de funciones.

Sin ser óbice de lo anterior, es de importancia señalar que no se toma la figura del Contencioso Español, toda vez que este basa la función de la jurisdicción del Estado en el Tribunal Supremo. Donde este se encarga de dar juricidad en las relaciones entre la administración y los administrados, para reconocer y garantizar los derechos públicos subjetivos de éstos. Circunstancia que no es compatible con el estricto principio de separación de poderes, en virtud que el Judicial estaría juzgando a la Administración Pública. Y como circunstancia adicional a esto, no se deseaba tener vínculo alguno con alguna institución española en atención a las reminiscencias frescas de la Independencia de México.

De tal forma, en 1853, hubo dos intentos para establecer tribunales administrativos encuadrados dentro del Poder Ejecutivo, pero dichos esfuerzos fueron incipientes y sin aplicación efectiva.

El primero de ellos se denominó "Bases para la Administración en la República" del 22 de abril de 1853, donde se instituye un Consejo de Estado quien conocería de conflictos administrativos. (Pero con el triunfo de la Revolución de Ayutla en 1855, se dejó sin efectos este ordenamiento).⁵⁷

Posteriormente, siguiendo las ideas del ordenamiento anterior, Don Teodosio Lares formuló un proyecto de ley denominado "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo", el cual fue aprobado por el Congreso de la Unión el 25 de mayo de 1853, y que después sería llamada "Ley Lares".⁵⁸

La "Ley Lares", constaba de 14 artículos, y su reglamento de 81, éste último, precisaba y ampliaba los dispositivos legales del primero. En el artículo 1o, de la "Ley Lares", establecía el principio general de que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas. Donde el órgano encargado de resolver las controversias suscitadas en materia fiscal y administrativa, se le denominaría Consejo de Estado, en cual se dividía en 5 secciones que eran: 1- Relaciones Exteriores; 2- Relaciones

⁵⁵ NAVA NEGRETE..., *op. cit.*, nota a pie (47) Pág. 273.

⁵⁶ *Ibidem*. Pág. 273.

⁵⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ..., *op. cit.*, nota a pie (32) Pág. 449.

⁵⁸ TREVIÑO GARZA..., *op. cit.*, nota a pie (31) Pág. 12.

Internacionales, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; 3- Fomento, Colonización, Industria y Comercio; 4- Guerra y Marina, y 5- Hacienda.⁵⁹

En esta ley se establecía que la primera instancia iniciaba con una "memoria" (reclamación) dirigida al ministro de donde provenía el acto que se combatía. Se daba de plazo un mes para solucionar el asunto. Y si ese asunto no se resolvía en el tiempo establecido, se turnaba a la sección de lo contencioso del Consejo de Estado, situación que era notificada al reclamante y al Procurador General para que este procediera a hacer a defensa de la Administración Pública.⁶⁰

Hecha la contestación de la reclamación interpuesta y recibidas las pruebas y los alegatos, se dictaba una resolución que confirmaba el acto o lo revocaba, notificándose la misma a las partes. Una vez pronunciada esta resolución, los ministros y los particulares involucrados podían inconformarse con esa resolución en una segunda instancia ante el Consejo de Estado y que para tal efecto se regularon dos recursos: aclaración y el de nulidad.⁶¹

El recurso de nulidad procedía solo en dos casos: a) contra las actuaciones por defectos del procedimiento, y b) contra las resoluciones definitivas.⁶²

A pesar de tener ya establecido un procedimiento y determinadas las materias sobre las cuales conocería y resolvería el Consejo de Estado, la "Ley Lares" fue combatida ante los Tribunales Judiciales Federales y fue declarada inconstitucional.

Lo anterior sucedió, en virtud que el ministro de la Suprema Corte de Justicia, Ignacio L. Vallarta, sostuvo que la "Ley Lares" era violatoria del principio de división de poderes, pues argumentaba que la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos Poderes en una sola persona: el Ejecutivo y Judicial (en materia administrativa) en el Presidente de la República.⁶³

1.2.8 La Constitución de 1857

Durante la vigencia de esta Constitución, se sostuvo la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, por ser contrarios al principio de división de Poderes, donde el ejercicio de la función jurisdiccional era exclusiva del Poder Judicial Federal. En la fracción I, de su artículo 97, se otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; precepto que fue tomado como base para que los tribunales judiciales conocieran y resolvieran los conflictos entre los administrados y la Administración Pública.⁶⁴

En virtud de esto, el único medio de defensa que se tenía para combatir los actos administrativos era el Juicio de Amparo.⁶⁵

1.2.9 Segundo Imperio Mexicano en 1865

Poco tiempo después, durante la época del segundo y efímero Imperio en nuestro país, Maximiliano de Habsburgo, instituye nuevamente el Consejo de Estado, como órgano de jurisdicción retenida, donde sus decisiones no eran obligatorias, sino que requerían de la homologación, es decir, de su reconocimiento, por parte de las autoridades administrativas de la mayor jerarquía.

Este Consejo de Estado, era regulado por el artículo 18, del Decreto sobre Organización General de Ministerios del 12 de octubre de 1865; así como por la Ley de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, ambos del 1º de noviembre del mismo año, textos que revivían en cierta forma la "Ley Lares".⁶⁶

Pero estos textos legales no tuvieron un espacio amplio de vigencia ya que este imperio y sus leyes fenecieron rápidamente junto con su Imperio efímero. Por lo que a partir de la caída de el segundo imperio, fue el Juicio de Amparo el único medio de protección de los derechos de los particulares que más se utilizó, con apoyo en el principio de la legal aplicación de la norma consagrada en la Constitución de 1857.⁶⁷

⁵⁹ CASTAÑEDA RIVAS..., *op. cit.*, nota a pie (28) Pág. 45.

⁶⁰ *Ibidem*. Pág. 46.

⁶¹ *Ibidem*. Pág. 47.

⁶² MARTÍNEZ LARA..., *op. cit.*, nota a pie (29) Pág. 94.

⁶³ "La Justicia Administrativa-Fiscal en México, Federación, Estados y Municipio". Ed. Indetec. México, 1994. Pág. 60.

⁶⁴ FIX-ZAMUDIO..., *op. cit.*, nota a pie (2) Pág. 80.

⁶⁵ MARTÍNEZ LARA..., *op. cit.*, nota a pie (29) Pág. 96.

⁶⁶ FIX-ZAMUDIO..., *op. cit.*, nota a pie (2) Pág. 79 y 80.

⁶⁷ VÁZQUEZ ALFARO..., *op. cit.*, nota a pie (7) Pág. 139.

1.2.10 La Constitución de 1917

La Constitución de 1917, en sus inicios, no introduce ninguna modificación en la materia contenciosa-administrativa, ya que cualquier controversia que se suscitara en materia administrativa y fiscal sería resuelta por los Tribunales de la Federación a través del Juicio de Amparo.⁶⁸

Asimismo, se instituyó el recurso de súplica ante los Juzgados del Poder Judicial quienes conocían las controversias suscitadas entre los gobernados y la Administración Pública, instancia que se substanciaba como un procedimiento administrativo ordinario, con sus respectivas etapas procesales y se hacía una interpretación de las leyes federales administrativas dictando una sentencia que revocaba o modificaba el acto conculcatorio.⁶⁹

De tal forma, en los principios la Constitución de 1917, se seguía el principio de división de Poderes, donde la función jurisdiccional era exclusiva del Poder Judicial Federal.

1.2.11 La Ley de de la Tesorería de la Federación de 1927

Posteriormente a la promulgación de la Constitución de 1917, el 10 de febrero de 1927, surgió a la vida jurídica la “Ley de la Tesorería de la Federación”, la cual, en su Capítulo Quinto, estableció un juicio de oposición que se substanciaba ante el Juzgado de Distrito dentro de los 30 días a que el quejoso otorgara la garantía del interés fiscal que reclamaba.⁷⁰

Una vez substanciado el proceso y si la resolución no satisfacía el interés de cualquiera de las partes, estas podían acudir en apelación ante el Tribunal Unitario de Circuito.

Contra la sentencia de segundo grado que emitía el Tribunal, podía interponerse recurso de súplica o Juicio de Amparo. En la inteligencia que el quejoso podía escoger cualquiera de los dos medios mencionados, mientras que la autoridad sólo podía utilizar el recurso de súplica, el cual constituye el antecedente del recurso de revisión fiscal.⁷¹

1.2.12 La Ley de Justicia Fiscal de 1936

Nueve años después a la expedición de la “Ley de la Tesorería de la Federación”, el 27 de agosto de 1936, se promulgó la “Ley de Justicia Fiscal” que crea el Tribunal Fiscal de la Federación; ubicándose este Tribunal dentro del Poder Ejecutivo bajo un sistema de justicia delegada.

Esta justicia delegada a través de la ley, estableció una autonomía al Tribunal Fiscal de la Federación para dictar sus fallos, así como la delegación de la facultad jurisdiccional. Cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, formulaba sus decisiones con carácter definitivo y obligatorio, pero dichas decisiones se pronunciaban a nombre de la administración, puesto que este organismo seguía perteneciendo (formalmente) a la esfera de la propia administración.

Esta Ley no tuvo una largura de días muy amplia, ya que fue derogada por el Código Fiscal de 1938 que recogió en un capítulo los preceptos expuestos en esa Ley y reguló también al Tribunal Fiscal de la Federación.⁷²

1.2.13 El Código Fiscal de la Federación de 1938

Este Código, recogió en su seno la “Ley de Justicia Fiscal” y se encargó de regular la actividad del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer asuntos de carácter tributario. Además, este ordenamiento incorporó instituciones como los sujetos y elementos de las obligaciones tributarias, así como el procedimiento administrativo de ejecución y lo relativo a las infracciones y multas.⁷³

A pesar que este texto legal sustentaba la legalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, muchos tratadistas, abogados y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguían cuestionando la constitucionalidad de éste organismo jurisdiccional, ya que trataban de mantener el principio de División de Poderes, donde la facultad jurisdiccional solo le competía al Poder Judicial de la Federación, por lo que para evitar cualquier duda sobre la constitucionalidad de este órgano, el 16 de diciembre de 1946, entro en vigencia

⁶⁸ VÁZQUEZ GALVÁN y otro, *op. cit.*, nota a pie (27) Pág. 28.

⁶⁹ NAVA NEGRETE..., *op. cit.*, nota a pie (47) Pág. 293.

⁷⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ..., *op. cit.*, nota a pie (32) Pág. 450.

⁷¹ FIX-ZAMUDIO..., *op. cit.*, nota a pie (2) Pág. 81 y 82.

⁷² VÁZQUEZ GALVÁN y otro, *op. cit.*, nota a pie (27) Pág. 28.

⁷³ “La Justicia Administrativa-Fiscal en México, Federación, Estados y Municipio”. *Op. cit.*, nota a pie (63) Pág. 61.

una nueva Reforma Constitucional en la que se reconocía de forma indirecta la existencia de Tribunales Administrativos.

1.2.14 Reforma de 16 de diciembre de 1946, a la Constitución de 1917

En esa fecha, se adicionó en la fracción I, del artículo 104, de la Constitución Federal, la indicación de que las leyes federales establecerían recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos, siempre que éstos estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. Por tanto, se reconocía, aunque fuere indirectamente, la existencia de Tribunales de lo Contencioso Administrativo.⁷⁴

1.2.15 El Código Fiscal de la Federación de 1967 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967

Estos dos importantes ordenamientos legales, abrogaron el Código Fiscal de la Federación de 1938. El nuevo Código vino a regular todo lo relativo al procedimiento ante dicho organismo jurisdiccional, los casos de improcedencia y sobreseimiento del juicio, los recursos en contra de sus resoluciones o acuerdos y la forma de integrar su jurisprudencia. La Ley Orgánica trató lo conducente a la organización, funcionamiento y competencia del mismo Tribunal.⁷⁵

1.2.16 Las Reformas de 1967 y 1968, a la Constitución de 1917

En el mes de junio de 1967, fue promulgada la nueva reforma constitucional al artículo 104 Constitucional. Dicha reforma facultó de manera expresa al legislador para crear tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dirimir controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Federal y del Distrito Federal o de territorios federales. Además, de acuerdo con el artículo 104, de la Carta Fundamental, solo eran revisables las sentencias pronunciadas por los Tribunales Administrativos, cuando la autoridad interponía el recurso de revisión.⁷⁶

La reforma del año 1968, trajo una innovación para que se modificaran los textos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Amparo, para que se diera entrada al amparo uniinstancial contra las sentencias definitivas de los Tribunales Administrativos, herramienta de impugnación que sirvió a los particulares.⁷⁷

1.2.17 Reforma de 17 de marzo de 1987, a la Constitución de 1917

Para legalizar y darles validez constitucional a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Estatales que ya existían desde 1975, se reformó y adicionó al artículo 116, en su fracción IV, donde se facultaba a los Estados para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo para que resolvieran los conflictos suscitados entre la Administración Pública Estatal y los gobernados. Así mismo, se reforma el artículo 104, donde se establece que los Tribunales Colegiados del Poder Judicial, conocerían del recurso de revisión contra las sentencias que emitieran dichos Tribunales Administrativos.⁷⁸

1.2.18 Reforma del año 1993, a la Constitución de 1917

En el año de 1993, se da un paquete de reformas a la Constitución, reformas que iniciaron con el proceso de democratización del Distrito Federal. Iniciando estos cambios con la modificación de la fracción XXIX-H, del artículo 73, de la Constitución Federal, donde se establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo encargados de resolver las controversias dadas entre los particulares y la Administración Pública Federal, excluyendo así la esfera del Distrito Federal. Así mismo, se otorga facultad a la entonces llamada Asamblea de Representantes del Distrito Federal (hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal) a través del artículo 122, fracción IV, inciso e), para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; además de esto, se seguía conservando la atribución del Poder Judicial para conocer del recurso de revisión contra las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Administrativo del Distrito Federal.⁷⁹ Asimismo, se estatuyó en la fracción V, del artículo 116, de la Carta Magna, la facultad de las Legislaturas Locales para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, con plena autonomía para dictar sus fallos.

⁷⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ..., *op. cit.*, nota a pie (32) Pág. 450.

⁷⁵ *Ibidem*. Págs. 450 y 451.

⁷⁶ VÁZQUEZ ALFARO..., *op. cit.*, nota a pie (7) Págs. 147 y 148.

⁷⁷ *Ibidem*. Pág. 150.

⁷⁸ SÁNCHEZ GÓMEZ..., *op. cit.*, nota a pie (32) Pág. 451.

⁷⁹ *Ibidem*. Págs. 59 y 60.

Actualmente, no ha habido reformas constitucionales que modifiquen la estructura del sistema contencioso administrativo que tenemos hoy día.

1.2.19 Reforma Legal del año 2005, al Código Fiscal de la Federación y la creación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

El día 1º de diciembre de 2005, salió publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Reforma Legal al Código Fiscal de la Federación, por medio de la cual deroga su Título VI, que comprendía los artículos 197 al 263, donde se establecía la regulación del juicio contencioso administrativo, en virtud que se pretendía tener un nuevo ordenamiento legal que se encargara de forma propia y exclusiva de este proceso llevado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo que al mismo tiempo que fue publicada la Reforma al Código Tributario Federal, se dio la publicación en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que se encargaría de regular el proceso contencioso administrativo llevado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en cuyos artículos TRANSITORIOS, expresa su entrada en vigor a partir del día 1º de enero de 2006, la derogación del Título IV del Código Fiscal de la Federación, así como la remisión inmediata a esta Ley sobre cualquier referencia que haga algún precepto legal que remita al capítulo derogado del Código Fiscal de la Federación. Así como la expresión de dejar sin efectos cualquier disposición legal que se oponga a esa nueva ley y por último el principio de retroactividad e irretroactividad de la nueva Ley.

1.2.20 Reforma Legal de 27 de diciembre de 2006, a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Esta reforma, solo tuvo por objeto modificar el artículo 63, de la Ley en cita, en cuanto al procedimiento para la realización de las notificaciones que se efectúan a los particulares por vía personal, correo certificado y correo electrónico, entrando en vigencia esta reforma el 1º de enero de 2007.

En otro orden de ideas, me permito hacer un pequeño esbozo, sobre los Tribunales de lo Contencioso Administrativo que tenemos en la República Mexicana, es decir, exponer cuantos de estos tribunales existen hoy día en las entidades federativas y cual es su fundamento constitucional federal y local, así como de las leyes locales que los regulan, y esto es materia del siguiente punto.

1.3 Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México actualmente

Como ya estudiamos en el punto anterior **1.2.18**, el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, están facultadas para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en materia Federal y Local, respectivamente. Por lo tanto, estudiemos brevemente las Bases Constitucionales en materia Federal y Local para su creación.

1.3.1 El Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Como ya estudiamos anteriormente, el Tribunal Fiscal de la Federación, fue creado por la "Ley de Justicia Fiscal de 1936", que aunque no tuvo una larga vigencia, fue la base para que en México existiera un organismo jurisdiccional, distinto del Poder Judicial, para ejercer un control sobre los actos de autoridad administrativa.

Aunque esa ley solo tuvo vigencia de dos años, ya que fue abrogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, que a su vez recogió el contenido de esa ley; estos ordenamientos marcaron una nueva forma de control sobre los actos de autoridad administrativa, además, sirvieron de base para que el Distrito Federal y otros Estados, instituyeran Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Tan importante fue la creación del Tribunal Fiscal de la Federación como órgano de jurisdicción administrativa, que se tuvo que reformar la Constitución Federal en diversas ocasiones, primeramente para reconocer aunque fuera indirectamente su existencia y posteriormente para elevar este órgano jurisdiccional a un rango constitucional.

Actualmente, la fracción XXIX-H, del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el año de 1967, sienta la base para la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el ámbito Federal, numeral que textualmente señala lo siguiente:

“Art. 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, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;
...”

Del precepto que antecede, se desprende la facultad que detenta el Congreso de la Unión para establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo en materia Federal, y como ya venimos mencionando, este artículo, aunque ya reformado, surgió en 1967, sirvió para darle validez constitucional al ya creado Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (por reforma a su Ley Orgánica en el año de 2000).

Este Tribunal, desde sus principios hasta la actualidad, goza de amplia reputación, ya que es un Tribunal que conoce la materia que estudia y se especializa en ella, a diferencia de los Tribunales y Juzgados del Poder Judicial; además, de que ejerce un control legal sobre los actos de autoridad administrativa.

Hasta la Reforma publicada el 1º de diciembre de 2005, en el Diario Oficial de la Federación, regía su actuación por el Código Fiscal de la Federación, en virtud que en este ordenamiento se encontraba inserto el Título Sexto, denominado El Juicio Contencioso Administrativo. Ahora ajusta su actividad a la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada el mismo medio de comunicación el día y año citados anteriormente. En lo que respecta a su organización, funcionamiento y competencia, es determinada por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sus sentencias, de acuerdo con los artículos 49 a 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, podrán: 1) reconocer la validez de la resolución impugnada; 2) declarar la nulidad lisa y llana o para determinados efectos del acto combatido, precisando con claridad la forma y términos en que debe cumplimentarse el fallo; y 3) declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación. Situaciones que cumplen con los principios de congruencia, claridad y exhaustividad de las sentencias, además que al señalarse el sentido de la sentencia, es decir el tipo de nulidad que se declara, se otorga seguridad y certidumbre jurídicas a las partes y es mas factible que esa resolución se cumplimente en todos y cada uno de sus términos por la parte demandada y condenada. Ahora bien, el aseguramiento de la cumplimentación de la sentencia pronunciada podrá ser de oficio (donde el Tribunal Federal, podrá requerir cuantas veces sea necesario el cumplimiento de su sentencia) o a petición de parte (por Queja, misma que solo podrá presentarse una sola vez), donde en ambos casos, el requerimiento irá acompañado con una medida de apremio.

En virtud de lo anterior, muchos autores antes de la publicación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debatieron arduamente sobre la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si era de plena jurisdicción o solo de anulación.

En primer término, y antes de la Reforma Legal al Código Fiscal de la Federación y creación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, algunos autores señalaban que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un organismo de plena jurisdicción, para lo cual, en su caso y tiempo interpretaron los 239 y 239-B, del Código Fiscal de la Federación, en su fracción III, de la siguiente manera: “el Tribunal tiene facultades para indicar a la autoridad demandada la forma y términos en que debe cumplir la sentencia, así como para requerir el cumplimiento del fallo”.⁸⁰

Situación anterior, que en su momento resultó parcialmente correcta, ya que es cierto como se señala por algunos autores, que las sentencias emitidas por este Tribunal deberán precisar los términos y formas en que la autoridad debe cumplimentarla (exceptuando actos discrecionales), y en caso de que la autoridad incurra en la omisión total del cumplimiento de esa resolución, se podía requerir a su superior jerárquico e imponerle una medida de apremio a la autoridad omisa por medio de la Queja. Pero es de señalar que la Queja no definía a ese Tribunal como de plena jurisdicción, en atención a que si bien es cierto la Queja es un medio para exigir el cumplimiento del fallo emitido, y que contrae una medida de apremio para la autoridad omisa, también lo es que las sentencias emitidas solo nulifican o declaran la validez del acto combatido y que la Queja no es un medio para ejecutar una sentencia, sino solo para requerir su cumplimiento una sola vez.⁸¹

Por lo tanto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes de la Reforma al Código Tributario Federal del 2005 y la creación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se decía verazmente que no era un tribunal de plena jurisdicción, sino de anulación, en virtud que dicho órgano carecía de facultades para hacer cumplir sus fallos, pues no obstante de que el actor tenía el derecho de interponer una Queja en contra del incumplimiento de la sentencia, bien sea por defecto, exceso o abstención, por parte de la autoridad, ello todavía no era suficiente para considerar que el referido Tribunal contaba con facultades

⁸⁰ ITURBE RIVAS..., *op. cit.*, nota a pie (3) Pág. 82 y 83.

⁸¹ FRAGA..., *op. cit.*, nota a pie (9) Págs. 298 y 299.

para lograr el cumplimiento y ejecución de sus fallos, por eso la parte que resultó beneficiada del fallo nulificadorio, una vez agotada la Queja, tenía que acudir al Juicio de Garantías para que la sentencia fuese ejecutada debidamente.

En la actualidad, al estudiar los preceptos 52, fracción V, incisos a) y b) y 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, podemos indicar que ahora, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuenta con más elementos y ser considerado un Tribunal de plena jurisdicción, no solo porque tiene los instrumentos jurídicos para hacer valer sus resoluciones sino porque ahora no solo obliga a la autoridad demandada a reconocer un derecho subjetivo, sino que impone a la autoridad administrativa una nueva obligación de hacer, es decir, realizar una restitución al actor del goce de sus derechos que le fueron afectados.

Aunado a lo anterior, el artículo 58, de la Ley en cita, determina que para asegurar el cumplimiento de las sentencias emitidas, una vez fenecido el término legal de cuatro meses, procederá de oficio o a petición de parte la solicitud de cumplimiento de una sentencia a la autoridad omisa. En el primer caso, la Sala Regional, la Sección o Pleno del Tribunal, podrá requerir de oficio por conducto de su Presidente a la autoridad demandada que informe el cumplimiento que ha dado a la sentencia pronunciada, acompañando tal informe de una medida de apremio, en el caso de que la autoridad siga en su actitud renuente, se le harán efectivas las multas señaladas. Procediendo nuevamente a requerir el cumplimiento de mérito, y en caso de no ser así, se le impondrán nuevas multas a la autoridad demandada haciendo del conocimiento de esta situación a su superior jerárquico. De persistir en el incumplimiento, se le impondrá una multa al superior jerárquico y de seguir, se dará parte al órgano de control interno para que se le inicie un procedimiento de responsabilidad por el incumplimiento a la sentencia.

Cuando es a instancia de parte, opera la Queja, a la cual, el actor podrá ocurrir una sola vez cuando al dar cumplimiento a la sentencia se repita el acto impugnado o se incurra en exceso o defecto. Y podrá presentar Queja cuantas veces sea necesario cuando la autoridad ha sido omisa en dar cumplimiento a la sentencia dictada.

Ante tales consideraciones, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya goza de plena jurisdicción, en virtud que puede por sí mismo, sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial, hacer que la autoridad demandada cumpla con el fallo. Toda vez que al poner medidas de apremio en forma continua, ya sea que solicite de oficio informes del cumplimiento o por instancia de parte, no solo requieren el cumplimiento de la sentencia sino que obligan de manera indubitable a la autoridad demandada y condenada a acatar la sentencia pronunciada bajo el apercibimiento continuo de imposición de multas que no solo lo afectaran a él, sino a su superior jerárquico o darán cabida a que se inicie un procedimiento de responsabilidades en su contra.

Sin ser óbice de lo anterior, es de señalarse que contra la sentencia definitiva que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, procede para los gobernados el Juicio de Amparo Directo y para la autoridad administrativa el Recurso de Revisión Administrativo.

Ahora bien, como el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un organismo que dio pauta para que se ejerciera un control de legalidad sobre los actos de la Administración Pública, desde 1975 se comenzaron a crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo en los diversos Estados de la República Mexicana, para lo cual veamos que Entidades siguieron el ejemplo de este Tribunal Federal.

1.3.2 Tribunales de lo Contencioso Administrativo en las Entidades Federativas

Antes de que se diera sustento constitucional a los Tribunales Contencioso Administrativo Estatales, ya existían algunos de estos organismos en varios Estados de la República; el primero de éstos se dio en el año de 1975, en el Estado de Tamaulipas, donde se le denominó Tribunal Fiscal de Tamaulipas y cuya base legal para su creación fue a través su Código Fiscal.⁸²

El segundo Tribunal Estatal de esta naturaleza, se creó a partir de la Ley de Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa de 1976, cuya denominación fue Juzgado Fiscal de Sinaloa.⁸³

El tercero de estos organismos, se instituyó en el Estado de Sonora en el año de 1977, bajo el nombre de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora y fue regulado por la Ley Orgánica de ese Tribunal.⁸⁴

⁸² CASILLAS ÁVILA..., *op. cit.*, nota a pie (1) Pág. 92.

⁸³ TREVIÑO GARZA..., *op. cit.*, nota a pie (31) Pág. 21.

⁸⁴ "La Justicia Administrativa-Fiscal en México, Federación, Estados y Municipio". *op. cit.*, nota a pie (63) Pág. 101.

En el año de de 1982, en el Estado de Hidalgo, se emitió la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo de esa Entidad, misma que dio base para que se creara el Tribunal Fiscal de Hidalgo.⁸⁵

Para 1984, se promulgó la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco y a través de este ordenamiento se creó el Tribunal Contencioso de ese Estado.⁸⁶

A través de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro de 1985, se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Querétaro.⁸⁷

En 1986, en el Estado de Guanajuato entra en funciones el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de ese Estado, el cual fue regulado por La Ley de Justicia Administrativa de Guanajuato de ese mismo año.⁸⁸

Como analizamos anteriormente, en 1987, se reforma el texto constitucional federal en la fracción IV (hoy fracción V), del artículo 116, para justificar constitucionalmente la existencia y validez de estos tribunales ya creados, donde este precepto establecía y establece actualmente lo siguiente:

“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 suscitan entre la Administración Pública Estatal y los particulares. Estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

En atención a esta fracción, la mayoría de los Estados para esa década y la siguiente, decidieron reformar sus Constituciones Locales y establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo, instituyendo en algunos casos que este tipo de Tribunales fuesen autónomos, en otros que se encuadraran dentro del Poder Judicial Local y en otros la Constitución Estatal no menciona su creación pero existen o simplemente son inexistentes. Por lo tanto, primeramente veremos que Estados tienen establecido en su Constitución la creación de Tribunales Administrativos autónomos:

BAJA CALIFORNIA.- En la Constitución de Baja California, actualmente se contempla la existencia de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, bajo el Título Quinto, Capítulo I, De la Jurisdicción Administrativa, donde el artículo 55, en su primer párrafo, menciona:

“Artículo 55.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá el carácter de órgano constitucional autónomo y resolverá las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal o municipal, así como entre el fisco estatal y los fiscos municipales sobre preferencia de créditos fiscales.
...”

En este Estado, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo existe desde 1989, y cuyo actuar se regula por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del mismo Estado.⁸⁹

BAJA CALIFORNIA SUR.- En el caso de Baja California Sur, su Constitución en la Sección V, de las Facultades del Congreso, establece en la fracción XLIV, del artículo 64, lo siguiente:

“Artículo.- 64.- Son facultades del Congreso del Estado:

XLIV.- Expedir las leyes que instituyan el Tribunal Unitario de lo Contencioso Administrativo del Estado y de los Ayuntamientos de la Entidad, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, mismos que tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre las administraciones públicas estatal y municipales y las particulares, y establezcan las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

Actualmente el Tribunal Unitario de lo Contencioso Administrativo, sustancia los procesos que se instauran conforme a la Ley de Justicia Administrativa para el Estado.

CHIHUAHUA.- El Congreso Local de Chihuahua contempla la existencia de Tribunales de lo Contencioso Administrativo al insertar la fracción XXVI, en el artículo 64, de su Constitución Local, numeral que menciona:

“Artículo 64.- Son facultades del Congreso:

XXVI. Instituir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, que tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública

⁸⁵ VÁZQUEZ ALFARO..., *op. cit.*, nota a pie (7) Pág. 58.

⁸⁶ *Ibidem*. Pág. 58.

⁸⁷ “La Justicia Administrativa-Fiscal en México, Federación, Estados y Municipio”. *op. cit.*, nota a pie (63) Pág. 101.

⁸⁸ CASTAÑEDA RIVAS y otro, *op. cit.*, nota a pie (28) Pág. 58.

⁸⁹ *Idem*.

estatal o municipal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;
...”

Aunque existe disposición expresa, aun no se han expedido leyes que regulen el procedimiento contencioso administrativo, o que determinen la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en ese Estado. Los gobernados solo tienen la opción de impugnar el acto de autoridad administrativa que les queja por recurso administrativo y finalmente en juicio de amparo indirecto.

COAHUILA.- El texto constitucional de Coahuila, expone en su artículo 67, fracción XXX, la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, precepto que indica lo siguiente:

“Artículo 67. Son facultades del Poder Legislativo:

XXX. Establecer las normas para la organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotándolo de plena autonomía para dictar sus fallos; así como definir los procedimientos para dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal o Municipal y los particulares.”

A pesar que existe esta disposición y el Código Fiscal Local establecen el procedimiento contencioso administrativo, no ha entrado en funciones todavía el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Coahuila. Además que dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Coahuila, no se contempla la competencia en materia administrativa, por tanto, los gobernados tienen que acudir a Juicio de Amparo para controvertir los actos de la autoridad administrativa local.

COLIMA.- La Constitución de Colima, contempla la Jurisdicción en materia administrativa, en su artículo 77, el cual expresa:

“Artículo 77.- La función jurisdiccional en materia administrativa, incluyendo la fiscal, estará a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo estará dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones y tendrá a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades de la Administración Pública Estatal, de la Municipal y de los Organismos Públicos Descentralizados de éstas con los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa en los términos que determine la ley, la cual establecerá las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

Las resoluciones emitidas en los procedimientos administrativos municipales, señalados en el inciso a), fracción II del artículo 87 de esta Constitución, podrán ser impugnadas por los afectados mediante el recurso de revisión ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.
...”

En este Estado, la Ley de lo Contencioso Administrativo de Colima es la que regula la actividad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la misma Entidad, el cual está en funciones actualmente.

DURANGO.- La facultad de crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo, se encuentra plasmada en el artículo 7, de la Constitución Local de Durango, numeral que señala:

“Artículo 7.- Toda resolución de autoridad administrativa será de acuerdo a la letra de la Ley y en su caso conforme a la interpretación jurídica de la misma.

En el Estado de Durango se instituye un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía; que tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares.
...”

Al estar establecida la base Constitucional, el Estado de Durango, expidió el Código de Justicia Administrativa para el Estado de Durango, el cual regula la actividad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de ese Estado.

ESTADO DE MEXICO.- En el Estado de México, la Constitución Local, prevé la institución de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en su artículo 87, el cual menciona:

“Artículo 87.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá y resolverá las controversias que se susciten entre las Administraciones públicas estatal o municipales y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares y tendrá plena autonomía para dictar sus fallos.”

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, fue creado en 1987, asimismo, es regulado actualmente por la Ley de Justicia Administrativa del Estado.⁹⁰

GUANAJUATO.- En el año de 2008, esta Entidad Federativa, reformo su texto Constitucional, para instituir un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual encuentra sustento en el artículo 82, de ese ordenamiento jurídico, mismo que nos expresa:

“Artículo 82. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un órgano de control de legalidad, para la defensa de los derechos de los particulares frente a los actos de las autoridades administrativas estatales y municipales, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones. La ley establecerá su competencia, funcionamiento e integración.”

Este Tribunal sustancia sus procedimientos a través del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa del Estado y Municipios de Guanajuato.

GUERRERO.- La Constitución Local, establece en su artículo 118, párrafo segundo, lo siguiente:

“Artículo 118.-...

En los términos del Artículo 115 de la Constitución General de la República, habrá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, el cual resolverá las controversias de naturaleza administrativa y fiscal que se susciten entre los particulares y las autoridades administrativas del Estado y los Municipios, incluyendo los Organismos Públicos Descentralizados con funciones de autoridad. La Ley respectiva definirá su organización y competencia.
...”

Hoy día, en el Estado de Guerrero, existe un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual se rige por El Código de Procedimientos Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.

MICHOACAN.- El Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán, encuentra su sustento en el artículo 96, de la Constitución Local, que señala lo siguiente:

“Artículo 96. Las leyes estatales 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.
...”

En el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, se hallan las reglas que regulan al Tribunal de Justicia Administrativa.

NAYARIT.- El artículo 47, fracción XXXVI, de la Constitución de este Estado, instituye la jurisdicción administrativa a cargo de un tribunal administrativo, tal y como se observa a continuación:

“Artículo 47.- Son atribuciones de la Legislatura:

XXXVI.- Instituir la jurisdicción administrativa para resolver las controversias que se susciten en relación con la legalidad, la interpretación, cumplimiento y efectos de los actos, procedimientos y disposiciones de naturaleza administrativa emitidos por las autoridades del Estado o Municipios, para lo cual podrá crearse un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos estableciéndose las normas de su organización, funcionamiento, competencia, procedimiento y recursos contra sus resoluciones.
...”

La jurisdicción administrativa, es impartida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit, quien regula su actuar en atención a la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit.

NUEVO LEON.- En esta Entidad, en el año de 1992, se creo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuyo sustento lo encontramos en el artículo 63, fracción XLV, de su Constitución Local, el cual expresa:

“Artículo 63.- Corresponde al Congreso:

XLV.- Instituir mediante las leyes que expida, el órgano de lo Contencioso Administrativo dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y

⁹⁰ Ídem.

controversias que se susciten entre los particulares y el Estado, los Municipios o la administración descentralizada estatal o municipal; estableciendo las normas de su organización y funcionamiento, los requisitos, las licencias y renunciaciones de sus integrantes, sus procedimientos y los recursos contra las resoluciones que pronuncie;”

Asimismo, este Tribunal adecua su actuación a través de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León

OAXACA.- En este Estado, se contempla la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, bajo el sustento del artículo 59, fracción XX, de su Constitución, pero actualmente no se encuentra creado. Por lo que únicamente transcribiremos el numeral que crea este tipo de organismos, el cual textualmente señala:

“Artículo 59.- Son facultades de la Legislatura:

XX.- Instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativos dotados de autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal o Municipal y los particulares. Así como las que se susciten entre los Municipios entre sí o entre estos y el Gobierno del Estado, como consecuencia de los convenios que celebren para el ejercicio de funciones, de ejecución de obras o prestación de servicios públicos municipales, estableciendo las normas para su organización y funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.”

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esta Entidad, tutela sus actividades conforme a su Ley de Justicia Administrativa.

QUERÉTARO.- En el Estado de Querétaro, la Constitución Local establece la creación de tribunales administrativos autónomos bajo la siguiente premisa:

“Artículo 72. El tribunal de lo Contencioso Administrativo estará dotado de plena autonomía y será independiente de cualquier autoridad administrativa. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las dependencias administrativas estatales y municipales con los particulares. Tendrá la organización, jurisdicción y competencia que le atribuya la ley que apruebe la Legislatura.”

Actualmente, existe la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual ordena a ese órgano jurisdiccional

SAN LUIS POTOSÍ.- La Constitución Local en su Título Undécimo, de la Justicia Administrativa, capítulo único, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, establece en su artículo 123, lo siguiente:

“Artículo 123.- La justicia administrativa se deposita en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que conocerá y resolverá las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y sus organismos descentralizados, estatales y municipales e intermunicipales y los particulares, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, con competencia en todo el territorio estatal.
...”

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de este Estado, se rige por Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí.

SINALOA.- La Constitución del Estado de Sinaloa, establece en su artículo 109 Bis, lo siguiente:

“Artículo 109 Bis.- Se instituye la Jurisdicción Administrativa para conocer de las controversias que se susciten en relación con la legalidad, y, en su caso, la interpretación, cumplimiento y efectos de los actos, procedimientos y disposiciones de naturaleza administrativa emitidos por autoridades del Estado o de los Municipios para lo cual podrán crearse Tribunales Administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos estableciéndose las normas de su organización, funcionamiento, competencia, procedimiento y recursos contra sus resoluciones.”

El Estado de Sinaloa tiene su Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual se sujeta a su Ley de Justicia Administrativa.

SONORA.- El Congreso Estatal ha establecido:

“Artículo 64.- El Congreso tendrá facultades:

XLIII BIS.- Para 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 y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento, y los requisitos que deben reunir él o los Magistrados.
...”

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Sonora se rige por su Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y actualmente la legislatura Local, estudia la posibilidad de crear una Ley de Justicia Administrativa.

TAMAULIPAS.- La Legislatura Estatal, ha establecido en el artículo 58, de su Constitución, lo siguiente:

“Artículo 58.- Son facultades del Congreso:

LVI.- Para expedir leyes que instituyan el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, que tenga a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Estado, los Ayuntamientos y sus Organismos Públicos Descentralizados y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

Existe un Tribunal Fiscal del Estado, quien se rige por el Código Fiscal de esta Entidad.

YUCATAN.- El artículo 30, de la Constitución de Yucatán, sienta la base para la creación de Tribunales Administrativos autónomos de la siguiente forma:

“Artículo 30.- Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado:

VII Bis.- Instituir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual estará dotado de plena independencia y autonomía para dictar y hacer cumplir sus fallos. Este Tribunal formará parte del Poder Ejecutivo y tendrá a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y descentralizada del Estado y los Municipios, y los Particulares. Conocerá también de las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.”

Actualmente, existe un Tribunal de este tipo, el cual regula su actividad por la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán

ZACATECAS.- En el Estado de Zacatecas, la Constitución Local actualmente ha establecido lo siguiente:

“Artículo 112. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es el organismo que conocerá y resolverá las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública estatal o municipal y sus organismos descentralizados, estatales, municipales e intermunicipales y los particulares, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar y ejecutar sus resoluciones.

La ley establecerá su organización, funcionamiento, competencia, procedimientos y recursos.”

Este Tribunal sustancia sus procedimientos a través de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas.

Existe un solo Estado de la República Mexicana que dentro de su texto constitucional no instituye la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero por extraña razón, determina la manera de efectuar el nombramiento o la remoción de los Magistrados de ese Tribunal, situación que nos parece inverosímil, toda vez que nos hace ver y presumir la existencia de este tipo de órgano jurisdiccional, pero en ningún párrafo de esta Constitución Local determina las bases para su creación. Como ejemplo de ello tenemos al siguiente Estado:

TABASCO.- Este Estado, a través de su Congreso Local, no determina la facultad para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo, pero si reconoce su existencia en su Constitución, de acuerdo con el artículo 36, de dicho ordenamiento, mismo que menciona:

“Artículo 36.- Son facultades del Congreso:

XIX.- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y del Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, propuestos por el Gobernador del Estado; así como remitir a éste la terna para designar Procurador General de Justicia del Estado.”

Este Tribunal, se regula por la Ley de Justicia Administrativa en el Estado de Tabasco.

Ahora, veamos que Tribunales de lo Contencioso Administrativo se encuentran insertos dentro del Poder Judicial Estatal, donde los Estados que tienen esta organización judicial, son los siguientes:

AGUASCALIENTES.- La Constitución Local de Aguascalientes, sigue el principio de división de Poderes, por lo que se ha determinado que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo se encuadren dentro del Poder Judicial, esto se ve claramente en el artículo 51, párrafo segundo, de su Constitución que textualmente señala:

“Artículo 51.-...

El Poder Judicial del Estado está conformado por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, los Juzgados de Primera Instancia y Mixtos Menores, un Tribunal Local Electoral que será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, y órgano especializado dentro del Poder Judicial, y el Consejo de la Judicatura Estatal, que tiene a su cargo la Carrera Judicial.

...”

Asimismo, la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo promulgada en el año 2000, rige la actividad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Aguascalientes.

CHIAPAS.- La Constitución de este Estado, ha estatuido la inserción del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, dentro del Poder Judicial, situación que observamos en el segundo párrafo, del artículo 49, de la Constitución de Chiapas, precepto que en la parte conducente señala:

“Artículo 49.-...

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Poder Judicial contará con una Magistratura Superior del Estado, compuesta por un Tribunal Constitucional y Salas Regionales Colegiadas; un Consejo de la Magistratura; un Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa; un Tribunal del Trabajo Burocrático; Juzgados de Primera Instancia; Juzgados y Salas Especializadas en Justicia para Adolescentes; Juzgados de Paz y Conciliación; Juzgados de Paz y Conciliación Indígena y Juzgados Municipales; asimismo contará con un Centro de Justicia Alternativa y un Instituto de la Defensoría Social...

...”

El proceso contencioso administrativo se tramita de conformidad con la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas.

HIDALGO.- Este Estado, creo el Tribunal Fiscal Administrativo dentro del Poder Judicial, lo cual se observa en el artículo 93, de su Constitución Local, numeral que menciona:

“Artículo 93.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del estado en un Tribunal Superior de Justicia y Jueces del Fuero Común, en un Tribunal Fiscal Administrativo y en un Tribunal Electoral, en los términos de ésta Constitución y su ley orgánica.

...

El desempeño de la función jurisdiccional, en los asuntos del fuero común, lo mismo que en los del orden federal, en los casos que expresamente traten las leyes, corresponde a.

...

II.- El Tribunal Fiscal Administrativo;

...”

Este Tribunal sustancia el procedimiento contencioso administrativo a través del Código Fiscal del Estado.

JALISCO.- En Jalisco, también se sigue el principio de división de poderes, por eso, el Congreso Local en el artículo 56, ha establecido lo siguiente:

“Artículo 56.- El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en el Tribunal Electoral, en el Tribunal de lo Administrativo, en los juzgados de primera instancia, menores y de paz y jurados. Se compondrá además por un órgano denominado Consejo General del Poder Judicial del Estado.”

Este Tribunal, esta regulado por la Ley de Justicia Administrativa

MORELOS.- El Congreso Local, ha establecido en el artículo que la jurisdicción administrativa queda a cargo del Poder Judicial, de la siguiente forma:

“Artículo 86.- El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia del Estado, en los Juzgados que establezca la ley; en el Consejo de la Judicatura Estatal, en el Tribunal Estatal

Electoral y en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde.

...”

Como se observa del numeral invocado, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encuentra en el Poder Judicial, el cual se regula por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

VERACRUZ.- En este Estado, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encuentra dentro de la estructura del Poder Judicial, en virtud que así lo determina el artículo 55, de su Constitución Local, precepto que señala:

“Artículo 55. El Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en un Tribunal de Conciliación y Arbitraje, y en los juzgados que señale la Ley Orgánica de la materia.”

Asimismo, este Tribunal Administrativo, se rige por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz.

Antes de terminar, existen tres Estados de la República Mexicana, que no ha reformado su Constitución, ni hay establecido Tribunales de lo Contencioso Administrativo o especializados en la materia insertos dentro del Poder Judicial, sino que han creado Salas Administrativas que se encargan de resolver las controversias entre los gobernados y la Administración Pública Local, estos Estados son los siguientes:

CAMPECHE.- En este Estado, la Sala Administrativa del Poder Judicial Local se encarga de la materia contenciosa administrativa, tal y como lo señala su Constitución en el artículo 82-1, numeral que expone:

“Artículo 82-1.- La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que le señale la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y demás códigos y leyes aplicables, será la máxima autoridad jurisdiccional y órgano permanente especializado del Poder Judicial del Estado en materia electoral. En el ejercicio de sus atribuciones en esta materia actuará como órgano de única o de segunda instancia, según se determine en esta Constitución y en la ley electoral. Para la validez de su actuación en materia electoral, al avocarse al conocimiento de un asunto de esa naturaleza, deberá declarar que se erige en Sala Electoral. Para que su desempeño como Sala Electoral sea expedito, durante el tiempo que medie entre la fecha en que acontezca la jornada electoral y la de conclusión de la calificación de las elecciones, mediante la expedición del correspondiente acuerdo, podrá diferir el entrar o continuar conociendo de los demás asuntos de su competencia. Sus sesiones de resolución serán públicas o reservadas, en los términos que determinen los códigos o leyes aplicables, y contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento....”

Los procesos que se incoan ante la Sala Administrativa, se tramitan conforme al Código de Procedimientos Contencioso-Administrativos del Estado de Campeche.

QUINTANA ROO.- El Congreso Local de Quintana Roo, no ha reformado su Norma Constitucional para determinar la creación de un Tribunal Administrativo, por lo que los conflictos que se suscitan entre los particulares y la Administración Local, se resuelven en la Sala Constitucional y Administrativa, del Tribunal Superior de Justicia. Tal y como se expresa en el prior párrafo del artículo 106, de la Constitución de este Estado, tal y como se señala a continuación:

“Artículo 106.- La Sala Constitucional y Administrativa conocerá y resolverá de los recursos o medios de defensa que la Ley señale como de su competencia, que tengan por objeto dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal o municipal:

...”

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, es la que regula el proceso que se tramita en la Sala Constitucional y Administrativa.

TLAXCALA.- El artículo 82, de la Constitución Local, determina lo siguiente:

“Artículo 82. La Sala Electoral-Administrativa es un órgano especializado del Poder Judicial, se integrará con tres magistrados; tendrá competencia para conocer y resolver en única instancia, las impugnaciones que se presenten contra actos y omisiones en materia electoral; así como para conocer también en única instancia las controversias que se susciten entre los particulares y las administraciones públicas estatal y municipales, ya sean centralizadas o descentralizadas.

...”

Como se observa del numeral transcrito, la Sala Electoral-Administrativa, se encarga de resolver los conflictos electorales y administrativos, rigiendo su actuar conforme al Código Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley del Procedimiento Administrativo.

Por último, hay un solo Estado de la República que no tienen una instancia local que se encargue de dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública Local, ni en su Constitución Estatal o normas secundarias se habla sobre ello. Este estado es:

PUEBLA.- Ni la Constitución Local, ni algún ordenamiento determina la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Este Estado, al no tener una regulación constitucional local o un ordenamiento legal que hable sobre que organismo se encargará de conocer sobre la materia contenciosa administrativa, los gobernados de esta Entidad tienen la necesidad imperiosa de combatir los actos de la Administración Pública Local a través de Juicio de Garantías Indirecto.

1.4 El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Este Tribunal, fue el segundo en crearse en México, ya que en 1971, se le dio vida y existencia, con el objeto de regular los actos provenientes del entonces llamado Departamento del Distrito Federal, hoy Gobierno de la Ciudad de México, pero veamos brevemente como surgió este organismo jurisdiccional.

1.4.1 Breve Historia

Como ya observamos anteriormente, el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encargaba de ventilar las controversias entre los particulares y la Administración Pública Federal y del Distrito Federal; hasta que en 1970, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal preveía la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal⁹¹, idea que se cristalizó en 1971, cuando se promulgó la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y dio pauta para que ese mismo año se creara físicamente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, entrando en funciones el 17 de julio de ese año.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal inició sus funciones como un Tribunal de plena jurisdicción, es decir, no solo tenía la facultad de dejar sin efecto el acto ilegal de la autoridad local, sino que podía señalar en sus sentencias el sentido de la nueva resolución que debería dictar la autoridad, en sustitución del acto administrativo anulado. Esto se consagraba en el artículo 19, de la LTCADF, que señalaba:

“Artículo. 79. Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado.”⁹²

Posteriormente, el 4 de enero de 1973, se publica la primera reforma a la LTCADF, esta reforma contenía cuatro aspectos sobresalientes que analizaremos. El primero fue la reforma al artículo 32 (hoy 34), que establecía que sólo las personas con un interés legítimo podían intervenir en el juicio, es decir, solo podían acudir ante el Tribunal aquellas que tuvieran un derecho público subjetivo. El segundo aspecto de la reforma fue el determinar en forma clara y precisa las causales de nulidad, que se señalaban en el artículo 77 Bis (hoy 81) que expresaba:

“Artículo 77 Bis.- Serán causas de nulidad de los actos impugnados de las autoridades demandadas:

- I. Incompetencia de la autoridad;
- II. Incumplimiento u omisión de las formalidades legales;
- III. Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida, y
- IV. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.”⁹³

Estas causales dan origen a la anulación de los actos administrativos, además, la cuarta da lugar al estudio de la desviación de poder, concepto que proviene del Contencioso Francés.

El tercer punto de la citada reforma, trajo como consecuencia la supresión de la plena jurisdicción, substituyendo los términos del artículo 79 Bis, para expresar lo siguiente:

“Artículo 79.- Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o a restituir al actor en el goce de sus derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos.”⁹⁴

⁹¹ VÁZQUEZ ALFARO..., *op. cit.*, nota a pie (7) Pág. 195.

⁹² CASTAÑEDA RIVAS y otro, *op. cit.*, nota a pie (28) Pág. 61.

⁹³ *Ibidem*. Pág. 62.

⁹⁴ *Idem*.

Esta reforma al artículo 79, de la LTCADF, según su exposición de motivos, obedece o se justifica en virtud que la anterior ley de 1971, otorgó facultades que desbordaban el principio de anulación del acto impugnado, toda vez que el precepto 79 Bis, daba lugar a que el Tribunal substituyera a la autoridad enjuiciada, impidiéndole a esta corregir por sí misma las violaciones en que hubiere incurrido, dando como resultado un desplazamiento de las funciones que tenía la autoridad demandada.⁹⁵

Lo anterior, para Cesar Castañeda Rivas y Miguel Ángel Cedillo Hernández, resulta erróneo, en virtud que el juzgador al tener plena jurisdicción no invade las atribuciones administrativas de la autoridad, sino que actúa sobre la resolución o resoluciones que han sido controvertidas, en relación con las cuales, una vez que se ha determinado el derecho de las partes, el juzgador señala lo que corresponde a cada una de ellas, establece el sentido de la nueva actuación administrativa pero sin substituir a la autoridad en la emisión de un nuevo acto, sino señalando conforme a derecho lo que corresponde proveer.⁹⁶

El cuarto aspecto de la reforma que venimos mencionando, fue la creación del Recurso de Revisión que podía interponer el Jefe del Departamento del Distrito Federal, o quien legalmente lo representara, en asuntos de importancia y trascendencia, este recurso se interponía ante el Pleno del Tribunal de lo Contencioso y este podía resolver confirmar, revocar o modificar las resoluciones de primera instancia.⁹⁷

La segunda reforma que se hizo de la LTCADF se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1979, en la cual se amplía la competencia del Tribunal a cuestiones fiscales locales, ya que en principio solo conocía situaciones administrativas y las fiscales se las dejaba al Tribunal Fiscal de la Federación. Además, se elimina el término “legítimo” en relación con el interés que se requería para intervenir en el juicio, esto trajo como consecuencia que aquellos que no contaban con un derecho público subjetivo pudieran tener acceso a este tipo de jurisdicción.⁹⁸

La tercer reforma se dio en el año de 1986, inexplicablemente desaparece la figura jurídica de la negativa ficta, además, establece ahora el término “interés jurídico” como requisito indispensable para poder intervenir en el juicio, con lo cual cerró el acceso al Tribunal a aquellos gobernados que no contaban con un derecho público subjetivo. También, se amplió el Recurso de Revisión a los particulares, constituyéndose con esto una segunda instancia la Sala Superior del Tribunal.⁹⁹

La cuarta reforma a la Ley que rige a ese Tribunal se dio en 1987, la cual constituyó tres aspectos. El primero establecía dos nuevas causales de sobreseimiento, las que consistían en sobreseer el juicio cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actos o haya dejado sin efectos el acto impugnado; la siguiente causal consistió en la inactividad procesal a los 180 días de la última actuación originando la caducidad. El segundo aspecto era lo relativo a los montos de las sanciones que establecía el artículo 82, con el objeto de fortalecer los instrumentos del Tribunal para hacer cumplir sus fallos, señalando así una multa de 50 a 100 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.¹⁰⁰

El tercer aspecto de esa reforma tuvo que ver con la modificación al artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Federal, donde se establecía el Recurso de Revisión Administrativo ante los Tribunales Colegiados de Circuito contra las sentencias definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, ante tal situación, el artículo 87, de la LTCADF, se reformó estableciéndose el Recurso de Revisión que establecía la Constitución Federal y ahora la Sala Superior conocería de la Apelación en segunda instancia.¹⁰¹

Hubo otras reformas en los años de 1987 y 1994, pero solo se referían a la estructura orgánica del Tribunal del Distrito Federal.

Como indicamos anteriormente, en 1993, se da un paquete de reformas a la Constitución, reformas que iniciaron con el proceso de democratización del Distrito Federal. Iniciando estos cambios con la modificación de la fracción XXIX-H, del artículo 73, de la Constitución Federal, donde se establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo encargados de resolver las controversias dadas entre los particulares y la Administración Pública Federal, excluyendo así la esfera del Distrito Federal. Así mismo, se otorga facultad a la entonces llamada Asamblea de Representantes del Distrito Federal (hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal) a través del artículo 122, fracción IV, inciso e), para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; además de esto, se seguía conservando la atribución del Poder Judicial para conocer del recurso de revisión contra las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Administrativo del Distrito Federal.¹⁰²

⁹⁵ VÁZQUEZ GALVÁN y otro, *op. cit.*, nota a pie (27) Pág. 34.

⁹⁶ CASTAÑEDA RIVAS y otro, *op. cit.*, nota a pie (28) Pág. 63.

⁹⁷ Ídem.

⁹⁸ Ídem.

⁹⁹ Ídem Pág. 64.

¹⁰⁰ Ídem

¹⁰¹ Ídem. Pág. 65.

¹⁰² Ídem. Pág. 59 y 60.

Por último, en 1996, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (hoy Asamblea Legislativa), emitió la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal donde se vuelve a implantar el concepto de plena jurisdicción; las Salas volverán a conocer sobre positiva o negativa ficta; es de su competencia los actos emitidos por organismos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal; la suspensión con efectos restitutorios; renace el concepto de interés legítimo y la suplencia en las deficiencias de la demanda.

Actualmente, no ha habido reformas que modifiquen sustancialmente la actual Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con respecto al proceso contencioso administrativo. Las reformas de 1999, se refieren a la estructura orgánica del Tribunal, así como del nombramiento de sus Magistrados, asimismo, de la manera en que se forma su Jurisprudencia. Las reformas de 2000, incluyen ahora las controversias que se susciten sobre el uso de suelo y sobre la suspensión del acto reclamado. Las reformas del 18 de julio de 2007, modifican los artículos 58, 59 y 61, en relación a la suspensión de los actos que se impugnan, capítulo que se estudiará mas adelante.

Ahora bien, examinemos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y estudiemos el proceso que se instaura ante el, así como las desventajas que se presentan durante la substanciación y finalización de dicho proceso, esto, con el objeto de justificar el tema de este trabajo. Situación abordaremos en los temas que a continuación se expondrán.

RESUMEN

Como pudimos observar a través de este Capítulo Primero, sentamos o reafirmamos las diferencias entre la justicia administrativa y el contencioso administrativo, y como éste último concepto es un medio de control de legalidad sobre los actos de autoridad administrativa. Como el contencioso administrativo forma parte de nuestro sistema jurídico, como surgió y como evolucionó hasta ser un medio utilizado para garantizar la legalidad y justicia en nuestro país en sus diferentes esferas competenciales Federal, Estatal y del Distrito Federal.

CAPITULO SEGUNDO

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

2.1 Naturaleza Jurídica del Tribunal

La Doctrina Mexicana califica al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como un órgano formalmente administrativo, porque se encontraba ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo Federal en sus inicios hasta la reforma de 1997, donde se le otorga autonomía.¹⁰³

Asimismo, se determina que este organismo es materialmente jurisdiccional, porque conoce y resuelve conflictos suscitados entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares, por actos y resoluciones de la primera.¹⁰⁴

Las características de este Tribunal quedan definidas en el artículo 1º de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, numeral que textualmente menciona:

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

Del precepto transcrito, Jesús González Pérez, menciona que se desprende tres notas que caracterizan a este Tribunal, las cuales enuncia las dos primeras de la manera siguiente:

a) Es un Tribunal Administrativo.- Se emplea la expresión Tribunal Administrativo en el sentido común de Tribunal no judicial, de tribunal que no está encuadrado en la común organización judicial, sino que forma parte del Poder Ejecutivo;

b) Es un órgano jurisdiccional.- Aunque no está integrado en el Poder Judicial no puede negarse su naturaleza jurisdiccional, ya que esta dotado de autonomía para dictar sus fallos y de independencia respecto de cualquier autoridad administrativa;” y¹⁰⁵

La tercer nota es expuesta por Narciso Sánchez Gómez que menciona:

“c) Es un Tribunal de Plena Jurisdicción.- Ya que sus resoluciones pueden declarar la nulidad o validez del acto impugnado, mandar reponer el procedimiento controvertido, modificar el procedimiento o resolución discutida, y en su caso, condenar el cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de las autoridades demandadas y para este último efecto, los gobernados disponen el Recurso de Queja para que alcance plena eficacia la ejecución de sus fallos, pues se dispone de medios de apremio o medidas disciplinarias para hacer respetar su autoridad.”¹⁰⁶

Esto último se corrobora con lo manifestado en artículo 82, de la Ley que se estudia, numeral que textualmente señala:

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

Del precepto anterior, interpretado parcialmente a contrario sensu y adminiculándolo con la fracción III, del artículo 79, de la misma Ley en cita, se expresa que de no ser fundada la demanda se procederá a reconocer la validez de la resolución impugnada. Ahora bien, siguiendo el sentido original y la literalidad de este numeral, menciona que las sentencias emitidas por ese Tribunal dejarán sin efecto el acto impugnado debiéndose restituir al actor del goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia; situación que parece que pudiera parecer suficiente y que pudieran cumplir con los principios de claridad, congruencia y exhaustividad de las sentencias. Sin embargo, es de resaltarse que las sentencias emitidas por ese Tribunal, de conformidad con el numeral que se estudia, (generalmente) se limitan a exponer que se nulifica el acto para el efecto de restituir al actor de los derechos afectados, si mencionar “el tipo de la nulidad que se declara, es decir, no se precisa si será una nulidad lisa y llana o para determinados efectos”, por lo que al no señalarse cualquiera de estos dos tipos de nulidad, tampoco da cabida a que se expresen los términos en que habrá de cumplirse esa sentencia, ya que ni este precepto ni ningún otro de la Ley que se estudia expresa “los términos y formas en que se habrá de cumplir el

¹⁰³ SÁNCHEZ GÓMEZ..., *op. cit.*, nota a pie (32) Pág. 470.

¹⁰⁴ Ídem.

¹⁰⁵ GONZÁLEZ PÉREZ..., *op. cit.*, nota a pie (24) Pág. 262.

¹⁰⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ..., *op. cit.*, nota a pie (32) Pág. 471.

fallo emitido a partir de la nulidad que se determinó sobre el acto impugnado”, existiendo al efecto un incertidumbre e inseguridad jurídica para las partes en el proceso.

Así las cosas, al no mencionarse los términos y formas en que habrá de cumplirse el fallo emitido a partir de la nulidad que se declaró, el cumplimiento de ese fallo es casi imposible, toda vez que ninguna de las partes involucradas en el juicio tienen la certidumbre de cómo se tiene que cumplimentar la sentencia, ya que si solo se nulifica el acto y se determina que la autoridad debe restituir al actor del goce de sus derechos afectados o desconocidos, no se tiene la certidumbre de que si esta restitución traerá como aparejado efecto que el acto impugnado se ha dejado insubsistente (nulidad lisa y llana) o si se repondrá en procedimiento para emitir uno nuevo que cumpla con los requisitos del acto administrativo (nulidad para determinados efectos). Y aunque se promueva tantas veces como sea necesaria la Queja, como medida para exigir la plena ejecución del fallo, no se sabe con exactitud en que términos y formas deberá cumplirse el fallo dado.

En virtud de lo anterior, es necesario que este artículo exprese no solo que el acto se ha dejado sin efectos sino los términos y formas en que debe cumplirse la sentencia emitida a partir de la nulidad de la que ha sido afectado el acto administrativo debatido, para lo cual, también es de considerarse el artículo 81, de la Ley que se estudia, toda vez que en éste numeral se exponen las causales de nulidad de los actos administrativos; causales que según la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Código Fiscal de la Federación y la Doctrina Mexicana, traen la nulidad lisa y llana o la nulidad para determinados efectos de los actos de autoridad administrativa, efectos que deberían considerarse para emitir el fallo nulificadorio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, toda vez que al considerarse la nulidad lisa y llana o para determinados efectos y plasmarlos en el artículo 82 de la LTCADF y por ende en la sentencia, se estarían exponiendo los términos y condiciones para que se cumplimente el fallo, es decir, que la autoridad restituirá el goce de los derechos afectados o desconocidos determinando dejar completamente sin efectos el acto impugnado o reestableciendo el procedimiento por el cual se emitió el acto cumpliendo esta vez con todos y cada uno de los requisitos que determina la Ley. Y si el caso lo amerita, promover la Queja con la certeza de la sentencia expresó los términos en que habría de cumplirse y la autoridad no se ha dejado absolutamente sin efectos o no se ha repuesto el procedimiento que le dio origen. Siendo esta la materia de este estudio y este tema se abordará en el capítulo siguiente.

2.2 Regulación Jurídica

La actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se rige por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como lo menciona su artículo 25, el cual textualmente señala:

“Artículo 25.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala ésta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal al Código Financiero del Distrito Federal. Y en su caso al Código Fiscal de la Federación en lo que resulten aplicables.”

Ahora bien, del numeral invocado, observamos que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no es el único ordenamiento que regula el proceso que se lleva en ese Tribunal, ya que su puede aplicar en forma supletoria el Código de Procedimiento Civiles y el Código Financiero, ambos para el Distrito Federal, así como el Código Fiscal de la Federación, en lo que resulte aplicable y no se oponga a la Ley principal.

Este precepto, todavía no se modifica y adecua a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido que este artículo sigue haciendo referencia al Código Fiscal de la Federación, que en la tramitación de juicios se dirigía especialmente a su Título IV, denominado Del Juicio Contencioso Administrativo, el cual ya fue derogado, y por lo tanto, debemos considerar lo que nos indica el artículo SEGUNDO TRANSITORIO de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual nos indica sustancialmente que cualquier referencia al derogado Título IV del Código Fiscal de la Federación, se entenderá echa a los preceptos correspondientes de la Ley Federal citada, por lo que debemos hacer esta canalización para poder aplicar los principios de esta última ley al juicio de nulidad o de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2.3 Organización y Funcionamiento

La organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuentra descrita en la ley que rige a este Tribunal, así como por la Ley Orgánica de dicho Tribunal, donde se expone la estructura orgánica y funciones de cada unidad que lo conforma.

2.4 De la Integración del Tribunal

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

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

2.5 Competencia del Tribunal

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al ser un organismo jurisdiccional, es decir, que esta dotado de la función de jurisdicción para dirimir o resolver los conflictos que se substancian ante el, también esa función que realiza tiene un límite llamado competencia, que es el ámbito de validez en el que actuará, que se determina por la materia, el territorio, la cuantía y el grado.

De lo anterior, y aplicando las ideas de Daniel Márquez Gómez al respecto, podemos señalar al igual que el autor mencionado, la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se divide en "objetiva" y "subjctiva"; la primera haciendo referencia a este órgano que ejercita su competencia por materia y territorio; y la segunda en razón de los sujetos encargados de la función jurisdiccional.¹⁰⁷

Ahora bien, aplicando estos conceptos, la competencia objetiva se desempeña a través de la Sala Superior y las Salas Ordinarias, y la competencia subjctiva en encargada a los Magistrados que integran esas Salas.

El artículo 20, de la Ley en comento, expone que la competencia material de la Sala Superior es:

I.- Fijar la Jurisprudencia del Tribunal;

Esta fracción amplía su sentido con los numerales 89 a 94, de la LTCADF, donde se expone que las sentencias de la Sala Superior constituirán Jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ella se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por el voto de cuatro Magistrados, en el mismo sentido.

Para interrumpir o modificar la Jurisprudencia del Tribunal se requerirá el voto en el mismo sentido de cuatro Magistrados por lo menos. La Jurisprudencia perderá tal carácter cuando se pronuncie una resolución en contrario, debiendo expresarse en ella las razones que funden el cambio de criterio.

II.- Resolver los recursos en contra de las resoluciones de la Salas;

De conformidad con el numeral 87, de la LTCADF, conocerá del Recurso de Apelación contra las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento.

III.- Resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las Salas Ordinarias y Auxiliares;

Este procedimiento se expone en el artículo 93, de la Ley en cita, donde los Magistrados, las autoridades o cualquier persona física o moral, podrá dirigirse a la Sala Superior denunciando la contradicción entre las resoluciones sustentadas por las Salas, tanto las ordinarias del Tribunal como de la misma Sala Superior.

Al recibir la denuncia, el Presidente de la Sala Superior designará al Magistrado que formule la ponencia a fin de decidir si efectivamente existe una contradicción y en su caso, cual será el criterio que como Jurisprudencia definitiva adopte la Sala.

IV.- Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior;

V.- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que, cuando los Magistrados no formulen el proyecto

¹⁰⁷ MÁRQUEZ GÓMEZ..., *op. cit.*, nota a pie (18) Pág. 39.

de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley;

En relación a este punto, el artículo 82, de la Ley en comento, menciona que al concluir la etapa de instrucción, y ser oídos los alegatos, se resolverá el juicio al finalizar la audiencia. Pero cuando exista un gran número de constancias el fallo definitivo se pronunciará en un término no mayor de diez días. Por lo tanto, al fenecer el término en comento, cualquiera de las partes en el juicio podrá promover la Excitativa de Justicia, misma que no se regula por la LTCADF, sino que se toma de los antiguos artículos 240 y 241, del Código Fiscal de la Federación (hoy artículos 55 y 56, de la LFPCA), en relación al numeral 25, de la LTCADF, por supletoriedad de la Ley.

VI.- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados del Tribunal y, en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlos; y

Este procedimiento es regulado por los artículos 46 a 49 de la LTCADF, donde cualquiera de las partes podrá recusar ante la Sala Superior a los Magistrados o Secretarios o éstos mismos presentarán su manifestación respectiva ante la Sala Superior cuando: sean cónyuges o parientes consanguíneos o afines de las partes o de sus representantes en línea recta sin limitación de grado; dentro del cuarto grado, en lo colateral por consanguinidad, o dentro del segundo en lo colateral por afinidad; si tuvieren interés personal en el asunto que motive el juicio; si han sido representantes de cualquiera de las partes en el mismo asunto; si tuvieren amistad o enemistad manifiesta con cualquiera de las partes o sus representantes; si han intervenido en la formulación o emisión del acto impugnado o en la ejecución del mismo; si son partes en un juicio similar, pendiente de resolución por parte del Tribunal; y los casos que se señale en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

El impedimento será calificado por la Sala Superior y decidirá si a lugar o no a la excusa recusación. Si se declara infundada, la Sala determinará si se planteó de mala fe imponiendo una multa a quien la hizo valer. Si el Magistrado o Secretario, conociendo las causas para que se excusaran de conocer del asunto y siguieran conociendo, incurrirán en responsabilidad.

VII.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes.

Esta fracción expone lo que se conoce como la competencia por turno, ya que ante la cantidad exorbitante de asuntos que se presentan ante dicho Tribunal, es necesario tener un orden en cuanto a la cantidad de asuntos presentados y que Sala podría conocer del siguiente negocio en razón de su turno.

Por otra parte, la competencia material y territorial de las Salas Ordinarias y Auxiliares se determina en el artículo 23, de la LTCADF, donde se expone:

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;

Dentro de esta hipótesis se contemplan los actos administrativos que provengan de la Administración Pública del Distrito Federal, englobando los órganos centralizados, desconcentrados.

De conformidad con los artículos 122, de la Constitución Federal; 8, 87, del Estatuto Gobierno, 2, 10 y 15, de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambos del Distrito Federal, en todos estos preceptos sustancialmente se menciona que el Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, quien podrá delegar funciones en órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales. Siendo los órganos centralizados: la Secretaría de Gobierno; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; la Secretaría de Desarrollo Económico; la Secretaría del Medio Ambiente; la Secretaría de Obras y Servicios; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Salud; la Secretaría de Finanzas; la Secretaría de Transportes y Vialidad; la Secretaría de Seguridad Pública; la Secretaría de Turismo; la Secretaría de Cultura; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; la Oficialía Mayor; la Contraloría General del Distrito Federal, y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Los órganos desconcentrados son las 16 Delegaciones Políticas del Distrito Federal que son: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, y Xochimilco.

En cuanto a los organismos paraestatales, la LTCADF, establece la fracción siguiente para contemplar los actos que estos emitan y que causen perjuicio a la esfera personal de los gobernados.

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;

Los artículos 97 y 98, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecen que la administración pública paraestatal se integra por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Por lo que los actos que emitan estos organismos en ejercicio de sus funciones y conforme a un procedimiento que se lleve conforme las reglas de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, podrán ser impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

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 agravio en materia fiscal;

Como ejemplos de esto, tenemos los créditos fiscales que se originan de la actualización de las hipótesis normativas fiscales que determina el Código Financiero del Distrito Federal por parte de personas físicas y morales de carácter privado; también, cuando las autoridades al ejercitar sus facultades y realizar visitas domiciliarias o revisión de gabinete determinan que el particular ha omitido enterar las cantidades a las que está obligado como contribuyente local; las peticiones del gobernado al solicitar la devolución de un pago en exceso que realizó por un ejercicio fiscal y; por último, las multas que se imponen por infracciones a las leyes administrativas y fiscales por parte de los gobernados.

Es de añadirse también, que las razones anteriores no son las únicas para determinar una obligación fiscal, sino también por un procedimiento administrativo resarcitorio, mismo que se da en virtud que los órganos administrativos encargados de administrar los dineros públicos no pueden expresar directamente las facultades que la norma jurídica les otorga con respecto a la administración de esos bienes sin un elemento esencial, la persona que ejerce esas facultades, ya que esta última es la que expresa finalmente la voluntad del órgano a través de la emisión de diversos actos o puede no expresarla por de diversas omisiones. Personas que pueden incurrir en diversas violaciones, irregularidades o inobservancias tanto la norma que regula su actividad, como a aquella que confiere derechos a los particulares (gobernados). Esta idea es de tal importancia que Luis Humberto Delgadillo menciona que “a partir de que se identifica a la persona física como parte integrante del órgano,... se le identifica como un elemento esencial del ente, sigue siendo un individuo con su propia esfera de... intereses particulares, ya que independientemente de que a través de la expresión de su voluntad hace quiere actuar al ente público, como persona física también expresa su voluntad...”¹⁰⁸

En esta tesitura, al observar que el elemento humano es el que exterioriza la voluntad del órgano que representa, puede variar la voluntad real de ese órgano o expresar la suya propia y mas cuando se trata de la administración de los dineros públicos, por eso al existir una irregularidad en el manejo de estos bienes pecuniarios, la autoridad administrativa fiscalizadora procede a iniciar el procedimiento resarcitorio en contra del servidor público que utilizó indebidamente o personalmente fondos públicos, situación que de ser comprobada, será el sujeto sobre quien recae una obligación de enterar el importe de un crédito que utilizó indebidamente o para uso personal, y que causó un perjuicio a la Hacienda Pública del Distrito Federal, procedimiento que inicia y se regula por el artículo 576, del Código Financiero para el Distrito Federal, numeral que textualmente señala:

“Artículo 576.- La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones, cuando descubra o tenga conocimiento de irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación, así como por cualquier otros actos u omisiones en que servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares, incurran y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, fincará, a través de la Procuraduría Fiscal, responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.

Asimismo, fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados, previa solicitud que dicha autoridad presente, en términos del artículo 577 de este Código.

De igual forma fincará responsabilidades resarcitorias en el caso de que la Asamblea y el Tribunal en su carácter de órganos de gobierno y los órganos autónomos a que se refiere el artículo 448 del Código, se lo soliciten fundada y motivadamente, de acuerdo con lo previsto por el artículo 577 de este Código.

Para los efectos de este Título y a falta de disposición expresa en este Código, se aplicarán supletoriamente el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.”

¹⁰⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Ed. Porrúa. México, 1996. Pág. 59.

Por lo que una vez determinado el monto del daño causado a la Hacienda Pública del Distrito Federal, el empleado público podrá combatir esa resolución que le determina una cantidad líquida a través de Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

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

V.- De los juicios en contra de resoluciones 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 dicten;

IX.- Del Recurso de Reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

Este recurso se interpondrá contra aquellas resoluciones que admitan o desechen la demanda interpuesta, asimismo, desechen o admitan alguna prueba ofrecida.

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;

Esta hipótesis contiene una figura jurídica la cual no es definida por la misma LTCDF, ni por diverso ordenamiento jurídico mexicano, sino que es abordada por la doctrina nacional e internacional, denominando este proceso como Juicio de Lesividad, mismo que José Roberto Dromi, citado por Gustavo A. Esquivel Vázquez, nos habla de el mencionando que este proceso es "promovido por un particular contra un acto estatal susceptible de ser impugnado en la vía jurisdiccional; pero la Administración puede también hacerlo en ejercicio de la acción de lesividad. Ella conforma un proceso administrativo especial, entablado por la propia administración en demanda de que se anule un acto administrativo que declaró derechos a un particular pero que es ilegal, lesivo a los intereses de la Administración... La acción de lesividad se equilibra con la estabilidad de los actos administrativos, por cuanto la administración no puede revocar libremente sus decisiones sin necesidad de declararlas lesivas e impugnarlas jurisdiccionalmente... Con la acción de lesividad solamente se pueden impugnar actos administrativos irrevocables (estables) en sede administrativa."¹⁰⁹

En este orden de ideas, la hipótesis contenida en la fracción que se estudia contempla el Juicio de Lesividad que como ya hemos visto, es iniciado por la autoridad administrativa ante el órgano jurisdiccional con el objeto de que se declare la nulidad de un acto que le beneficia a un particular y que al mismo tiempo causa un perjuicio 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;

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

Dentro de esas otras Leyes que menciona esta fracción, encontramos a la Ley de Procedimiento Administrativo y al Código Financiero, ambos para el Distrito Federal, donde en ellos genéricamente se establece que en contra de los actos que emita una autoridad administrativa o fiscal, podrá acudirse directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a impugnarla; también, tenemos el caso de las resoluciones emitidas en resolución a recursos administrativos, estas son atacables en juicio de nulidad ante dicho Tribunal.

Por último, el artículo en estudio señala que solo habrá excepción en estas competencias cuando:

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.

¹⁰⁹ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A. "El Juicio de Lesividad y otros estudios". Ed. Porrúa. México, 2002. Págs. 66 y 67.

Ahora bien, ya observamos cuales son las materias sobre las que conocerá tanto la Sala Superior como las Salas Ordinarias y Auxiliares del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pero para que se de el supuesto de competencia y se conozca sobre el asunto a litigar, debemos determinar si este es procedente o improcedente la acción que se pretende ejercitar, atendiendo a la naturaleza del acto que se pretende atacar de ilegalidad, de conformidad con el siguiente subtema.

2.6 Improcedencia del Juicio de Nulidad

Para que este órgano jurisdiccional pueda entrar al conocimiento del asunto litigioso, es muy importante saber si nuestra acción a ejercitar es procedente o improcedente. De acuerdo con Cesar Castañeda Rivas, por improcedencia debemos entender como “la existencia de una causa prevista por la ley en forma anticipada y, cuya presencia, exista la imposibilidad jurídica para que el Tribunal estudie y resuelva la cuestión controvertida”.¹¹⁰

Ahora bien, estas causales de improcedencia las encontramos en el artículo 72, de la LTCADF, mismas que expresan lo siguiente:

I.- Contra actos o resoluciones de autoridades que no sean del Distrito Federal;

Esta causal determina el ámbito de competencia del Tribunal en razón de territorio y la materia. En cuanto al primero, el Tribunal ejerce su facultad jurisdiccional dentro de los límites territoriales del Distrito Federal. En cuanto al segundo, la materia versa sobre los actos emanados por las autoridades administrativas del Distrito Federal, a excepción de los asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como lo son las fianzas.

II.- Contra actos o resoluciones del propio Tribunal;

En este punto, se resalta la idea inadmisibles que el Tribunal conozca sobre sus resoluciones definitivas, es decir, aquellas que se emitieron por resolución del Recurso de Apelación, ya que si conociera de éstas, sería juez y parte al mismo tiempo y la parte que impugna el fallo se vería afectada directamente. Por eso, la parte que no salió beneficiada con la resolución definitiva, si fuese el particular tiene a su alcance el Juicio de Garantías en la vía Directa o Uniinstancial y para el caso de las autoridades el Recurso de Revisión Administrativo, ambos ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa competente del Poder Judicial de la Federación, en el Distrito Federal.

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

La fracción transcrita recoge etimológicamente, el significado de litispendencia: existencia de otro juicio pendiente de resolución. Los requisitos que actualizarán esta causal, se derivan de que entre el juicio pendiente de resolución y el nuevo que se instaure exista una absoluta identidad en cuanto a las partes y el acto impugnado, aún cuando las violaciones reclamadas sean diversas. En presencia de esta causal, el nuevo juicio debe sobreseerse, ya que de no hacerse así, existirían dos resoluciones que podrían contradecirse.

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

Esta hipótesis exige los mismo requisitos que la fracción anterior, es decir, que exista una identidad en cuanto a las partes en el juicio y el acto reclamado, con la diferencia que en este caso que el acto que se intenta impugnar nuevamente ya ha sido juzgado en otro juicio.

Al emplearse la expresión “que haya sido juzgado” se refiere a que el acto que se intenta impugnar nuevamente ya fue materia de un proceso contencioso administrativo y que éste ya fue resuelto por sentencia.

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

La improcedencia, en los supuestos de esta disposición, deriva primeramente de la no afectación de los intereses del actor, en términos del artículo 32, de la LTCADF, que establece como presupuesto fundamental de la acción, la existencia de un interés legítimo.

¹¹⁰ CASTAÑEDA RIVAS y otro, *op. cit.*, nota a pie (28) Pág. 162.

La improcedencia también puede operar en presencia de actos consumados de un modo irreparable, es decir, actos que al ser ejecutados ya no admiten reparación por juicio alguno. En este caso, el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tiene la finalidad por una parte de suspender el acto para que este no se ejecute y no se quede sin materia el juicio, y por otra parte que de ser fundada la demanda se ordene restituir al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos, por lo que si el acto ya ha sido consumado, es imposible restituir de un derecho al actor cuando los actos que se reclaman han sido consumados.

La tercera hipótesis que contempla esta fracción, se refiere al consentimiento expreso o tácito de un acto administrativo, dándose este consentimiento de dos maneras: 1) se tendrá por consentido expresamente un acto administrativo cuando se manifieste de manera verbal, por escrito o por signos inequívocos; y tácitamente 2) cuando no se impugne en los términos y plazos que las leyes determinen para tal efecto.

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

Esta causal tiene por improcedente el juicio de nulidad cuando el actor haya tramitado con anterioridad un recurso administrativo contra la resolución que le aqueja y no se haya desistido de este recurso antes de acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. O bien, cuando el actor haya impugnado el acto administrativo ante los Juzgados del Poder Judicial por la posible inconstitucionalidad de éste y se encuentre este proceso en trámite.

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

La hipótesis legal que se transcribe es materia de un estudio especial, ya que implica cuestiones de legalidad y de constitucionalidad. Por lo que al analizarlas a fondo, estaríamos desviándonos de nuestro tema principal. De tal manera la abordaremos de la manera más sencilla, explicando su contenido concretamente.

La hipótesis en cita, presenta dos variantes:

a) Si un reglamento, circular o disposición general tiene aplicación concreta a través de un acto o resolución administrativa y afecta los intereses del gobernado, será dable su impugnación ante el Tribunal si es que en virtud de dicho acto de aplicación no se cuestiona el reglamento, circular o disposición de carácter general, ya que en tal caso, la sentencia que dicte el Tribunal se referirá exclusivamente a la validez o nulidad del acto.

b) En cambio, si por el acto de aplicación se instaura un juicio impugnando también el reglamento, circular o disposición general, esto no resulta ser competencia del Tribunal, ya que carece de competencia para decidir dicha cuestión, pues el juzgamiento, sobre tal materia, no implica analizar aspectos de legalidad sino de constitucionalidad, lo que es privativo del Poder Judicial Federal.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, determina en forma por demás clara y específica su competencia y la materia del juicio que se ventile, esto es, la legalidad o ilegalidad del acto o resolución administrativos controvertidos, avocándose sus sentencias a determinar la validez o nulidad del acto o resolución impugnados. Por lo tanto, carece de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto o resolución.

Esta consideración pareciera contradictoria y hasta cierto el lector pudiera pensar que es errónea, en virtud que existe la Tesis de Jurisprudencia número S.S./J. 8, emitida por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, visible en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de noviembre 4, 1999, Época Tercera, que al rubro señala:

“VIOLACIONES CONSTITUCIONALES. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL ES COMPETENTE PARA CONOCER DE.- El Tribunal es competente para conocer de las violaciones constitucionales que se hayan cometido por las autoridades administrativas del Distrito Federal, cuando el actor demande la nulidad del acto o resolución de que se trate por incompetencia de la autoridad que lo emitió, incumplimiento u omisión de las formalidades legales, violación de la ley, o por no haberse aplicado la debida. Es decir, este órgano jurisdiccional, por la naturaleza de su función, puede conocer de violaciones constitucionales para determinar la legalidad o ilegalidad del acto o resolución impugnado.”

En esta Jurisprudencia se expresa que el Tribunal aludido es competente para conocer sobre las violaciones constitucionales que hayan cometido las autoridades administrativas al emitir su acto, para poder determinar la validez o ilegalidad de un acto. Circunstancia que al lector, al leer esta Jurisprudencia, pudiera pensar que el Tribunal citado si puede conocer sobre la constitucionalidad de los actos administrativos emitidos por las autoridades administrativas del Distrito Federal. O bien, pudiera dar cabida a un pensamiento que determine que esta Jurisprudencia transgrede el artículo 16, Constitucional, en relación al Principio de Legalidad, que substancialmente determina que toda autoridad debe ceñirse a lo que las leyes les permiten hacer, añadiendo

el comentario de que ningún precepto de la LTCADF establece la competencia para conocer situaciones de constitucionalidad de actos administrativos.

Ambas consideraciones son razonables, por lo que nuestro párrafo que antecede a la Jurisprudencia citada pudiera resultar carente de sentido, puesto que esa Jurisprudencia lo contradice, planteándose un problema, el cual podemos resolver de la siguiente manera.

La Jurisprudencia citada, expresa contextualmente que podrá conocer de la constitucionalidad de un acto cuando el actor demande la nulidad del acto o resolución de que se trate por incompetencia de la autoridad que lo emitió, incumplimiento u omisión de las formalidades legales, violación de la ley, o por no haberse aplicado la debida. Es decir, que este órgano jurisdiccional puede conocer de violaciones constitucionales para determinar la legalidad o ilegalidad del acto o resolución impugnados. Lo cual NO implica que tenga la facultad de conocer cuestiones de constitucionalidad, sino que el Tribunal al estudiar la controversia planteada "estará al tanto" de la pronunciación que hace el Poder Judicial Federal sobre la constitucionalidad de un acto o de la ley que sirvió para su fundamento y estar en aptitud de determinar la validez o nulidad del acto o resolución que fueron de su conocimiento. Por otra parte, si el Tribunal se excede en sus facultades y se pronuncia la su constitucionalidad o inconstitucionalidad, si estaría violando el artículo 16 Constitucional, ya que carece de facultad para pronunciarse sobre el particular, ya que esto es materia privativa del Poder Judicial Federal.

En tal virtud, ha quedado zanjado el problema planteado al tenor de las consideraciones expuestas. Procediendo a estudiar las siguientes hipótesis del artículo 72, de la LTCADF.

VIII.- Cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar;

Para que opere esta causal, es necesario que se de: 1) la inexistencia material de un acto o resolución administrativa que el actor impugna o 2) que no exista un vínculo entre dicho acto o resolución con la autoridad a quien se le imputa. En la primera hipótesis, se refiere a que el acto que se reclama no existe materialmente o que de las constancias que integran el expediente no se desprende la existencia de un acto que lesiona los intereses del acto. La segunda hipótesis se refiere a que no existe una vinculación entre el acto que se combate con la autoridad que se demanda.

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

EL juicio contencioso administrativo tiene por objeto decidir sobre la legalidad o ilegalidad de un acto que se impugna, siendo este la materia sobre la cual versa este proceso, pero si la autoridad revoca el acto materia de la controversia, como resultado inmediato cesarán sus efectos y, por ende, el juicio carecerá de objeto y ya no habrá razón para substanciarlo.

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

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

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

A diferencia de las anteriores fracciones que establecen causas específicas de improcedencia, ésta se refiere a la improcedencia que pudiera resultar genéricamente de la LTCADF. La aplicación de esta hipótesis está referida fundamentalmente a los presupuestos para el ejercicio de la acción, la competencia, la personalidad y capacidad de las partes.

2.7 Las Partes en el Proceso

El artículo 33, de la LTCADF, señala que son partes en el juicio contencioso administrativo:

I.- El actor;

II.- El demandado. Tendrán ese carácter:

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

B) Los Delegados, Subdelegados y en general las autoridades de las Delegaciones Políticas a cuya esfera directa de competencia corresponda la resolución o el acto administrativo impugnados;

- C) Las autoridades administrativas del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de las resoluciones o actos que se impugnen;
- D) El Gerente General de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal;
- E) La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 23, fracción IX de esta Ley;
- F) Las autoridades de la administración pública Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada del Distrito Federal.

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

De tal forma, las partes dentro del juicio contencioso administrativo del Distrito Federal, serán el actor, el demandado, carácter procesales que podrían tener el particular o la Administración Pública del Distrito Federal, y el tercero perjudicado, que en la mayoría de los casos no existe.

Pero el concepto de parte, no se refiere a una sola persona, ya que el actor, el demandado o el tercero perjudicado, podría estar integrado por varias personas. Cuando una parte dentro del juicio esta compuesta de diversas personas, se le denomina “litisconsorcio”¹¹¹; el cual estará calificado de acuerdo con la parte actuante, siendo litisconsorcio “activo” cuando exista una pluralidad de actores o “pasivo” en atención a una diversidad de demandados. Al existir la figura de litisconsorcio en el proceso contencioso administrativo, conforme al segundo párrafo, del artículo 35, de la LTCADF, se deberá nombrar un representante común y en caso de no hacerlo así, el Magistrado instructor en su rebeldía lo hará, de acuerdo al segundo párrafo, del artículo 53, del CPCDF, de aplicación supletoria.

2.7.1 Partes en sentido material y formal

Cipriano Gómez Lara, menciona que “el concepto de parte en sentido material se refiere al sujeto del nexo material o de fondo que está por debajo o atrás del proceso, aquella persona a la cual el resultado del proceso, la probable sentencia, estará en posibilidad de afectarle en su ámbito jurídico en forma particular y determinada. Esa afectación al ámbito o a la esfera jurídica de la parte material podrá consistir en una ampliación, en una restricción o en una mera medida de protección o conservación de dichos ámbitos o esfera jurídica”¹¹¹

En virtud de esto, podemos indicar que parte en sentido material es el sujeto de la relación jurídica sustancial, es decir, el sujeto de los derechos o de las obligaciones en conflicto, el cual se verá beneficiado o perjudicado por la sentencia respectiva; sujeto que puede ser el actor, el demandado o el tercero perjudicado.

Con respecto al concepto de parte en sentido formal, citando nuevamente a Gómez Lara, el nos menciona que este concepto lo conforma “aquel sujeto que sin verse afectado concretamente y en forma particular su esfera jurídica por la resolución jurisdiccional que resuelve la controversia o conflicto, cuente con atribuciones, dadas por la ley, para impulsar la actividad procesal, con objeto de obtener la resolución jurisdiccional que vendrá a afectar la esfera jurídica de otras personas: las partes materiales.”¹¹²

En este sentido, es posible señalar que parte en sentido formal, es aquella persona que cuenta con atribuciones dadas por la parte en sentido material (actor, demandado o tercero perjudicado) y por la ley para obrar en nombre y representación del primero en un proceso y que no verá afectada su esfera jurídica en lo particular. Situación que se ve reflejada en el artículo 35, de la LTCADF, donde dicho numeral establece que las partes (en sentido material) podrán autorizar a personas con capacidad legal para oír y recibir notificaciones, así como para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en la audiencia respectiva.

Sin embargo, no necesariamente tienen que ser distintas las partes en sentido material y formal, ya que tales aptitudes pueden recaer en una sola persona; es decir, la parte en sentido formal puede ser la propia parte en sentido material, lo cual tiene lugar cuando en la contienda un sujeto actúa por su propio derecho, por estar capacitado para actuar por sí en el proceso (cuando se tratase de una persona física).

En cambio, cuando la parte en sentido material no se encuentra capacitada para ser parte, por estar impedida por la ley para actuar por nombre propio (como sucedería con una persona incapacitada legalmente, una persona moral de carácter privado o público), su intervención en el proceso se hará a través de sus representantes legales, los cuales tendrán el carácter de partes en sentido formal. Lo mismo sucede tratándose de aquellas personas capaces, pero que deciden nombrar un mandatario.

*Litisconsorcio es un término compuesto que deriva de los vocablos latinos *lis-litis* o sea litigio y *consortium-ii* que significa participación o comunión de una misma suerte con uno o varios, por lo que litisconsorcio quiere decir: “litigio en que participan de una misma suerte varias personas.” (E-Jurisprudencia, Legislación y Doctrina, Versión 5.0. Tecnologías y Recursos Legales de Software.)

¹¹¹ GÓMEZ LARA, Cipriano. “Teoría General del Proceso”. 21ª Edición. Ed. Trillas. México, 2003. Pág. 219.

¹¹² *Ibidem*. Pág. 216.

Como observamos, para que la parte en sentido material pueda actuar dentro de un proceso, tiene que ser una persona con capacidad de goce y ejercicio, y cuando no detenta la aptitud de ejercicio, tendrá que ser representada por otras personas que si sean capaces y que actúen en su nombre. Ahora veremos que significa tener capacidad legal para actuar en un proceso, concepto que se encuentra ligado a este punto en estudio.

2.7.2 La Capacidad de las Partes

Como observamos, para intervenir en el proceso es menester tener capacidad. La capacidad es definida por algunos autores de la siguiente manera:

Eduardo García Maynez señala que la capacidad es “la aptitud que una persona tiene de ejercitar los derechos cuyo disfrute le corresponde.”¹¹³

Igualmente, Ernesto Gutiérrez y González, determina que la capacidad es “la aptitud jurídica para ser sujeto de derechos y deberes, y hacerlos valer.”¹¹⁴

Por último, para Manuel Lucero Espinosa la capacidad es “la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones.”¹¹⁵

De las definiciones que anteceden, podemos indicar que la capacidad es la aptitud que una persona física o moral (privada o pública) de ser sujeto de derechos y obligaciones. Derechos que el sujeto capaz puede hacer valer por si o por sus representantes u obligaciones que se le exigirán cumplir por otras personas en ejercicio de sus derechos correspondientes. De aquí, se puede observar que la capacidad es de dos tipos: de goce y de ejercicio.

La capacidad de goce es la aptitud misma de ser sujeto de derechos y obligaciones. Y la capacidad de ejercicio, es la aptitud jurídica de ejercitar o para hacer valer los derechos que se tengan, y para asumir por si mismo obligaciones jurídicas.

En este orden de ideas, el que ejerce directamente sus derechos y asume obligaciones (como puede serlo una persona física), tiene capacidad de ejercicio y a la vez capacidad de goce. En cambio, el que no puede ejercer por si mismo sus derechos ni obligarse directamente (como lo puede ser una persona jurídica de carácter público o privado), no tiene capacidad de ejercicio y solo tendrá la capacidad de goce, necesitando de un representante legal que en su nombre ejercite sus derechos y se obligue igualmente.

Los conceptos antes señalados, se encuentran íntimamente relacionados con las nociones vistas de parte en sentido material y formal. Así, tenemos que el capaz de ejercicio y de goce, tendrá el carácter de parte en sentido formal y a la vez material, cuando actúe en nombre propio. En cambio, el incapaz de ejercicio, pero capaz de goce, sólo podrán ser parte en sentido material y sus representantes legales lo serán en sentido formal.

2.7.3 La Legitimación de las Partes

Para Cipriano Gómez Lara, la legitimación es “una situación del sujeto de derecho, en relación con determinado supuesto normativo que lo autoriza a adoptar determinada conducta.”¹¹⁶

Manuel Lucero Espinosa, determina a la legitimación como “la autorización legal que tiene un sujeto de derecho para poder actuar o intervenir, respecto de un determinado supuesto o acto jurídico. De esta forma si el sujeto se encuentra autorizado se dice que se encuentra legitimado, si no existe la autorización legal, no lo será.”¹¹⁷

En atención a los conceptos que anteceden, la legitimación es la autorización que tiene un sujeto para actuar o intervenir respecto de un determinado supuesto o acto jurídico. Ahora, si ese sujeto se coloca en una situación por la cual una hipótesis normativa se actualiza y lo autoriza para actuar, se dice que esta legitimado.

Ahora bien, respecto de las partes procesales, puede ser de dos tipos: Legitimación ad causam (legitimación en la causa) y legitimación ad processum (legitimación procesal).

¹¹³ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho”. 44ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1992. Pág. 412.

¹¹⁴ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. “Derecho de las Obligaciones”. 10ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1995. Pág. 388.

¹¹⁵ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 81.

¹¹⁶ GÓMEZ LARA..., *op. cit.*, nota a pie (111) Pág. 261.

¹¹⁷ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Págs. 81 y 82.

Lucero Espinosa menciona en estos dos tipos de legitimación se definen de la siguiente manera: “la legitimación ad causam, se encuentra vinculada con el fondo del proceso; es decir, es aquella que tiene toda parte en sentido material, y que en tal virtud se le ha considerado como una consecuencia para obtener una sentencia favorable ya que presupone una capacidad específica (la de poder ser parte) para hacer valer un derecho. En otras palabras, la legitimación ad causam es la identidad del actor, así como la identidad del demandado, o bien de los terceros, todo siempre en sentido material, en cuanto que ellos son titulares de un derecho subjetivo cuya aplicación y respeto piden al órgano jurisdiccional.”¹¹⁸

La legitimación ad processum o capacidad procesal, la cual consiste en la aptitud de las personas para actuar en un proceso determinado, y, por lo tanto, se identifica con quien tiene el derecho sustantivo invocado, parte en sentido material, o como por sus legítimos representantes (sentido formal).¹¹⁹

De lo anterior, podemos advertir que ambos conceptos son diferentes, en tanto que la legitimación en la causa constituye un aspecto sustancial, ya que va en relación al fondo de la controversia, en tanto que la legitimación en el proceso representa una figura eminentemente procesal, ya que es la capacidad que un sujeto tiene para realizar válidamente actos procesales, bien sea que actúe por su propio derecho o en representación de otra persona, por lo que su acreditamiento en el juicio implica un presupuesto procesal.

Las ideas expuestas, también son sostenidas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, en la Tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: XI, Febrero de 1993, Página: 275, que a letra dice:

“LEGITIMACION EN LA CAUSA Y LEGITIMACION EN EL PROCESO. DIFERENCIAS. La legitimatio ad causam no es un presupuesto procesal como erróneamente lo expuso la responsable, porque lejos de referirse al procedimiento o al válido ejercicio de la acción, contempla la relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés perseguido en el juicio. Es entonces, una cuestión sustancial y no procesal o, mejor dicho, un presupuesto de la pretensión para la sentencia de fondo. En cambio, la legitimatio ad processum sí es un presupuesto procesal pues refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales y, por tanto, es condición para la validez formal del juicio.”

Ahora, veamos como se aplican los conceptos de parte, capacidad y legitimación a las partes que actúan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2.7.4 El Demandante, el Demandado y el Tercero Perjudicado

Como ya observamos en el artículo 33, de la LTCADF, serán partes en el juicio contencioso administrativo, el actor, el demandado y el tercero perjudicado.

Lucero Espinosa señala que demandante o actor, es aquella persona que se va a encargar de promover, a través de la acción procesal, el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Carácter que tendrá el particular (persona física o jurídica) o una autoridad administrativa.¹²⁰

Cuando el impetrante es persona física, tendrá que demostrar que es un ente capaz, que es el titular del derecho que debate y que el acto o resolución administrativa que controvierte lesiona sus intereses, además, que existe una norma jurídica que lo autoriza para combatir dicho acto o resolución.

En el caso de que el actor sea una persona o moral de carácter privado, en primer término, esta no podrá actuar por sí misma, en virtud que es una persona jurídica creada por norma legal, por lo tanto obrará a través de un órgano de representación o por medio de una o varias personas físicas capaces (como lo determinan los artículos 27 y 28, del Código Civil para el Distrito Federal); cuando se haya autorizado a personas físicas, estas deberán acreditar su representación, que el derecho que invocan es de la tenencia de su representada, que hay una norma legal que autoriza a esa persona jurídica y que dicho acto o resolución afecta sus intereses.

Ahora bien, cuando la función jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es activada por una autoridad administrativa, hay que atender a dos supuestos:

- 1) Cuando el demandado es otra autoridad administrativa, o
- 2) Cuando el demandado es un particular.

¹¹⁸ ídem.

¹¹⁹ ídem.

¹²⁰ íbidem. Pág. 83.

En atención estos puntos, es de señalarse primeramente que el particular no es el único que solicita la restitución u observancia de un derecho que ha sido afectado por una autoridad administrativa, ya que la propia Administración Pública Local también tiene una serie de derechos públicos subjetivos que son oponibles a los particulares y a otras autoridades administrativas.

Por lo tanto, al detentar derechos públicos subjetivos las autoridades administrativas del Distrito Federal, los cuales son visibles en la Constitución, las normas secundarias Federales y Locales, de actos administrativos y de contratos; derechos que la autoridad administrativa titular podrá hacerlos valer y solicitar su restitución u observancia a otra autoridad de la misma naturaleza ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con las fracciones I y II, del artículo 25, del Código Civil para el Distrito Federal, es una persona moral, quien deberá actuar a través de la persona o personas que sean los titulares del órgano administrativo (Jefe de Gobierno, Secretaría, Órgano Desconcentrado o Paraestatal) que representen, según sea el caso. Por lo que el titular del órgano u organismo administrativo en atención a sus facultades o a través de la unidad administrativa encargada de asuntos contenciosos, podrá impugnar un acto o resolución proveniente de otra autoridad administrativa local que lesione sus intereses o que beneficie a un particular.

Una vez precisado lo anterior, atenderemos a la primera hipótesis, donde el demandado es otra autoridad administrativa, y en este caso, la autoridad administrativa deberá seguir los mismos lineamientos que los particulares, ya que deberá acreditar su representación, que el acto a combatir lesiona los intereses del órgano que representa y que la norma jurídica lo autoriza para solicitar la nulidad del acto que considera ilegal.

En atención al segundo supuesto, este proceso versa sobre una resolución que beneficia a un particular, por lo que la autoridad administrativa al no poder revocar ese acto, se ve en la necesidad de demandar al gobernado controvirtiendo la legalidad de ese acto. Este proceso es conocido como Juicio de Lesividad, que es regulado por la fracción X, del artículo 23, de la LTCADF. Manuel Ortells Ramos menciona que este proceso tiene por objeto "una pretensión procesal de la propia administración dirigida contra un acto suyo que no puede anular por sí misma en ejercicio de su potestad de autotutela. Si ese acto causa perjuicio al interés público, puede impugnarlo jurisdiccionalmente y su pretensión será examinada del mismo modo que las demás interpuestas en el proceso administrativo."¹²¹

Proceso en el que, como se desprende de la definición, la autoridad deberá seguir los requisitos procesales para la procedencia de su acción, en virtud que será examinada como cualquier otra.

Ahora, es momento de hablar del Demandado, este carácter, señala Lucero Espinosa, que lo tendrá la persona contra quien se endereza una demanda jurisdiccional, y a la cual se le exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada.¹²²

El demandado, por lo regular, es la autoridad administrativa que emitió el acto o resolución que se impugna, asimismo, el particular también puede ser demandado, en virtud de que a su favor hay una resolución administrativa que le beneficia y que la propia autoridad no puede revocar anular, situación que ya examinamos en los párrafos que preceden.

En este caso, la autoridad demandada o el particular podrán optar diversas posturas con respecto a la demanda que les ha sido interpuesta, ya que pueden allanarse, confesar lo hechos, reconocer el derecho o bien resistirse a la pretensión del actor a través de las defensas y excepciones que opongan para destruir la acción de su contraparte y defender la validez y legalidad del acto que se impugna.

El Tercero Perjudicado, como lo menciona la fracción III, del artículo 33, de la LTCADF, es aquella persona cuyos intereses pudieran verse afectados por las resoluciones del Tribunal o que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante.

La intervención del tercero en el contencioso administrativo consiste en la colaboración con la parte demandada respecto a sus excepciones y defensas y que tratará de sostener la validez y legalidad del acto controvertido. Además, este tercero también deberá reunir los requisitos procesales expuestos con anterioridad, es decir, ser capaz, titular de un derecho que pudiera verse afectado y estar legitimado por la ley para acudir a juicio.

La aparición del tercero se verá en función del acto combatido, es decir, de las personas que intervinieron en su realización o ejecución, o de aquellas a quienes pudiera beneficiar. Además, es de señalarse que no siempre existe un tercero en el juicio de nulidad.

¹²¹ CORTES ORTELLS, MANUEL; MARCARELL NAVARRO, MARIA JOSÉ; CÁMARA RUIZ, JUAN; Y JUAN SÁNCHEZ, RICARDO. "El Proceso Contencioso-Administrativo (con jurisprudencia actualizada y formularios)". 2ª Edición. Ed. Comares. Granada, España, 1998. Pág. 189.

¹²² LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 86.

Ahora bien, como hemos observado, el actor, el demandado y el tercero perjudicado, tienen que ser personas con capacidad legal para poder ejercer sus derechos, ya sea por sí o por interpósita persona (en razón de su naturaleza jurídica). Siendo partes en sentido material, en virtud que son titulares de derechos y obligaciones que son materia de la controversia y ellos son los afectados directos por la resolución jurisdiccional que se emita. Además, al ser titulares de derechos y obligaciones públicas subjetivas, cuentan con el reconocimiento de la ley para actuar en un proceso, es decir se encuentran legitimados para acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Es de resaltar este último requisito, la legitimación o autorización legal, para poder acudir ante ese Tribunal, se encuentra vinculado al artículo 34, de la LTCADF. Por lo que veamos que tipo de autorización necesita el actor, el demandado y el tercero perjudicado para intervenir en el proceso contencioso administrativo.

El artículo 34, de la LTCADF, mismo que señala textualmente lo 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.”

Del precepto anterior, se desprende que para poder intervenir en el juicio, se requiere ser titular de un interés legítimo o en determinados casos de un interés jurídico. En virtud de esto, si no se tiene un interés legítimo o jurídico no se está legitimado en la causa para actuar en el juicio, es decir, no se cuenta con el apoyo de la norma jurídica para ser parte en el proceso contencioso administrativo.

Por lo tanto, para estar autorizado o legitimado en el proceso contencioso administrativo y poder intervenir en el, es necesario que el actor, demandado o tercero perjudicado ostente un interés legítimo o jurídico, y por tanto se estará facultado para impugnar ese acto o resolución que causa agravio.

Ahora bien, veamos a continuación en que consiste el interés jurídico y el interés legítimo.

2.7.5 El Interés Jurídico y el Interés Legítimo

Para poder definir lo que es el interés jurídico, debemos abordar primeramente el concepto de relación jurídica administrativa, el cual se encuentra estrechamente vinculado con ese tipo de interés, ya que dicho concepto da su origen y aplicabilidad en el proceso contencioso administrativo.

2.7.5.1 La Relación Jurídico Administrativa

Antes de dar una definición de lo que es una relación jurídico-administrativa, veamos el concepto base de lo que es una relación jurídica, para lo cual observemos como Gutiérrez y González, tomando en cuenta la Teoría Alemana, nos expone sobre lo que conlleva una relación jurídica, al mencionar que: “La relación jurídica como elemento de la obligación, ...se reduce a la facultad que tiene el acreedor de poder exigir a su deudor que cumpla, y la situación del deudor de deber de cumplir con la pretensión de su acreedor. En otras palabras, la relación jurídica se reduce a un poder de exigir y a un deber de cumplir, situación que se engloba bajo el vocablo “Schuld”...Y como consecuencia del incumplimiento de ese deber, viene el hecho ilícito, que ya no es un elemento de la relación jurídica, sino una consecuencia por haberla incumplido; por lo tanto, de conformidad al incumplimiento de la obligación, viene una coacción del poder público para que se haga efectiva la obligación cuando el deudor no la cumple voluntariamente, y a esto se le denomina “Haftung”; y la intervención del poder público a través de un órgano jurisdiccional se verá en atención a la acción procesal que se ejerza.”¹²³

Dentro del primer párrafo del concepto anterior, encontramos los siguientes elementos:

- a) Un sujeto activo o acreedor;
- b) Un sujeto pasivo o deudor;
- c) Un poder de exigir por parte del primero, y
- d) Una obligación de cumplir por parte del segundo.

¹²³ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ..., *op. cit.*, nota a pie (114) Págs. 109 y 110.

Como observamos, el sujeto activo es aquella persona que tiene el derecho o autorización de la ley para poder exigir el cumplimiento de una obligación.

Ese poder de exigir es lo que García Maynez, denomina como “*facultas exigendi*”, que es el derecho que se tiene sobre una conducta ajena, y que es parte del derecho subjetivo, ya que éste último permite a una persona hacer lícitamente algo, supone la existencia de la norma que imprime a la conducta facultada el sello positivo de la licitud.¹²⁴

En este orden de ideas, en la relación jurídica, el acreedor es aquella persona que posee un derecho subjetivo, a través del cual exige el cumplimiento de una conducta positiva de dar o hacer, que implica el “*facultas agendi*”, o de no hacer que constituye el “*facultas omittendi*” o conducta negativa, a otro sujeto denominado deudor quien tiene el deber de cumplir con esa prestación prescrita a que se obligó, satisfaciendo el interés del primero por el derecho que tiene sobre la conducta del obligado.

De lo anterior, podemos señalar que la relación jurídica es el vínculo jurídico que existe entre dos o más personas, donde el primero de ellos, denominado “acreedor” tiene el poder de exigir a otro denominado “deudor” el cumplimiento de una obligación, y éste último tiene el deber de cumplir con esa obligación al realizar una conducta de dar, hacer o no hacer, satisfaciendo así el interés del primero.

Ahora bien, cuando esa relación es llevada al campo del Derecho Administrativo, la aplicación de este concepto tiene lugar con el surgimiento del Estado de Derecho, con el cual se transformó al individuo de poder supremo a un sujeto de derecho, al someter al derecho la actuación del Estado (Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal) y proteger los derechos de los gobernados.

Cuando en esa relación de derechos y obligaciones, uno de los sujetos es la Administración Pública (Federal, Estatal o del Distrito Federal), se le denomina jurídico-administrativa. Pero tendrá tal carácter cuando ese vínculo se regule por normas de Derecho Administrativo. Y la característica de sujeto activo o acreedor y sujeto pasivo o deudor, recae tanto en los órganos de la Administración Pública, como en los gobernados o entre dos sujetos de derecho público.

Por lo que en este orden de ideas, podemos señalar que la relación jurídico administrativa es el vínculo que une a dos o mas personas sujetos de derecho, por el cual uno de ellos denominado “acreedor” (ya sea el gobernado o autoridad administrativa), titular de un derecho subjetivo, puede exigir a otro llamado “deudor” (órgano de la Administración Pública o a un particular) el cumplimiento de una obligación, consistente en la realización de una conducta positiva o negativa, satisfaciendo con ellas el interés del primero.”

2.7.5.2 Los Derechos Públicos Subjetivos

Como hemos estudiado, el sujeto activo de la relación jurídica es aquel que puede exigir de otro sujeto el cumplimiento de una obligación, pero para que opere tal facultad es indispensable la titularidad de un derecho subjetivo a favor del sujeto activo. El derecho subjetivo es una parte inseparable de la relación jurídica, ya que a través de éste, se puede exigir al obligado una determinada conducta, de dar, hacer o no hacer y se convierte en público ese derecho por estar protegido por normas de derecho administrativo. Además, que las partes que conforman esa relación son un particular y la Administración Pública del Distrito Federal o dos entes de la misma Administración.

Como habíamos señalado, el sujeto activo de la relación jurídica puede ser el particular o un órgano de la Administración Pública del Distrito Federal (para nuestro caso), quien tiene el derecho subjetivo de exigir de su contraparte (gobernado o autoridad) la satisfacción de un interés tutelado por la norma jurídica a través de una conducta positiva o negativa.

La autoridad administrativa del Distrito Federal cuando funge como acreedor en el vínculo jurídico administrativo, tiene una serie de derechos que son oponibles a los gobernados y a otras autoridades del mismo ámbito local, y que, como derechos subjetivos e ésta, traen aparejadas obligaciones a los particulares y a diversas autoridades administrativas del Distrito Federal y que satisfacen un interés protegido, toda vez que esas obligaciones fueron establecidas para la satisfacción de ese interés.

Sin embargo, frente a la facultad de la Administración Pública del Distrito Federal de exigir el cumplimiento de una obligación, el gobernado tiene una serie de derechos o protecciones consideradas como límites a la actuación de aquella, los que a su vez constituyen los derechos públicos subjetivos, mismos que se encuentran establecidos en la Constitución Federal, en Leyes Federales y del Distrito Federal, así como de Contratos en materia Administrativa o Fiscal, celebrados entre gobernados y autoridades administrativas del Distrito Federal o entre ellas mismas; derechos públicos subjetivos que Lucero Espinosa consideran como “la facultad de un particular para exigir de la Administración una determinada conducta que se traduce en un

¹²⁴ GARCÍA MAYNEZ..., *op. cit.*, nota a pie (113) Págs. 36, 198 y 199.

hacer, o en un dar, o en un no hacer, protegidas por el derecho objetivo en forma directa.”¹²⁵ Y esa facultad tiene como objetivo principal que el acreedor pretenda el cumplimiento de una obligación que tiene que cumplir la Administración Pública del Distrito Federal en su actuación y que el gobernado tenga principalmente interés en exigirla y satisfacer su interés personal jurídicamente protegido y establecido legalmente.

Aunado a esto, es de mencionarse que cuando un texto legal, como los citados en el párrafo que antecede, protegen derechos públicos subjetivos y dan pauta para la satisfacción de un interés particular (ya sea del gobernado o de la Administración Pública del Distrito Federal) para que se haga, se de o deje de hacer, se denomina “norma de relación”, en virtud que imponen a la administración una determinada conducta, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado o de otra autoridad administrativa 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.

Ahora bien, cuando la Administración Pública del Distrito Federal, incumple, desconoce o violenta por medio de su actuación un derecho público subjetivo que tutela un interés privado, el gobernado o la autoridad administrativa que ha sido afectada, tiene el derecho de pedir la restitución u observancia de ese derecho público subjetivo a través de una acción jurisdiccional*, que para nuestro caso, se intentará ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, donde no solo de debe demostrar la afectación sufrida por un acto o resolución administrativa, sino que el interés privado tutelado sea personal, exclusivo, actual y directo, y que esté relacionado con alguna causa, título o derecho protegido por la ley, para intentar esa acción y lograr la satisfacción de su interés.

En el proceso contencioso administrativo, el concepto de derecho subjetivo está íntimamente relacionado con el de “interés jurídico”, ya que la afectación del primero y su protección por la norma objetiva, demuestra el “interés jurídico”, que solicita el segundo párrafo del artículo 34, de la LTCADF, e intentar el juicio de nulidad. Este “interés jurídico” se compone por la demostración de la lesión al derecho subjetivo y que quien intenta la acción jurisdiccional sea el titular, el afectado por el acto o resolución dictada por la autoridad administrativa y que por medio de su pretensión expuesta trate de satisfacer un interés privado tutelado.

Lo anterior, se robustece analógicamente, con la siguiente Tesis, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: VI, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1990, Página: 556, que al rubro señala:

“INTERES JURIDICO EN EL AMPARO. El concepto de interés jurídico abarca los intereses que derivan de un derecho o de una situación de hecho con efectos jurídicos que por la ley o por alguna causa legítima corresponden a quien se presenta como afectado por un acto de autoridad, para considerar que una persona tiene tal interés, no es suficiente, por tanto, que el acto reclamado le perjudique materialmente, ni menos la sola aseveración del quejoso en el sentido de que su interés está perjudicado, pues es menester que la existencia de ese interés no sea meramente subjetivo, sino que esté relacionado con alguna causa, título o derecho protegido por la ley.”

También, es de observarse lo que menciona la Tesis emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990, Página: 264, que textualmente menciona:

“INTERES JURIDICO. SUS ACEPCIONES TRATANDOSE DE RECURSOS E INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS. Para examinar la procedencia de los medios de impugnación previstos en las leyes administrativas, debe examinarse el concepto de “interesado” frente a una triple distinción: el interés como derecho subjetivo, el interés legítimo o de grupo y el interés simple. La primera de tales categorías ha sido frecuentemente delimitada por los tribunales de amparo, para quienes resulta de la unión de las siguientes condiciones: un interés exclusivo, actual y directo; el reconocimiento y tutela de ese interés por la ley, y que la protección legal se resuelva en la aptitud de su titular para exigir del obligado su satisfacción mediante la prestación debida. La segunda categoría, poco estudiada, ya no se ocupa del derecho subjetivo, sino simplemente del interés jurídicamente protegido (generalmente grupal, no exclusivo, llamado legítimo en otras latitudes) propio de las personas que por gozar de una posición calificada, diferenciable, se ven indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de ciertas reglas de derecho objetivo, bien porque con ello vean obstaculizado el camino para alcanzar ciertas posiciones provechosas, bien porque sean privadas de las ventajas ya logradas; diversas normas administrativas conceden a estos sujetos instancias, acciones o recursos, por ejemplo, los artículos 79 de la Ley Federal de Derechos de Autor (previene la participación de sociedades y agrupaciones autorales en la fijación de tarifas), 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión (establece la obligación de conceder audiencia a quienes consideren inconveniente el otorgamiento de una concesión en favor de un solicitante), 124 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (dispone la audiencia en favor de las

¹²⁵ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 6.

* Situación que nos hace pensar en el concepto del “Haftung”, que mencionamos cuando citamos a Gutiérrez y González, ya que ante el incumplimiento de la obligación a la que se encuentra constreñida la Administración Pública del Distrito Federal, el particular u otro órgano administrativo, se ven obligados a acudir ante el órgano jurisdiccional para que el derecho público subjetivo desconocido y violentado sea restituido y observado.

agrupaciones de trabajadores interesados en permisos para ejecutar maniobras de servicio particular), 46 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles (consagra la inconformidad de quienes estimen violado un procedimiento de licitación pública) y 151 de la Ley de Inventiones y Marcas (da la acción de nulidad para remediar incluso la infracción de normas objetivas del sistema marcario). Por último, en la tercera categoría se hallan los interesados simples o de hecho que, como cualquier miembro de la sociedad, desean que las leyes se cumplan y para quienes el ordenamiento sólo previene la denuncia o acción popular.”

2.7.5.3 El Interés Legítimo

Las normas jurídicas son creadas para garantizar el interés general, por lo tanto, no tienen porque garantizar intereses particulares; pero hablando de normas jurídicas en materia administrativa, de estas se pueden desprender una serie de derechos y obligaciones que tutelan y protegen los intereses de un gobernado o de una autoridad administrativa, como vimos anteriormente.

También, hay normas jurídico administrativas que no derivan derechos públicos subjetivos para los particulares o para la Administración Pública, se denominan “normas de acción” ya que se concretan a regular lo relativo a la organización, contenido y procedimientos que rigen la actividad de la Administración Pública Local o como lo exponen diversas Tesis de Tribunales Colegiado en Materia Administrativa, que mencionan que estas “normas de acción”, se refieren 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 orden de ideas, Lucero Espinosa menciona que las normas de acción constituyen una serie de obligaciones a cargo de la Administración Pública, pero no consideran derechos públicos subjetivos para el gobernado, ya que al versar sobre actividad administrativa, están dictadas con el fin para garantizar intereses generales y no particulares. Pero el hecho de que de esas normas no se deriven derechos subjetivos, no impide que los gobernados puedan exigir el fiel cumplimiento de tales normas que regulan la actividad de la Administración Pública, ya que es de interés general y del particular que la actuación administrativa sea legal. Por lo que al existir ese interés general de que la actuación administrativa sea legal, los particulares aprovechan esa situación para verse protegidos en sus intereses. Pero cuando esas normas de acción son inobservadas o violentadas, se lesionan los intereses generales y por reflejo el interés del particular, lo que se conoce como un efecto reflejo del derecho objetivo y por eso a ese interés se le llama “derecho reflejo” o “interés legítimo”.¹²⁶

Nos sigue mencionando el autor mencionado que el interés legítimo o derecho reflejo, surge por dos situaciones:

“En primer lugar puede ser resultado de la particular posición de hecho en que uno o algunos de los ciudadanos se encuentren, que los hace mas sensibles que a otros frente a un determinado acto administrativo. (Vrg: Si la Administración Pública acuerda abrir un camino al tránsito, tal decisión afecta más directamente que a cualquier otro ciudadano a quienes tienen las fachadas o entradas de sus casas en dichas calles.) En segundo lugar, puede ser el resultado de que ciertos particulares sean los destinatarios de un acto administrativo que se discute.”¹²⁷

Ahora bien, como observamos, para que exista un interés legítimo, no es necesaria la afectación de un derecho subjetivo, ya que basta la lesión a la norma objetiva y que derivada de la aplicación indebida o inobservancia de esa Ley, se produzca una afectación en la esfera jurídica del particular o de un órgano administrativo

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,

¹²⁶ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 7.

¹²⁷ Ídem.

en razón de un interés diferenciado, que además le faculta para intervenir en los procedimientos administrativos que le afecten.

En atención a esto, la Tesis de Jurisprudencia saliente por contradicción número 2a./J. 141/2002, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XVI, Diciembre de 2002, Página: 241, que al rubro señala:

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

De lo anterior, podemos señalar que 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, sino que requiere 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

Otro tipo de interés que es estudiado con la doctrina y la Jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal es el Interés Simple, el cual no implica un interés jurídico o legítimo, pero que abordaremos para señalar que éste no es base para la iniciación de un proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2.7.5.4 El Interés Simple

Cuando el gobernado solo pretende que la ley sea cumplida, pero sin que ésta lo proteja directa o indirectamente, resulta que su interés es vago e impreciso, en razón de que el particular carece de un interés personal y directo de reclamación, por lo tanto no da lugar a la existencia de un interés jurídico ni legítimo y no da derecho a interponer por vía administrativa, judicial o por el contencioso administrativo acciones en contra de algo que no le afecta en su esfera jurídica de derechos y obligaciones.

Al respecto, la Tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo: 37 Primera Parte, Página: 27, señala lo siguiente:

“INTERES SIMPLE. NO TIENE NINGUNA PROTECCION JURIDICA 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 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 indiferenciales para el Estado.”

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, podemos retomar la idea de que el actor estará legitimado en el proceso, siempre y cuando demuestre su interés jurídico o su interés legítimo, ya que si solo tiene un interés simple, no podrá ser parte en el proceso contencioso administrativo.

Ante tales conceptos, como lo son el interés jurídico y el interés legítimo, el proceso que se lleva ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, puede decirse que es de plena jurisdicción y de anulación. Además, el proceso que se incoa ante ese Órgano Jurisdiccional, es muy parecido al Contencioso Francés, ya que en éste último, también se tramitan procesos de anulación y de plena jurisdicción, pero veamos las semejanzas que existen entre estos dos sistemas de contencioso administrativo.

2.8 Semejanza del Contencioso Francés con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

El Sistema Contencioso Francés, es uno de los más famosos del mundo y goza de amplia reputación. Este modelo del contencioso administrativo se caracteriza por la existencia, dentro de la organización formal del Poder Ejecutivo, de un órgano materialmente jurisdiccional que dirime las controversias surgidas entre los particulares y la Administración Pública.

Este organismo arranca su existencia desde el reinado de Enrique III, donde se le denominó Consejo del Rey; posteriormente, durante los reinados de Enrique III y Luis XIII se le llamó Consejo Privado y en éste último, había un órgano al que se llamaba Consejo de Estado que se encargaba especialmente a la sección financiera de esa institución. Y durante los reinados de los Luises XIV y XV con el nombre de Consejo de Estado se denominó a la sección política de dicho Consejo Privado.¹²⁸

Con la Revolución Francesa de 1789, se reestructuró ese Consejo del Rey y bajo los principios e ideas expuestas por Carlos María de Secondant y el Barón de Montesquieu, de separación de Poderes, se formuló el artículo 52 de la Constitución del año VII de la revolución el cual dispuso:

“Artículo 52.- Bajo la dirección de los Cónsules, un Consejo de Estado está encargado de redactar los proyectos de ley y los Reglamentos de la Administración Pública, y de resolver las dificultades que se presenten en materia administrativa.”¹²⁹

Posteriormente, en la Asamblea Nacional Revolucionaria en el año de 1790, creó el Consejo de Estado Francés, el cual se encargaría de resolver los conflictos entre la administración activa y los gobernados.

La existencia de este Consejo de Estado dentro del Poder Ejecutivo, como se indicó, obedece al citado principio de separación de poderes, el cual establecía rigurosamente que ninguno de ellos (el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) debía interferir en las actividades de unos sobre otros. De esta forma, al insertarse el Consejo de Estado dentro del seno de la Administración Pública, estableció una dualidad de jurisdicciones donde las controversias suscitadas entre el Estado y los particulares debían ser resueltas por el mismo Poder Ejecutivo. De tal forma al existir esa dualidad de jurisdicciones, no se permitía a los jueces inmiscuirse en las actividades administrativas, puesto que si lo hacían, el Poder Judicial al juzgar un acto administrativo estaría administrando también, lo cual resultaría inaceptable.¹³⁰

Esa dualidad de jurisdicciones tenía su fundamento en los principios de separación de poderes establecidos en la Revolución Francesa, por ello se creó la ley del 16-24 de agosto de 1791, donde en su artículo 13 determinó:

“Las funciones judiciales son distintas y estarán siempre separadas de las funciones administrativas... Se prohíbe a los tribunales conocer de actos de la administración, de cualquier especie que ellos sean”¹³¹

Posteriormente, este principio se recogió en la Constitución francesa de 1791, que en su artículo 3º, ordenaba:

“Los tribunales... no pueden intervenir sobre las funciones administrativas o citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones”¹³²

Por lo tanto, este principio de separación de poderes y de dualidad de jurisdicciones se encontraba bien cimentado y justificado.

Posteriormente, Napoleón Bonaparte en 1799, instituyó físicamente el Consejo de Estado que conocía de todos los asuntos encomendados al antiguo Consejo del Rey y este no sólo tenía funciones contenciosas, sino que también preparaba los proyectos de decisiones que debía tomar el Jefe de Estado. Asimismo, se instituyó el Consejo Prefectura que conocía en primera instancia de conflictos en materia administrativa.¹³³

Para tomar una decisión que resolvía un asunto contencioso, el Jefe de Estado estudiaba en primer término la incompetencia del autor del acto reclamado; en segundo término se estudiaba el vicio de forma como causal de reclamación y por último en el vicio de desvío de poder que consiste en el uso de una facultad para fines

¹²⁸ ACOSTA ROMERO..., *op. cit.*, nota a pie (34) Pág. 611.

¹²⁹ ITURBE RIVAS..., *op. cit.*, nota a pie (3) Pág. 66.

¹³⁰ Ídem.

¹³¹ ACOSTA ROMERO..., *op. cit.*, nota a pie (34) Pág. 612.

¹³² Ídem.

¹³³ ITURBE RIVAS..., *op. cit.*, nota a pie (3) Pág. 67.

distintos de aquellos por los que la ley le ha conferido.¹³⁴ Y si el acto se encontraba afectado de una de estas tres causales de ilegalidad se emitía la decisión anulando el acto reclamado.

Después, el Consejo de Estado obtuvo de manera paulatina su independencia respecto de la Administración Pública, ya que desde sus inicios hasta 1872, funcionaba como tribunal de jurisdicción retenida, es decir, como un órgano que sólo proponía resoluciones las cuales podían ser aceptadas o no. Fix-Zamudio explica que “la jurisdicción retenida es la que se realiza por organismos situados dentro de la esfera de la administración activa, pues si bien es cierto poseen cierto grado de independencia funcional, sus decisiones no son obligatorias, sino que requieren de la homologación, es decir, de su reconocimiento, por parte de las autoridades administrativas de la mayor jerarquía, y esta fue la situación legal del Consejo de Estado francés desde su creación en 1790 hasta la reforma esencial de 1872.”¹³⁵

Posteriormente, durante la reforma de 1872, al Consejo de Estado se le otorgó el carácter de tribunal de jurisdicción delegada, es decir, que ahora emitía sus resoluciones con carácter autónomo e imperativo, pero lo hacía formalmente a nombre de la Administración Pública. Fix-Zamudio señala que “la justicia delegada se configura cuando el órgano o tribunal administrativo formula sus decisiones con carácter definitivo y obligatorio, pero dichas decisiones se pronuncian a nombre de la administración, ya que dichos organismos siguen perteneciendo (formalmente) a la esfera de la propia administración, si bien con una autonomía mayor que la jurisdicción retenida, pues la ley les ha delegado facultades jurisdiccionales que pertenecían anteriormente a las autoridades administrativas del Consejo de Estado Francés”.¹³⁶

En 1906, surgió otra causal de nulidad: la violación de la ley y sus derechos adquiridos, aún cuando esto último se suprimió y se constituyó por el de un simple “interés” en el negocio.¹³⁷

En el año de 1953, la legislación francesa reestructuró la organización de la jurisdicción administrativa, creando tribunales administrativos de primera instancia y situó al Consejo de Estado como un órgano de apelación y de última instancia.¹³⁸

Ya en años un poco más recientes, para 1987, se crearon las Cortes Administrativas de Apelación con el objeto de descongestionar al Consejo de Estado y conocer las apelaciones contra las resoluciones de los tribunales de primera instancia, quedando así el Consejo de Estado como un tribunal de casación (que en México sería de Amparo) que se encargaría de revisar los fallos de dichas Cortes.¹³⁹

Actualmente, en Francia el modelo que venimos estudiando sigue vigente, y el contencioso administrativo se encomienda a órganos ubicados dentro del Poder Ejecutivo, los cuales siguen siendo:

- 1) “Tribunales Administrativos de primera instancia;
- 2) Las Cortes Administrativas de Apelación, y
- 3) El Consejo de Estado”.¹⁴⁰

Las clases de juicios más importantes que tramita y resuelve la jurisdicción administrativa en Francia, son los de nulidad y los de plena jurisdicción. La violación a un derecho subjetivo es el punto de referencia que se utiliza para diferenciarlos.

En el contencioso de nulidad, también llamado “por exceso de poder”, el administrado plantea una violación a la ley por parte de la autoridad; en el de plena jurisdicción, la conculcación a un derecho subjetivo. De lo cual, se desprende la clasificación del contencioso en “objetivo”, cuando tiende a proteger el derecho objetivo, y en “subjetivo”, cuando su finalidad estriba en preservar precisamente un derecho subjetivo.¹⁴¹

Otro rasgo importante diferenciador consiste en los efectos de la sentencia que emite el tribunal francés. En el contencioso por exceso de poder, el juzgador se limita a declarar la nulidad del acto impugnado y el fallo tiene efectos generales (erga omnes), mientras que el de plena jurisdicción, además de anular el acto cuestionado, el tribunal puede precisar los términos en que ha de producirse el nuevo acto que lo sustituya; determinar el monto de la sanción aplicables a una persona física o moral; condenar el cumplimiento de una obligación, asimismo, se disponen de medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.¹⁴²

¹³⁴ MARGAÍN MANAUTOU..., *op. cit.*, nota a pie (38) Pág. 3.

¹³⁵ FIX-ZAMUDIO..., *op. cit.*, nota a pie (2) Pág. 58.

¹³⁶ *Ibidem*. Págs. 58, 59 y 63.

¹³⁷ MARGAÍN MANAUTOU..., *op. cit.*, nota a pie (38) Pág. 3.

¹³⁸ FIX-ZAMUDIO..., *op. cit.*, nota a pie (2) Pág. 64.

¹³⁹ ITURBE RIVAS..., *op. cit.*, nota a pie (3) Pág. 68.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ *Ibidem*. Pág. 71.

¹⁴² *Ibidem*.

Ahora bien, de la lectura de estos último tres párrafos se desprende el subtítulo de este punto, la semejanza que existe entre el Contencioso Francés y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en atención a las siguientes consideraciones:

- a) Tanto el Consejo de Estado Francés, como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, gozan de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos.
- b) En ambos organismos, se tramita el juicio de plena jurisdicción, donde se busca restablecer al gobernado o a la autoridad el derecho público subjetivo que ha sido violentado por un acto de la Administración Pública.
- c) Sus causales de nulidad son muy parecidas, que hasta contemplan el llamado “desvío de poder”
- d) Los efectos de sus sentencias no solo anulan el acto lesivo, sino que condena a la autoridad a restituir el derecho violentado,
- e) Las sentencias que emiten ambos organismos, son revisables en Apelación por una Sala Superior; y
- f) Al tener plenitud de jurisdicción, sus fallos son ejecutables a través de medidas de apremio, las cuales se repiten hasta que la resolución queda debidamente cumplimentada.

En esta tesitura, podemos observar las semejanzas que existen entre el Contencioso Francés y el proceso que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un organismo de gran importancia en el Distrito Federal, puesto que a través de este se ejerce la jurisdicción administrativa como medio de control directo de la justicia administrativa para sujetar la actividad de la Administración Pública del Distrito Federal al principio de Legalidad que consagra el artículo 16, de la Constitución Federal.

Además, ante ese Tribunal, se tramitan diversos juicios conocidos como de nulidad y de lesividad, donde ambos tienen por objeto declarar la nulidad de un acto administrativo, ya sea dejándolo sin efectos o buscando que se resarzan los daños y perjuicios que sufre un particular o la misma administración por un acto administrativo que lesiona los intereses jurídicos o legítimos, dependiendo de la naturaleza del negocio.

Solo que al momento de cumplimentar sus resoluciones en forma de sentencias, ese Tribunal se encuentra un problemática, en atención a un defecto que se contiene en el artículo 82, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, esto es, no señalar el tipo de nulidad que decreta, y este conflicto provoca una inseguridad e incertidumbre jurídicas para las partes que actuaron en un proceso ante ese Tribunal, lo cual es la materia de este trabajo y que estudiaremos a continuación en los capítulos siguientes.

RESUMEN

En este Capítulo Segundo, establecimos la base de nuestro estudio, el contencioso administrativo en el Distrito Federal, la manera y formas en que este se ha desarrollado, como se integra el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la razón de su existir, que es ser un Tribunal de plena jurisdicción a diferencia de algunos que son simple anulación, y resultó tan importante determinar esto, en virtud que de la plenitud de jurisdicción de la que goza, garantiza el cumplimiento de sus sentencias.

CAPITULO TERCERO

EL PROCESO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

El proceso que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es una forma heterocompositiva de solución a los conflictos, toda vez que como dice Víctor Fairén Guillén, “supone la existencia de un conflicto intersubjetivo y el hecho de que los dos (o mas) interesados, acuden a una tercera persona desinteresada, a fin de que lo resuelva imparcialmente.”¹⁴³

Para analizar el proceso jurisdiccional que se verifica ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, hay que distinguir primero, conforme a una adecuada terminología procesal adjetiva, el proceso del procedimiento. Esta distinción es necesaria ya que ambos conceptos están inmersos en el proceso contencioso administrativo.

Para lo cual, veamos como algunos autores definen y distinguen el proceso del procedimiento de la siguiente forma:

Eduardo Pallares, citado por Cesar Castañeda Rivas, define proceso y procedimiento como: “La institución que se integra por el conjunto de actos que persiguen una finalidad y procedimiento como la serie sucesiva de dichos actos para lograr un propósito.”¹⁴⁴

Andrés Serra Rojas define proceso y procedimiento de la siguiente forma: “Proceso es toda instancia ante un Juez o un Tribunal sobre una diferencia entre dos o mas partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planeada. Y procedimiento por el contrario, son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso.”¹⁴⁵

Por último, José Ovalle Favela, menciona que “el proceso se desenvuelve a través de una serie de actos y hechos procesales, los cuales tienen una realización formal, espacial y temporal que constituyen un procedimiento. Y por último, todo proceso tiene por objeto llegar a una sentencia que resuelve el conflicto, la cual es susceptible de ser realizada coactivamente, en caso de no ser cumplida voluntariamente por la parte demandada y condenada.”¹⁴⁶

En este orden de ideas, y de los conceptos que anteceden, podemos mencionar que el proceso es el conjunto de actos y procedimientos concatenados, sistematizados que tienen la finalidad o meta de resolver el mismo. En cambio, el procedimiento son la serie de actos ordenados que componen un procedimiento dentro de un proceso, con una finalidad específica.

En virtud de lo anterior, el proceso contiene al procedimiento, es decir, hay una relación de género a especie entre los dos, siendo el proceso lo más general y el procedimiento lo más específico.

Estos conceptos también son aplicables al proceso contencioso administrativo que se estudia y que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por lo que uniendo las ideas anteriores podemos establecer una definición de lo que es el proceso contencioso administrativo como la institución que se integra por el conjunto de actos procedimentales que persiguen la finalidad de resolver una controversia suscitada por cuestiones de derecho administrativo entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares. Asimismo, en lo que respecta al procedimiento, este es la manera en que en que se substancia el proceso, las instancias de que se compone, los periodos que comprende y en general, los trámites que se deben realizar para alcanzar la finalidad del proceso de plena jurisdicción, la sentencia y su ejecución.

Ahora, veamos como se desenvuelve el proceso contencioso administrativo a través de sus diferentes instancias y procedimientos hasta llegar a su culminación, la sentencia y su ejecución.

3.1 De la Demanda

La demanda es el primer acto por el cual se pone en ejercicio la función jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pero veamos como algunos autores definen el concepto de demanda de la siguiente forma:

¹⁴³ FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. “Teoría General del Derecho Procesal”. 1ª Edición. Ed. UNAM. México, 1992. Pág. 18.

¹⁴⁴ CASTAÑEDA RIVAS y otro, *op. cit.*, nota a pie (28) Pág. 73.

¹⁴⁵ SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo”. Tomo I. 6ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1974. Págs. 293 y 294.

¹⁴⁶ OVALLE FAVELA, José. “Derecho Procesal Civil”. 8ª Edición. Ed. Oxford. México, 1999. Pág. 4.

González Pérez, señala que la demanda es “el acto de iniciación del proceso, el acto por el que se pide al órgano jurisdiccional que inicie un proceso sobre una pretensión. Normalmente, en ella se formula la pretensión procesal, por lo que la doctrina ha considerado la demanda, no solo como un acto de iniciación del proceso, sino como manifestación o ejercicio de la acción.”¹⁴⁷

Gómez Lara menciona al respecto de lo anterior, que “la demanda es el primer acto provocatorio de la función jurisdiccional, es el primer momento en el que se ejerce la acción y debe entenderse como la actividad concreta del particular frente a los órganos de la administración frente a los tribunales o jueces.”¹⁴⁸

Por ultimo, Briseño Sierra, citado por Lucero Espinosa, indica en la misma tesitura que “la demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal. Prácticamente incoa el proceso, pero también es un acto que objetiva diversas circunstancias: a) identifica a las partes; b) precisa el acto administrativo impugnado; c) narra los antecedentes de hecho; d) invoca los fundamentos de derecho; e) determina las pruebas conducentes; f) exhibe los documentos constitutivos de la pretensión; y g) justifica la competencia del Tribunal.”¹⁴⁹

De lo conceptos que anteceden podemos indicar que la demanda es el acto que activa la función jurisdiccional, es decir, que a través de este se ejercita el derecho de acción que tiene el actor para exigir el cumplimiento de una obligación u obtener la satisfacción de un interés, en virtud que una persona ha incumplido con una obligación para con el primero. Dándose en este caso, lo que la Teoría Alemana denomina “Haftung”, ya que el obligado principal ha incumplido con su deber jurídico de cumplir una prestación de dar, hacer o no hacer o de satisfacer un interés (jurídico o legítimo), por lo que el acreedor se ve en la necesidad de acudir ante el Órgano Jurisdiccional a ejercer su acción y tratar de someter al obligado a su pretensión procesal a través de la demanda.

Pero como seguimos observando de lo conceptos, la demanda no nada mas implica un acto de activación, sino que, como dice Briseño Sierra, citado por Lucero Espinosa, también se encarga de precisar diversas circunstancias como:

- a) “Identifica a las partes;
- b) Precisa el acto administrativo impugnado;
- c) Narra los antecedentes de hecho;
- d) Invoca los fundamentos de derecho;
- e) Determina las pruebas conducentes;
- f) Exhibe los documentos constitutivos de la pretensión; y
- g) Justifica la competencia del Tribunal”.¹⁵⁰

Situación que se observa claramente en el artículo 50, de la LTCADF, que textualmente señala y cuyas fracciones se explicaran de la siguiente manera:

“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;

Es requisito indispensable el que el actor (si es persona física), y si actúa por su propio derecho, señale su nombre, en virtud que éste al ser un atributo de la personalidad, es el signo que lo identificará como tal, actualizándose los conceptos de parte en sentido formal, de legitimación en la causa y en el proceso, estudiados anteriormente. Además, el actor deberá señalar su domicilio, ya sea el de su residencia habitual o donde se encuentre el principal asiento de sus negocios o alguno convencional dentro del Distrito Federal, esto, con el objeto que sea el lugar donde pueda ser localizado para efectos procesales, como el de oír y recibir notificaciones, como lo expresa el artículo 37, de la LTCADF.

Ahora bien, si se trata de personas morales (públicas o privadas), estas al ser personas jurídicas, no pueden promover a nombre propio, sino como ya lo examinamos, habrá personas físicas con capacidad legal para que obren en su nombre y representación, mismas que deberán acreditar tal carácter, como lo exige el segundo párrafo del artículo 26, de la LTCADF, sino, la demanda podría ser desechada ya que ante el

¹⁴⁷ GONZÁLEZ PÉREZ..., *op. cit.*, nota a pie (24) Pág. 387.

¹⁴⁸ GÓMEZ LARA, Cipriano. “Derecho Procesal Civil”. 1ª Edición. Ed. Trillas. México, 1984. Pág. 32.

¹⁴⁹ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 91.

¹⁵⁰ *idem*.

Tribunal no opera la gestión oficiosa u objeto de la excepción de falta de personalidad. Asimismo, deberá señalar domicilio dentro del Distrito Federal, para los efectos procesales precisados en el párrafo anterior.

II.- Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan;

Margáin Manautou, expresa que para que un acto o resolución pueda ser atacado en juicio de nulidad debe reunir las siguientes características:

“a) Que sea definitiva.- Es definitiva una resolución cuando no admita recurso administrativo alguno, salvo que éste sea optativo o aquella este sujeta a revisión de oficio.”¹⁵¹

Explicando estas ideas, un acto o una resolución administrativa se considerará definitiva, cuando ya no admita la tramitación de un recurso administrativo, es decir, que cuando el particular haya tramitado su medio de impugnación y este haya sido substanciado y finalizado por medio de una resolución, esta última, ya no es impugnabile por otro recurso administrativo, ya que si así se hiciera, este sería desechado por improcedente (Art. 692, fracción III, del Código Financiero del Distrito Federal.)

Otra causa, para que una resolución se considere definitiva, será cuando la ley no especifique un recurso por el cual pueda debatirse la legalidad y validez de ese acto o resolución que lesiona los intereses del gobernado o de la misma Administración Pública del Distrito Federal.

El autor en cita, también, nos señala que “no se está en presencia de una resolución definitiva cuando el acto o resolución admite un recurso administrativo no optativo, cuando este se encuentre tramitando o que el acto o resolución se encuentre en revisión de oficio por la misma autoridad emisora o su superior jerárquico.”¹⁵²

“b) Que lesione un interés o cause un agravio o un perjuicio.- El acto o resolución que se emite, debe lesionar a la persona a quien va dirigida.”¹⁵³

En este punto, se expresa la idea de que el acto o resolución a impugnar, cause un agravio, es decir, una afectación o lesión en la esfera jurídica de la persona a quien va dirigido ese acto o resolución, por la inobservancia de la ley o su indebida aplicación, ya sea en materia fiscal o administrativa.

Un ejemplo de expuesto, lo vemos en material fiscal, ya que aquí es donde se causa mayormente un agravio o perjuicio a la esfera jurídica de derechos de un particular y mas si se trata de un acto o resolución que determina 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 que causen otras que causen agravio en materia fiscal, como lo determina la fracción III, del artículo 23, de la LTCADF. Y en este último caso, opera la optatividad, es decir, que el particular podrá interponer su recurso de revocación fiscal ante la autoridad administrativa (Art. 691, del Código Financiero para el Distrito Federal) o acudir a juicio de nulidad directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (Art. 29, de la LTCADF.)

“c) Que sea personal y concreta.- El autor en comentario, señala al respecto que cuando se esta frente a una resolución de carácter general y abstracta, violatoria de la ley en que se apoya, no puede ser combatida en juicio de nulidad hasta en tanto no se exija su cumplimiento mediante resoluciones individuales y concretas. La resolución general no causa ningún agravio en tanto la autoridad no aplique a casos concretos lo que ella establece con violación de la ley.”¹⁵⁴

Esto resulta cierto, ya la fracción VII, del numeral 72, de la LTCADF, establece la improcedencia del juicio de nulidad cuando no se aplique concretamente al promoverse un reglamento, circular o disposición de carácter general emitido por la autoridad administrativa.

d) Que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa o positiva ficta.- El artículo 72, en la fracción VIII, de la Ley citada determina que es improcedente el juicio de nulidad cuando de las constancias apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar. Por tanto, si el promoverse no acompaña a su demanda el o los actos que impugna o no demuestra su existencia, la Sala que conozca del negocio, procederá a determinar la improcedencia del juicio incoado.

Ahora bien, en lo que respecta al silencio de la autoridad administrativa, mismo que pudiera originar la positiva ficta o negativa ficta, los artículos 76 y 77, del Código Financiero del Distrito Federal, señalan textualmente lo siguiente:

¹⁵¹ MARGAÍN MANAUTOU..., *op. cit.*, nota a pie (38) Pág. 107

¹⁵² *Íbidem*. Pág. 125.

¹⁵³ *Íbidem*. Pág. 115.

¹⁵⁴ *Íbidem*. Pág. 118.

“Artículo 76.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de hasta cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución expresa, se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, por el silencio de las autoridades competentes, misma que tendrá efectos, siempre y cuando no exista resolución o acto de autoridad debidamente fundado.

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

“Artículo 77.- No operará la resolución afirmativa ficta tratándose de la autorización de exenciones de créditos fiscales, la caducidad de las facultades de la autoridad, la facultad de revisión prevista en el artículo 133 de este Código, la prescripción o condonación de créditos fiscales, el otorgamiento de subsidios, disminuciones en el monto del crédito fiscal, el reconocimientos de enteros, la solicitud de compensación, la devolución de cantidades pagadas indebidamente y consultas.

Tampoco se configura la resolución afirmativa ficta, cuando la petición se hubiere presentado ante autoridad incompetente o los particulares interesados no hayan reunido los requisitos que señalen las normas jurídicas aplicables.

En los casos en que no opere la afirmativa ficta, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior al plazo a que se refiere el primer párrafo del artículo anterior, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.”

De los preceptos que anteceden, podemos desprender que si un particular tramita una instancia o presenta una petición, esta debe ser resuelta o contestada en un plazo de hasta cuatro meses, y que para el caso de no ser así, dependiendo del caso, se configurará la “afirmativa ficta”^{**} o la “negativa ficta”. Y si se configura la “negativa ficta”, el actor no tiene obligación de presentar la resolución que se ha configurado, sino solo demostrar en juicio de nulidad la falta de contestación y la carencia de la fundamentación y motivación de esa resolución ficta, interponiendo su demanda en cualquier tiempo o también puede esperar a que se emita la resolución que resuelve su instancia o petición.

e) Que sea nueva.- La LTCADF, en el artículo 72, fracciones III, IV, V y VI, que nos dicen que el juicio de nulidad es improcedente “Contra actos o resoluciones que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor contra las mismas autoridades y el mismo acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean distintas”; “Contra actos o resoluciones que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo...”; “Contra actos o resoluciones que... hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquellos contra los que no se promovió juicio dentro de los plazos que señalados por esta Ley” y; “Contra actos o resoluciones de autoridades administrativas del Distrito Federal, cuya impugnación mediante algún recurso u otro medio de defensa legal se encuentre en trámite.”

En atención a lo anterior, en primer caso, se esta en presencia del concepto de “litispendencia”^{***} el cual nos denota un litigio pendiente de resolución, por lo cual no se considerará que la resolución que se pretende impugnar de nuevo, sea nueva. Situación que podrían el demandado oponer como causal de improcedencia o como excepción.

Margáin Manautou, con respecto al segundo caso, expresa que “se esta en presencia de una resolución sobre la que ya se dictó sentencia por el propio Tribunal y por ende se está frente a cosa juzgada”.¹⁵⁵

* Este vocablo, dentro de mi curso de Derecho Financiero, impartido por la Lic. Ma. Eugenia Peredo García Villalobos, se debatió que el legislador al denominar “afirmativa ficta” al silencio benéfico o falta de contestación o resolución de una instancia o petición formulada por un particular, lo hace en atención al significado etimológico de la palabra “afirmar”, que el Diccionario Enciclopédico Larousse, define como: “decir que sí; ratificarse en lo dicho” lo cual no se contraponen al acto negativo como lo sería uno positivo. Por lo tanto, al utilizarse el término “afirmativa ficta” no existe oposición de resultados. Ahora bien, si se utilizara el término “positiva ficta” no solo se atendería al significado de la palabra “positiva” que el mismo Diccionario en cita, define como: “que se basa en hechos reales, que existe de hecho por oposición a lo negativo”, sino a lo que entraña la existencia de lo positivo en contraposición a lo negativo: y en atención a esto último, el término “positiva ficta” trae como consecuencia efectos positivos que se basan en hechos reales ciertos, y por ende efectos afirmativos, por lo que debe llamarse “positiva ficta” y no “afirmativa ficta”, ya que una es el genero y la otra la especie. Por lo que ante tal circunstancia y de manera acertada la propia LTCADF, establece el vocablo “positiva ficta”, como materia de estudio en una controversia, tal y como lo establece la fracción VI, del artículo 23, del ordenamiento citado.

***La indagación sobre el significado que el vocablo “litispendencia” tiene en sus raíces latinas nos proporciona estos datos: litigium, litigatus: querrela, pleito, riña, disputa; litigo, as are: disputar, pleitar, litigar. Por otro lado, pendeo, es ere: estar atento, pendiente, estar indeciso, estar sujeto «a.» De lo anterior se desprende que etimológicamente litispendencia significa la existencia de un pleito que todavía no se resuelve.” (Diccionario Jurídico 2000, Editorial Desarrollo Jurídico, Informática Jurídica Procesal, Software Jurídico.)

¹⁵⁵ MARGAÍN MANAUTOU..., *op. cit.*, nota a pie (38) Pág.120.

En atención al tercer caso, el mismo autor señala que “nos encontramos frente a una resolución firme, ya que al no haber sido impugnada o controvertida dentro del término establecido por la ley para tal efecto, ya no admite recurso o medio de defensa alguno.”¹⁵⁶

El último punto, el autor en comento, menciona que se esta frente a una resolución idéntica la cual esta siendo impugnada al mismo tiempo por un recurso administrativo o tramitando un juicio ante un Tribunal Administrativo o Judicial, con lo que en esta fracción se trata de evitar duplicidad de medios de defensa.

Por lo tanto, si la resolución que tratamos de controvertir no actualiza ninguna de las hipótesis anteriores, se determinará que es una resolución nueva dable de combatir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

III.- La autoridad, autoridades o partes demandadas;

Lucero Espinosa señala que “el señalar al o los demandados tiene por objeto de determinar quien esta legitimado pasivamente para comparecer a juicio y darle la oportunidad de defender sus derechos.”¹⁵⁷ Exponiendo también, el domicilio de las autoridades enjuiciadas o de la persona que se demande

Aunque la LTCADF, no establece sanción alguna si no se menciona a la autoridad demandada o su domicilio, el Magistrado Instructor deberá suplir esa deficiencia, examinando el acto o resolución impugnados y emplazará a la o las autoridades demandadas en su residencia oficial.

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

En este caso, el tercero perjudicado, carácter que puede tener una autoridad u otro gobernado, el actor tiene la obligación de señalar si existe este y su domicilio en su escrito de demanda para que éste alegue lo que a su derecho convenga durante la tramitación del juicio.

Al igual que en la fracción anterior, no hay necesidad que el promovente ponga el domicilio de la autoridad, pero si cuando se trate de una persona física o jurídica.

V.- La pretensión que se deduce;

Gómez Lara expresa que la pretensión es “la exigencia de la subordinación del interés ajeno al interés propio.”¹⁵⁸

En virtud de la definición anterior, podemos señalar que al momento de iniciar el escrito de demanda, nuestra pretensión se basa en “lo que pedimos”, es decir, en la exigencia de subordinación que hacemos de nuestra contraparte para que ésta acepte nuestra petición ante el Tribunal.

Esta fracción resulta muy importante y de gran trascendencia para este estudio, en virtud que nuestra pretensión por la cual trataremos de someter a la autoridad demandada se fundará en el artículo 81, de la LTCADF, en el sentido que pediremos la nulidad del acto por estar afectado de una o varias de las causales de ilegalidad que determina ese artículo y nuestro objetivo principal será tratar de obtener esa nulidad y someter, por medio del tribunal, que la autoridad demandada deje completamente sin efectos el acto que nos causa una lesión.

Al tratar de obtener la nulidad del acto o resolución que se impugna, nuestra pretensión, como ya vimos, se fundará en una o varias de las causales de ilegalidad que determina el numeral citado, donde de cada una de ellas se desprende un tipo de nulidad, la cual podremos solicitar, ya sea que sea lisa y llana o para determinados efectos, con la problemática que el Tribunal Administrativo no resolverá sobre la nulidad solicitada en atención a que no puede declararla, en virtud que el numeral 82, de la Ley en estudio, no las distingue y solo se limita a nulificar el acto, situación que no satisfacería la pretensión del actor, puesto que este busca esencialmente que el acto quede sin efectos completamente o que se reponga un procedimiento o se emitiera un nuevo acto, lo que ese artículo no hace ni mucho menos determina.

Por lo que esta circunstancia es de estudiarse y estudiaremos mas adelante, ya que el numeral citado no ofrece seguridad, ni certidumbre jurídica al decretar la nulidad de un acto o resolución administrativas, ni mucho menos satisface la pretensión del actor.

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

González Pérez, nos dice que este dato es muy importante para efectos del cómputo del plazo para iniciar el proceso y, en su caso, la inadmisibilidad de la pretensión por caducidad.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Ídem.

¹⁵⁷ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 98.

¹⁵⁸ GÓMEZ LARA..., *op. cit.*, nota a pie (111) Pág. 6.

Este requisito es muy trascendental para la substanciación del juicio ante el Tribunal, ya que como se menciona en el párrafo anterior, éste nos va a determinar si la demanda se presentó en el plazo establecido de 15 días que determina el numeral 43, de la LTCADF. Ya que de presentarse dentro del plazo determinado, la demanda será desechada por extemporánea.

Aunado a lo anterior, si el actor manifiesta bajo protesta de decir verdad que en determinada fecha conoció el acto o resolución que impugna, sin acompañar las constancias de notificación, y esta es admitida por el Tribunal, en la contestación a la demanda, es a la autoridad demandada, si es así lo estima procedente, demostrar lo contrario, es decir, que si se le hizo notificación del acto o resolución que controvierte en una fecha anterior a la que señala y demostrar la extemporaneidad de la demanda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la Tesis de Jurisprudencia número S.S./J. 3, Segunda Época, visible en la G.O.D.D.F., junio 29, 1987, señala lo siguiente:

“DEMANDA. EXTEMPORANEIDAD DE LA.- Es a cargo de las autoridades demandadas demostrar que se presentó en forma extemporánea la demanda de nulidad, así como también exhibir el documento fehaciente que sirva de base para establecer con toda exactitud el día en que se hizo sabedor el actor de la resolución que impugna, ya que esa fecha no debe inferirse a base de conjeturas, sino que tiene que demostrarse plenamente.”

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

Lucero Espinosa manifiesta que este requisito lo constituyen los hechos que den origen a la demanda, que son los actos y omisiones materiales que se efectuaron o debieron efectuarse, según sea el caso, en el procedimiento administrativo que sirvió de base para la emisión de la resolución impugnada, o bien aquellos que se dieron fuera de dicho procedimiento, pero que de alguna manera tienen relación con algún o algunos puntos de la providencia a debate y que son los que dan origen a la controversia. Es decir, tales hechos, conocidos como litigiosos, son aquellos materia o causa del juicio. Aunque la narración de hechos es un requisito que debe contener la demanda, su omisión no trae consecuencias adversas al demandante, pero es conveniente señalarlos, pues esto permitirá al juzgador conocer los antecedentes de la resolución impugnada, y precisar los puntos controvertidos.¹⁶⁰

Al narrar los hechos y verter en ellos el origen del acto o resolución que nos causa agravio, damos las herramientas necesarias para que la Sala del Tribunal que en turno corresponda conocer, este en aptitud de conocer la causa generadora del acto o resolución que se considera lesivo. Además, en ellos también podemos señalar los actos positivos o negativos en lo que incurrió la autoridad emisora del mismo y determinar las posibles violaciones o inobservancias que se hizo de la ley aplicable, dando como resultado que de los hechos se desprendan agravios que tendrán que ser analizados aunque no expresemos los preceptos legales que nos sirvan de fundamento, esto, de conformidad con el principio “iura novit curia” , precisado en el párrafo segundo, del artículo 79, de la LTCADF.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no establece como requisito que se hagan valer conceptos de impugnación o de nulidad con respecto al acto o resolución administrativa que se controvierte, ya que como mencionamos en el párrafo anterior, de los hechos se pueden desprender agravios, pero es de resaltar que si queremos combatir plena y eficazmente ese acto o resolución conculcatoria, la experiencia y práctica procesal nos apela a que no solo exponamos en los hechos las posibles violaciones a la ley sino que también desarrollemos en el cuerpo de la demanda los conceptos de impugnación o de nulidad que estimemos pertinentes para controvertir la legalidad y validez del acto o resolución impugnados, para lo cual podemos invocar de manera supletoria la fracción VI, del artículo 14, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en virtud que no hay contraposición a la ley de la materia, y la Sala en turno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de conformidad con los artículos 79 y 80, deberá estudiarlos ya que son parte de la litis que se plantea.

Los conceptos de impugnación, conceptos de nulidad o causales de ilegalidad consisten en la expresión razonada que el demandante realiza, para demostrar jurídicamente que la resolución impugnada resulta violatoria de las disposiciones normativas, conculcando con ello sus derechos o intereses jurídicos o legítimos, expresando, en el caso, que el acto administrativo demandado o el procedimiento que se siguió fue dictado o tramitado por una autoridad incompetente; que no cumple con las formalidades exigidas por las leyes que afectan sus defensas y trascienden al sentido de la resolución; que contiene vicios de procedimiento que afectan sus defensas y trascienden al sentido de la providencia controvertida; que los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien que se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o dejó de aplicarse la debida; o que se dictó con desvío de poder.

¹⁵⁹ GONZÁLEZ PÉREZ..., *op. cit.*, nota a pie (24) Pág. 389.

¹⁶⁰ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 98.

Los conceptos de impugnación constituyen la base de la controversia, ya que a través de ellos se pretende destruir la presunción de validez y de legalidad que detentan los actos de la autoridad administrativa. De tal forma, en los conceptos de impugnación deben combatirse todos y cada uno de los motivos y fundamentos del acto administrativo a debate, invocar los preceptos legales aplicables al caso, tales preceptos deben interpretarse adecuadamente, apoyándose en hechos que integran la hipótesis normativa de la o las disposiciones aplicables y que tales hechos sean debidamente probados.

Cuando los conceptos de impugnación no cumplen tales requisitos resultan ineficaces para demostrar la pretensión del demandante. Lucero Espinosa señala que la ineficacia del concepto de impugnación puede presentarse en tres hipótesis: a) inoperante, b) insuficiente, y c) infundado.

“a) El concepto de impugnación es inoperante cuando no se impugna, en lo absoluto, los motivos o los fundamentos del acto administrativo.”¹⁶¹

En atención a lo anterior, y por aplicación analógica para este estudio, el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su Tesis número III-PSS-492, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación del Año VIII. No. 93. Septiembre 1995, Tercera Época, Página: 23, expresa lo siguiente:

“AGRAVIOS INOPERANTES.- TIENEN ESTA NATURALEZA LOS EXPRESADOS POR LA ACTORA SI NO SE REFIEREN A LOS RAZONAMIENTOS FUNDAMENTALES DE LA RESOLUCION IMPUGNADA.- Los conceptos de anulación hechos valer por la parte actora, en su escrito de demanda, resultan inoperantes, si no están orientados a controvertir los razonamientos esenciales que dan la motivación y fundamentación de la resolución impugnada, teniendo como consecuencia el reconocimiento de la validez de la resolución. (11)”

“b) El concepto de impugnación es insuficiente cuando solo se impugna alguno o algunos de los motivos o fundamentos del acto administrativo controvertido, sin impugnar otros motivos o fundamentos en los que de igual manera o modo preferente descansa dicho acto.”¹⁶²

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mediante la Tesis de Jurisprudencia número S.S./J. 25, visible en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de diciembre 3, 1990, Segunda Época, señala lo siguiente:

“AGRAVIOS INSUFICIENTES.- Los agravios son insuficientes cuando el recurrente no impugne todos y cada uno de los considerandos y los fundamentos legales de la sentencia que recurre, y no formule con precisión y apoye jurídicamente los argumentos con que pretenda que se le revoque.”

c) El concepto de impugnación es infundado cuando si bien se impugnan los motivos y fundamentos del acto a debate, no los supera en virtud de que se apoya en hechos que no integran la hipótesis normativa de la disposición aplicable; se apoya en la invocación de hechos no probados durante la tramitación del procedimiento administrativo o proceso contencioso administrativo; su argumento se funda en disposiciones jurídicas que no resultan aplicables al caso, o la interpretación que hace a las disposiciones jurídicas aplicables no es correcta.

Situación que se robustece y amplía con la Tesis número V-TASR-XIII-129, emitida por la Primera Sala Regional de Oriente (Puebla, Pue.), visible en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del Año II. No. 13. Enero 2002, Quinta Época, Página: 253, que al respecto nos dice:

“AGRAVIOS INFUNDADOS DENTRO DEL JUICIO DE NULIDAD.- Si el actor dentro del juicio de nulidad controvierte una resolución recaída al recurso de revocación, tiene la obligación de aportar junto con sus agravios las probanzas necesarias para desvirtuar los fundamentos y motivos de dicha resolución, por lo que si hace valer argumentos genéricos que no estén encaminados a demostrar su pretensión y con ello desvirtuar lo resuelto por la autoridad respecto a la ilegalidad de los pedimentos de importación solicitados por la autoridad demandada, concretamente en el campo “34” de éstos, no contiene la firma electrónica de quien los elaboró, tales agravios son infundados y como consecuencia de ello se deberá confirmar la resolución recaída al recurso de revocación que se impugna vía juicio de anulación. (23)”

Por lo visto, es de vital importancia que vertamos argumentos lógicos-jurídicos de manera precisa y coherente para que se logre desvirtuar la presunción de validez y de legalidad que detentan los actos de autoridad administrativa, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

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

¹⁶¹ Íbidem. Pág. 100.

¹⁶² Ídem.

El artículo 26, de la LTCADF determina que todas las promociones deben ostentar la firma de quien las presenten, esto, en virtud que la firma es el signo caligráfico que poner de manifiesto la voluntad externa de una persona.

Ahora bien, ¿Qué sucedería si se presenta la demanda, la contestación o diversa promoción con una firma facsimilar o electrónica y no autógrafa?

La LTCADF no es explícita al respecto, pero si seguimos el criterio de las Tesis y Jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que hablan sobre que los actos de autoridad deben contener firma autógrafa y no facsimilar o electrónica, esto en virtud que al contener un acto de autoridad una firma facsimilar o electrónica (ya sea por sello de goma o impresión electrónica) es de controvertirse primeramente si la autoridad verdaderamente fue quien lo emitió, y en segundo término porque ese acto de autoridad es imperfecto y no reúne los requisitos de forma careciendo de validez. Razón por la cual, la autoridad debe estampar su firma autógrafa para tener certeza de que ella fue quien lo emitió y externó su voluntad para hacerlo, además que cumpliría con ese requisito formal para la emisión de dicho acto y que sea válido.

Ahora bien, si seguimos este criterio al no contener firma autógrafa la demanda, surgen dos nuevas preguntas: ¿Debe desecharse? o ¿Debe prevenirse al promovente?

Si se desecha la demanda por carecer de firma autógrafa, el principal argumento sería que la ley no distingue o es explícita en cuanto al tipo de firma que deba contener la promoción que se presenta ante el Tribunal.

Si se realiza la prevención para que se ratifique la firma y se proceda a admitir la promoción (demanda, contestación a la demanda o diverso ocuroso), la parte contraria podría argumentar la carencia de facultades con la que actúa la juzgadora, para realizar un acto así con respecto a esa hipótesis, así como la falta de fundamentación para que se emita un acto preventivo a la parte promovente, ya que ni la ley de la materia ni las supletorias aplicables, determinan que hacer en estos casos.

A nuestra muy personal consideración, debe desecharse la promoción en virtud que como lo expresan los criterios en Jurisprudencias y Tesis aisladas, la firma autógrafa es el signo caligráfico por medio del cual se pone de manifiesto la voluntad de una persona. En cambio, si la promoción detenta una firma no autógrafa, existiría ambigüedad sobre la certeza sobre si el promovente fue quien firmo ese escrito y que fue su voluntad emitirlo. Además, que no hay precepto normativo que contemple esta situación. Por eso, es indispensable que toda promoción que se presente lleve firma autógrafa.

De tal forma, si para una de las partes resulta obligatorio el plasmar en sus escritos la firma autógrafa y para la otra no, esto deviene en una desigualdad ante la norma jurídica, por lo que ambas partes, tanto el particular como la autoridad, deben presentar sus respectivos escritos confirma autógrafa y no caligráfica o electrónicamente, en virtud que por medio de ese signo se pone de manifiesta la voluntad del emisor del documento.

Como se expone en diversas Tesis de Jurisprudencia o criterios de nuestro Máximo Tribunal o del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la firma autógrafa resulta ilegal en los actos administrativos, por lo que se debe declarar su nulidad, asimismo resulta de los actos de autoridad con firma electrónica, la cual también se tiene por ilegal, en virtud que este tipo de firma no envuelve ni presume la voluntad de la autoridad administrativa resultando el acto emitido con dicha firma completamente violatorio de la Constitución y de la norma general que le es aplicable, y como resulta ilegal para la autoridad, situación que para el particular no debe significar que sea válido presentar un documento así con estos tipos de firmas ante una autoridad jurisdiccional, por lo tanto, ante tal circunstancia, debe tenerse por desechada su demanda ante la carencia de signo caligráfico de puño y letra, por las razones que hemos venido señalando.

Al tenor de lo anterior, resulta aplicable al caso, la Tesis número V-TASR-IX-220, emitida por la Primera Sala Regional del Noreste. (Monterrey, N.L.), del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año II. No. 22. Octubre 2002, Página: 320, que al rubro señala:

“FIRMA ELECTRÓNICA.- ES ILEGAL EL DOCUMENTO QUE LA OSTENTA.- Es obligación constitucional acorde al artículo 16 de nuestra Carta Magna, que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, por lo que es necesario que aquél cuente con la firma autógrafa del servidor público que lo expida, requisito que, además, es recogido por el numeral 38, fracción IV del Código Fiscal de la Federación. En tales condiciones, si el requerimiento de obligaciones cuyo incumplimiento originó la imposición de una multa, contiene firma electrónica, es inconcuso que ésta es ilegal al ser fruto de un acto viciado, pues el referido requerimiento carece de validez legal al no contener la firma autógrafa del emisor. (22)”

En otro orden de ideas, pero siguiendo con la misma hipótesis enunciada antes, esto es, si una persona no sabe firmar o no puede hacerlo, tiene la posibilidad de pedir a otra que lo haga en su nombre o simplemente

estampar su huella digital. En este último caso, la huella digital es otro signo de identidad que detenta una persona y al ponerlo en diversa promoción bastará por tenerla por presentada igual que en el primer caso.

IX.- Las pruebas que se ofrezcan.

Los artículos 64 a 66, de la LTCADF, expresan en conjunto que en el escrito de demanda y de contestación deberán ofrecerse las pruebas; el Magistrado Instructor admitirá toda clase de pruebas, a excepción de la confesional y las que fueren contrarias a la moral y al derecho, acordando su desahogo de las que estimen conducentes y pudiendo ampliar el plazo para cualquier diligencia probatoria. Y este título de pruebas, se aplicará en forma supletoria el Código de Procedimiento Civiles para el Distrito Federal, en lo que respecta a las pruebas y que analizaremos mas adelante.

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

Por último, para la presentación de la demanda es la de acompañar a esta las copias de la demanda y sus anexos, mejor conocido como traslados, para que en momento del emplazamiento se esté en aptitud de defenderse al tener todos los elementos necesarios. En caso de no acompañarlos, la Sala aplicará de manera supletoria el Código de Procedimientos Civiles previniendo al promovente para que presente dichos documentos aperebiendo que para el caso de no hacerlo se desechará su demanda.

Otros requisitos que se anexan a los anteriores, son los determinados en el artículo 28, de la LTCADF, que expresa lo siguiente:

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

De la transcripción que antecede podemos señalar que toda promoción dirigida al Tribunal debe escribirse en español, ya que éste es el idioma oficial en los Estados Unidos Mexicanos.

También observamos que si acompañamos documentos en idioma extranjero, debemos acompañar la traducción del mismo por persona autorizada por el mismo Tribunal, esto, para el efecto de que se tenga la certeza de que se traduce ese documento fielmente.

Por último, toda fecha y cantidad deberá ponerse en letra, esto obedece a que por errores mecanográficos, pudiera insertarse o quitarse un número a una fecha, lo cual sería materia de controversia y no pudiera haber certeza en cuando a una fecha relacionada con un hecho; o también si las cantidades solo se ponen con números y no seguida de letras, pudiera insertarse o quitarse un número a una cantidad que pudiera estar en controversia y pudiera verse afectada en su monto real.

Acto seguido a lo anteriormente expuesto, se procede a presentar la demanda ante el Tribunal, quien a su vez determinará si se ha reunido con todos y cada uno de los requisitos establecidos en la LTCADF, procediendo a admitirla o a desecharla, situación que se enuncia a continuación.

3.2 Admisión o Desechamiento de la Demanda y el Emplazamiento

El artículo 53, de la LTCADF, expresa que dentro del término de 24 horas siguientes a la presentación de la demanda, el Presidente del Tribunal turnará la misma a la Sala que corresponda. Una vez hecho esto, la Sala respectiva a través de su Presidente, decidirá sobre la admisión o desechamiento bajo los supuestos que enmarca el artículo 54, de la Ley en cita, que expresan:

I.- Si examinada, se encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal;

En esta hipótesis, González Pérez señala que este es un motivo de inadmisión que no es procesal sino de fondo, es decir, no se declara inadmisibile la demanda por incurrir en algún defecto procesal insubsanable. Sino que examinando la cuestión de fondo, se considera improcedente por que el Presidente de la Sala encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.¹⁶³

II.- Si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, y

¹⁶³ GONZÁLEZ PÉREZ..., *op. cit.*, nota a pie (24) Pág. 392.

Al tenor de la literalidad de esta fracción, el autor en cita, menciona que no basta que concurra un motivo de improcedencia. Es necesario que sea manifiesto e indudable, además, que ese defecto sea insubsanable. Pues, siempre que fuese subsanable, deberá darse oportunidad a la parte de subsanar el defecto.

III.- Si siendo oscura o irregular y prevenido el actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciere, la oscuridad o irregularidad subsanables, no serán más que aquellas referentes a la falta ó imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el artículo 50.

En esta fracción encontramos la figura jurídica procesal de la prevención, misma que tiene por objeto subsanar la oscuridad o irregularidad de la demanda, es decir, que se aclare, corrija o complete conforme a las reglas contenidas en el artículo 50, de la LTCADF, dentro del plazo de 5 días; realizada la aclaración o corrección, el Presidente de la Sala, deberá admitir la demanda, pero en caso de no subsana los errores encontrados se desechará la demanda.

En el caso que se deseche la demanda, el promovente podrá interponer recurso de reclamación, o bien, en el supuesto de ser aceptada la demanda con una irregularidad o defecto, la parte contraria, ya sea el demandado o el tercero perjudicado, también podrá presentar su recurso de reclamación en contra del auto admisorio.

Por otra parte, si la demanda cumpliera con todos y cada uno de los requisitos procesales o se hubiesen subsanado los errores, el Presidente de la Sala, dictará el auto de admisión, que traerá como consecuencia los siguientes efectos:

- 1) Se emplazará a las demás partes para que contesten la demanda.

En atención a este efecto, Cipriano Gómez Lara, menciona que el acto de emplazar “significa dar un plazo que el juez le impone al demandado, desde luego con base en la ley, para que se apersona al juicio, para que comparezca a dar contestación a la demanda”¹⁶⁴.

Aunado a lo anterior, Ovalle Favela, señala que el emplazamiento es el “conceder un plazo para la realización de determinada actividad procesal.”¹⁶⁵

Sin embargo, la palabra “emplazamiento” se reserva generalmente para el acto procesal, ejecutado por el C. Lic. Actuario (o Notificador), en virtud del cual el juzgador hace del conocimiento del demandado la existencia de una demanda en su contra y del auto que la admitió, y le concede un plazo para que la conteste.

El emplazamiento constituye una de las formalidades esenciales del procedimiento a que alude el artículo 14, de la Constitución Federal, el cual establece la llamada Garantía de Audiencia. Por esta razón, el emplazamiento es un derecho constitucional y que ha sido revestido de formalidades para garantizar el conocimiento del proceso por parte del demandado.

En el emplazamiento del contencioso administrativo, deberán observarse las siguientes reglas:

Debe efectuarse a más tardar, al tercer día siguiente a aquel en que se hubiera pronunciado la resolución. De no cumplirse con esta obligación, la notificación será irregular y si las partes promueven su nulidad y es declarada fundada, se le impondrá una multa de 1 a 5 días de salario mínimo general vigente al Lic. Actuario responsable. En caso de reincidencia por parte del servidor público, podrá ser destituido sin responsabilidad del Tribunal (Arts. 36 y 45, LTCADF).

Las notificaciones del emplazamiento deberán efectuarse en días y horas hábiles, que son aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal durante el horario normal de labores (Art. 38, LTCADF). En las actuaciones respectivas el actuario asentará la fecha del envío por correo o de la entrega de los oficios de notificación, de las notificaciones personales y por lista, así como una breve relación circunstanciada de su actuación; los acuses de recibo postales y las piezas certificadas devueltas se agregarán como constancia con la razón respectiva (Art. 41, LTCADF).

La notificación de emplazamiento a las autoridades demandadas se harán: personalmente o a sus representantes si estuvieren presentes en el Tribunal o en la sede de sus respectivas oficinas mediante oficio.

Cuando la notificación de emplazamiento sea a personas físicas o morales, se realizará personalmente (siguiendo las reglas de notificación establecidas en el Código de Procedimiento Civiles para el Distrito Federal, de aplicación supletoria) o por correo certificado con acuse de recibo. O bien, se hará personalmente en el Tribunal si la persona física o su representante legal se presentaren dentro de las veinticuatro horas siguientes a las que se haya dictado la resolución.

¹⁶⁴ GÓMEZ LARA..., *op. cit.*, nota a pie (148) Pág. 44.

¹⁶⁵ OVALLE FAVELA..., *op. cit.*, nota a pie (146) Pág. 62.

Una vez hecha la notificación de emplazamiento, esta trae como consecuencia diversos efectos que determina el artículo 259, del Código de Procedimiento Civiles para el Distrito Federal, mismo que es de aplicación supletoria a la LTCADF, y cuyas hipótesis aplicamos de la siguiente forma:

El emplazamiento en el proceso contencioso administrativo trae los siguientes efectos:

- a) Prevenir el juicio a favor de quien lo hace. Este efecto se conecta con la determinación de la competencia, donde conocerá del asunto la Sala del Tribunal que le haya tocado conocer en razón de turno, por lo que excluye a otras Salas del Tribunal a conocer del asunto.
- b) Sujetar al emplazado a seguir el juicio ante la Sala del Tribunal que lo emplazó.
- c) Obligar al demandado a contestar la demanda ante esa Sala que lo emplazó, salvo que se plantee incompetencia.
- d) Producir todas las consecuencias de la interpelación judicial. Es decir, que como se ha interpelado judicialmente, se ha hecho una notificación fehaciente mediante la cual queda constancia de que el acreedor le ha exigido al deudor el cumplimiento de su obligación.
- e) Por último, originar el interés legal en las obligaciones pecuniarias sin causa de réditos. En este punto se toma en consideración cuando una autoridad no devuelve un crédito que se le pago indebidamente, el particular puede solicitar que se le devuelva con los intereses que devenga esa cantidad legalmente.

Por lo que una vez realizado el emplazamiento, de conformidad con las reglas establecidas para esta diligencia, el Lic. Actuario, entregará a las partes (demandado y tercero perjudicado o al gobernado si se trata de Juicio de Lesividad) el auto por el cual se les otorga el plazo de 15 días para producir su contestación a la demanda, (termino que correrá individualmente para cada una de las partes, Art. 55, LTCADF), entregándoles también, las copias de la demanda y sus anexos que el actor exhibió junto con la demanda, para que estén en aptitud y cuenten con los elementos para ejercer su derecho de defensa oponiendo para el caso sus defensas y excepciones.

Además de lo anterior, el auto de admisión no solo trae al emplazamiento como una de sus consecuencias, sino que también:

- 2) Fija el día y hoy para la audiencia del juicio, y

Audiencia que se regirá por los artículos 74 a 78, de la LTCADF, diligencia en que las partes podrán acudir a desahogar las pruebas que así lo ameriten, como lo sería la testimonial, inspección ocular, alguna pericial, entre otras que requieran un desahogo especial. Asimismo, dependiendo de las pruebas que se rindan, las partes en el juicio podrán acudir o no, si sus medios de prueba no requieren un desahogo más elaborado; y esta situación, la examinaremos mas adelante.

- 3) Se procede a pasar el expediente al Magistrado que corresponda, a fin de que continúe la instrucción hasta la audiencia.

En este ultimo punto, la propia LTCADF, prevé un nuevo trámite de admisión, en cuanto que impone al Magistrado Instructor que examine el expediente, a fin de verificar si existe alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento. Por lo que si encontrare alguna causa evidente, propondrá a la Sala el correspondiente proveído en el que se de por concluido el juicio (Art. 57, LTCADF).

Por lo que una vez emplazadas las partes, procederán a dar contestación a la demanda, bajo los siguientes supuestos.

3.3 De la Contestación a la Demanda

Frente al derecho de acción que detenta el actor, Ovalle Favela señala que también existe un “derecho de defensa en juicio”, el cual consiste en el derecho del demandado a ser oído en defensa en juicio, para que tenga la oportunidad de contradecir las pretensiones del accionante, de ofrecer y practicar pruebas que respalden su defensa y expresar sus alegatos.¹⁶⁶

Así las cosas, tanto el derecho de acción como el de defensa, no son excluyentes u opuestos, sino que ambos se complementan, en virtud que el primero supone lógicamente el segundo, además, que ambos derechos se encuentran tutelados por el primer párrafo, del artículo 14, Constitucional, que menciona:

¹⁶⁶ Ibidem. Pág. 70.

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.”

Por lo que al efectuarse el emplazamiento del juicio al demandado, se cumplen con los requisitos o formalidades esenciales del proceso y se le da la oportunidad de ser oído y vencido en juicio, situación que hará valer o no. Ya que como menciona Briseño Sierra, citado por Lucero Espinosa, una vez hecho el emplazamiento, “el demandado podrá asumir diversas actitudes que se pueden formar en cuatro grupos que recuerdan el comportamiento de un combate a) se somete, b) se resiste, c) se contraataca y d) huye.”¹⁶⁷ Actitudes que traducidas al vocabulario jurídico procesal, corresponde al a) allanamiento, reconocimiento y confesión; b) excepciones y defensas; c) contrademanda o reconvencción; y d) contumacia o rebeldía.

Si el demandado, en ejercicio de su derecho procesal de defenderse, contesta la demanda, García Máñez menciona que se establece una “relación jurídica procesal”, toda vez que se establece un vínculo entre el órgano jurisdiccional y las personas que concurren a hacer valer su derecho de acción o de defensa.¹⁶⁸ Por lo que al generarse es vínculo podrá exigir determinadas conductas al órgano impartidor de justicia y al actor, así como el deber de cumplir determinadas obligaciones y cargas procesales que se le imponen.

Ahora bien, si el demandado decide ocurrir ante el Tribunal, independientemente de la postura que adopte dentro del cuerpo de su escrito de contestación, debe cumplir con los requisitos que determinan los artículos 50 y 55, de la LTCADF y 206, del CPCDF, de aplicación supletoria. Es decir, debe expresar ante que Sala del Tribunal se contesta la demanda, nombre y apellidos del demandado (si es persona física) o exponer a nombre de quien se promueve (si es persona moral pública o privada), acompañando el documento que acredite dicha representación, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones, y en su caso, las personas autorizadas para tales efectos; se debe referir a cada uno de los puntos contenidos en la demanda, confesándolos o negándolos o bien expresando los que ignore por no ser hechos propios; también, expresará sus defensas y excepciones que destruyan la acción del actor o hagan ineficaces los conceptos de impugnación; citará y ofrecerá las pruebas que acrediten sus defensas y excepciones; podrá exponer los fundamentos de derecho que a su consideración sean aplicables y que respalden su contestación; también, podrá expresar sus puntos petitorios y por último su escrito deberá contener su firma autógrafa.

Dentro del escrito de contestación a la demanda, se desprenderá la posición que adoptará el demandado ante las pretensiones y la acción hecha valer por el actor, pudiendo el enjuiciado allanarse, confesarse y reconocer los hechos y el derecho total o parcialmente; o bien, oponer excepciones y defensas; y como última opción, reconvenir al actor.

Ahora veremos en que consisten estas actitudes activas del demandado. De la siguiente forma.

3.3.1 Allanamiento

Si el actor decide allanarse, se le tendrá por aceptadas las pretensiones del actor. El allanamiento, constituye una actitud activa del demandado a través de la cual se somete expresamente a las pretensiones del demandado.

Al respecto, Briseño Sierra, citado por Ovalle Favela, explica que el allanamiento es “una figura doblemente interesante, primero porque implica un instar, sin resistencia procesal ni sustantiva; y después, porque siendo un acto procesal, tiende a dar muerte al proceso.”¹⁶⁹

Lo anterior resulta ser cierto a todas luces, en virtud que el allanamiento es una figura autocompositiva a de solución a los conflictos, la cual se caracteriza esencialmente porque la parte resistente del litigio, despliega una actividad tendiente a resolver un litigio, la cual radica en consentir el sacrificio del interés propio al interés personal.

Ahora bien, en el proceso contencioso administrativo, esta figura jurídica puede ser adoptada por el particular que ha sido demandado o por la autoridad, siempre y cuando se trate de derechos renunciables, ya que si los derechos no tienen esa característica de renunciabilidad o indisponibilidad, el allanamiento no operará. Además, el allanamiento debe hacerse en forma expresa, dentro del escrito de contestación a la demanda y debe ser ratificado por el promovente.

Los efectos inmediatos del allanamiento son que ya no hay necesidad de la etapa probatoria y su desahogo, sino que se procede a dictar sentencia en forma inmediata por la Sala del Tribunal que conozca del negocio.

¹⁶⁷ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 134.

¹⁶⁸ GARCÍA MAYNEZ..., *op. cit.*, nota a pie (113) Pág. 144.

¹⁶⁹ OVALLE FAVELA..., *op. cit.*, nota a pie (146) Pág. 74.

3.3.2 Confesión

Para Ovalle Favela, la confesión es “la admisión de que determinados hechos afirmados por el actor son ciertos.”¹⁷⁰

En virtud de que el demandado acepte y tenga por ciertos los hechos que esgrime el actor en su demanda, ya no es necesaria la etapa probatoria, pero el demandado en sus alegatos si puede discutir la aplicabilidad de los fundamentos de derecho que invoca el actor.

En el juicio contencioso administrativo, el demandado, puede tomar esta actitud aceptando total o parcialmente los hechos que fueron vertidos en el escrito de demanda. Si los acepta totalmente, ya no hay necesidad de que el actor pruebe los hechos. Pero si la autoridad acepta parcialmente los hechos y hace una aclaración, el demandado es ahora quien tiene la carga probatoria de acredita su dicho y controvertir la aplicabilidad del derecho que invoca el actuante.

3.3.3 Reconocimiento

Otra actitud que puede tomar el demandado al contestar el escrito inicial de demanda, es el reconocimiento, el cual implica reconocimiento y aceptación del derecho invocado por el actor. En esta actitud, el enjuiciado puede controvertir las pretensiones, los hechos aducidos por el actor en su demanda, y aun determinar la verdadera aplicación del derecho invocado.

En el juicio contencioso el reconocimiento se observa cuando un particular señala una interpretación a un artículo de la ley y la autoridad demandada reconoce que ese derecho es aplicable pero su interpretación y aplicabilidad es otra y no la que invoca el demandante.

3.3.4 Defensas

Lucero Espinosa indica que las defensas consisten en la reacción del demandado que tiene por objeto obstaculizar la pretensión del actor; y por tanto, están encaminadas al fondo del asunto, en cuanto con ellas se niega la razón, los hechos y el derecho en que se apoya la pretensión de su contraparte.¹⁷¹

En el juicio de nulidad sustanciado ante el Tribunal, la autoridad administrativa es quien mayormente utiliza las defensas, ya que niega los hechos y el derecho que le asisten al actor para incoar un proceso en su contra, sosteniendo la validez y legalidad de un acto administrativo emitido por ella.

Como observamos las defensas quedan constituidas por la negación de los hechos y el derecho, situaciones que se explican de la siguiente forma.

3.3.4.1 Negación de los Hechos

El demandado, puede negar los hechos que el actor afirma ser ciertos, con esta actitud, la carga probatoria recae totalmente en el actor, quien deberá acreditar sus afirmación. Por otra parte, si la negación que hace el demandado conlleve una afirmación, ahora la carga probatoria se revierte hacia el demandado. Además, el negar los hechos trae como primer consecuencia, evitar la confesión ficta y como segunda consecuencia, revertir la carga de la prueba, ya que como reza el principio general de la prueba “el que afirma esta obligado a probar, mas no el que niega

3.3.4.2 Negación del Derecho

De manera similar a la anterior, el demandado puede defenderse negando el derecho que invoca el impetrante, arrojando la carga probatoria de la aplicación del derecho al actor así como su acción. Esta situación se conoce con el nombre de la defensa “sine actione agis”, misma que consiste en la simple negación del derecho ejercitado, cuyo efecto jurídico, solamente puede consistir en arrojar la carga de la prueba al actor, y obligar al juez a examinar todos los elementos constitutivos de la acción.

Con respecto a esta figura jurídica, la Jurisprudencia número VI. 2o. J/203, emitida en la Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, con Registro No. 219050, Localización: Octava Época, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 54, Junio de 1992, Página: 62, Materia(s): Común, nos hace mención al rubro de lo siguiente:

¹⁷⁰ *Ibidem*. Pág. 76.

¹⁷¹ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 137.

“SINE ACTIONE AGIS. La defensa de carencia de acción o sine actione agis, no constituye propiamente hablando una excepción, pues la excepción es una defensa que hace valer el demandado, para retardar el curso de la acción o para destruirla, y la alegación de que el actor carece de acción, no entra dentro de esa división. Sine actione agis no es otra cosa que la simple negación del derecho ejercitado, cuyo efecto jurídico, solamente puede consistir en el que generalmente produce la negación de la demanda, o sea, el de arrojar la carga de la prueba al actor, y el de obligar al juez a examinar todos los elementos constitutivos de la acción.”

3.3.5 Excepciones

La LTCADF, no hace alusión expresa a las excepciones, pero si señala que el demandado debe referirse a cada uno de los hechos que vierte el demandado, y como ya vimos, de los hechos pueden desprenderse agravios, o también, el actor puede hacer valer conceptos de impugnación o de nulidad que refuercen y den mayor eficacia a la impugnación que se hace del acto administrativo. En virtud de esto, el demandado tiene la obligación procesal de contestar cada uno de los hechos, controvertiendo los agravios que de ellos de pudieran desprender o puede oponer excepciones bajo el rubro de “ineficacia de conceptos de impugnación”, “causales de improcedencia y de sobreseimiento” o “refutación de agravios”, con el objeto de que estos argumentos destruyan la acción del demandado, o bien, se opongán a la continuación del proceso.

Los argumentos hechos valer por el demandado, podrían considerarse excepciones, ya que sus objetivos principales son oponerse a la pretensión del actor, debilitando por ende la acción y tratar de obtener la absolución de las prestaciones reclamadas; o bien, oponerse a la continuación del proceso, porque a su parecer el actor no cumplió con determinados requisitos que la ley exige o se han actualizado presupuesto procesales que impiden la sustanciación del mismo proceso, sobreviniendo para el caso causales de improcedencia o de sobreseimiento que el demandado hará valer.

3.3.6 Denuncia

Otra de las actitudes que puede tomar el demandado, es la de denunciante, en el sentido de que el enjuiciado solicitará a la Sala del Tribunal respectiva, que haga del conocimiento de un tercero, el juicio, en virtud que este tercero tiene una responsabilidad jurídica o perjuicio con respecto a la acción del demandante.

Esta figura aparece, cuando el demandado percibe que no ha sido emplazado a juicio el tercero perjudicado, quien podría verse afectado en sus derechos que le genera el acto o resolución administrativa que el actor ha controvertido, y a su vez, coadyuve a defender la validez y legalidad del acto o resolución impugnados.

3.3.7 Reconvención

Lucero Espinosa explica que la reconvención es “la actitud que puede adoptar el demandado, a través de la cual no solo se opone a la pretensión del actor, sino que asume una posición de contraataque.”¹⁷²

Por medio de esta figura procesal, el actor y el demandado asumen a la vez ambas posturas.

A pesar de que es una figura procesal que puede ser contemplada en un juicio, la LTCADF no vislumbra esta figura, ni que el demandado pueda adoptar esta actitud, y la razón obedece a que la misma es improcedente en el contencioso administrativo, ya que si tomamos en consideración que la base de este juicio es una resolución administrativa impugnada en el líbello del actor, la controversia solo puede versar sobre las cuestiones decididas en tal acto; y en consecuencia, la sentencia que se pronuncia no puede referirse a otras cuestiones distintas de las que sirvieron de base a la autoridad administrativa para producir la resolución.

Al respecto Pi y Suñer, citado por Argañaras, menciona que la vía contenciosa consiste en la revisión de lo discutido en la vía gubernativa, y la reconvención importaría tratar algo que en vía gubernativa no ha sido objeto de controversia.¹⁷³

En esta tesitura, la reconvención no es admisible en el contencioso administrativo, ya que se estarían introduciendo cuestiones que no fueron parte o materia del acto administrativo impugnado. Además, es una figura que no se encuentra inserta en la LTCADF, y al ser tomada en cuenta, se violaría el principio de supletoriedad de la ley, ya que para que se pueda tramitar una reconvención ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es necesario que la LTCADF prevea esa institución jurídica y que no este regulada de manera amplia, por lo que el legislador al no contemplarla ni expresarla en dicha ley,

¹⁷² *Íbidem*. Pág. 151.

¹⁷³ ARGAÑARAS, Manuel J. “*Tratado de lo Contencioso-Administrativo*”. Ed. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1955. Pág. 287.

no puede estimarse válidamente que opere la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal con respecto a esta figura jurídica.

3.3.8 Contumacia o Rebeldía

La contumacia o rebeldía del demandado consiste en una actitud pasiva que se traduce en la falta de contestación de la demanda, no obstante de haber sido emplazado legalmente.

La Doctrina Mexicana Procesal, establece que la contumacia puede ser total o parcial; se actualizará la primera cuando el demandado no haya dado contestación a la demanda una vez emplazado; la segunda se presentará cuando cualquiera de las partes deja de efectuar solo una carga procesal en determinada etapa o plazo procesal.

Como observamos en principio, el demandado frente a la demanda, puede tomar una actitud activa o pasiva, es decir, puede ejercitar su derecho constitucional de defensa o no, en este caso, cuando esa prerrogativa no es utilizada, el demandado pierde ese derecho.

En la LTCADF, determina que frente a la demanda, el demandado una vez emplazado, cuenta con el término de 15 para dar contestación, en caso de no hacerlo, el Tribunal declarará la preclusión considerando confesados los hechos, salvo que de las constancias de advierta lo contrario.

En virtud de lo anterior, al fenecer el plazo de 15 días que detenta el demandado para contestar la demanda una vez emplazado, precluye automáticamente su derecho de defensa.

Ahora bien, dejando a un lado este último tema, regresemos a la actitud activa del demandado cuando presenta su libelo ante el Tribunal y ofrece pruebas o enuncia hechos que son desconocidos para el demandante, en este caso ¿Qué debe hacer la Sala del Tribunal que conoce del negocio?

La LTCADF, contempla la figura de la ampliación de la demanda y de la contestación a la misma, cuando opera una negativa ficta, y aunque dicha ley no regula otra situación, por el simple hecho de contemplar la figura de la ampliación de la demanda, permite la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando en la contestación a la demanda se presenten cuestiones o pruebas que son desconocidas para el actor.

Ahora, veamos como se presenta la figura de la ampliación a la demanda y su contestación a dicha ampliación.

3.4 De la Ampliación a la Demanda y su Respectiva Contestación

La LTCADF, en su artículo 51, expresa que sólo podrá ampliarse la demanda cuando se demande la nulidad de una resolución negativa ficta, pero este no es el único caso para proceder a ampliar la demanda, ya que el artículo 25, de la Ley en comento y SEGUNDO TRANSITORIO de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, nos permiten aplicar en forma supletoria esta última Ley, donde se exponen otras causas por las cuales la parte actora pueda ampliar su demanda, causas que encontramos expuestas en el artículo del 17, de la Ley Federal citada, misma que señala:

“Artículo 17.- Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

- I. Cuando se impugne una negativa ficta;
- II. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación;
- III. En los casos previstos en el artículo anterior (artículo 16, que sustancialmente determina cuando se alegue que el acto impugnado no fue notificado o que la notificación se hizo ilegal)
- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.”

La LTCADF, establece que procederá a ampliarse la demanda cuando opere la figura de la negativa ficta, ya que al contestar la demanda, el demandado da contestación a la petición o instancia que se le presentó a el o a otra autoridad cuya representación le ha sido encargada, por lo que el Tribunal al introducirse cuestiones que son desconocidas para el actor, procederá a otorgar un plazo de 15 días para que alegue y controvierta la

solución que se le dio a su petición, solicitud o instancia administrativa, a través de la contestación de la demanda.

En atención a las hipótesis II, III y IV, del artículo 17, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de aplicación supletoria, tratan sobre diversas situaciones que estudiaremos a continuación y que son aplicables al juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En lo que respecta a la fracción III, del artículo 17, de la LFPCA, podemos indicar que se actualiza cuando una autoridad fiscal del Distrito Federal, antes de la substanciación del juicio, requirió de pago al particular sin notificarle previamente el acto o la resolución que fijó esa cantidad a pagar, por lo que el particular al ejercer su derecho de acción, impugna ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ese requerimiento de pago y niega lisa y llanamente que se le haya dado a conocer el acto que originó el crédito que combate, por lo que en la contestación de la demanda, la autoridad fiscal debe presentar en juicio las constancias que acrediten la notificación y el acto que originó la resolución combatida, esto, para defender la validez y legalidad de su actuación, por lo que al presentar estas nuevas pruebas, se otorga el plazo de 15 días para que el actor tenga la oportunidad de combatir estos documentos que desconocía.

La fracción III, del artículo 17, de la LFPCA, hace referencia a cuando el acto no fue notificado o la notificación se hizo ilegal (ya sea porque no reunió los requisitos de la notificación o se notificó indebidamente a otra persona), aquí el actor podrá indicar en su demanda que el acto que combate nunca le fue notificado, por lo que la autoridad demandada tiene que demostrar lo contrario, presentando las constancias de notificación, y en la ampliación, el demandante podrá impugnar la notificación del acto que combate.

Aunque de acuerdo a la práctica y la experiencia, al ya haber impugnado el acto en principio, aun si la notificación fue irregular, esta causa no es suficiente para nulificar el acto impugnado, sino lo que en verdad lo nulificará es la demostración de la ilegalidad del acto.

Por último, la fracción IV, del precepto en cita de la LFPCA, habla sobre cuestiones que no versan sobre el acto impugnado, por lo que la autoridad en su demanda al incluir motivos y fundamentos que no obran en la resolución impugnada, podría estar mejorando la fundamentación y motivación del acto impugnado, por lo que se da oportunidad al actor de que manifieste lo que su derecho le convenga y desvirtúe las cuestiones añadidas por el demandado.

Una vez que se ha actualizado cualquiera de las hipótesis estudiadas, el demandante podrá combatir lo alegado por el enjuiciado, pero eso no es todo, sino que deberá adjuntar a su escrito de ampliación, las copias necesarias para el traslado a la parte demandada, así como las pruebas y documentos que en su caso presente.

En lo que respecta a la ampliación a la contestación de la demanda, el plazo para presentarla es de 15 días, a partir del día siguiente en que se le dio a conocer el auto por el que se tuvo por presentada la ampliación de la demanda. En este escrito, la demandada (sea la autoridad administrativa o el particular) debe referirse igualmente a todas y cada una de las cuestiones planteadas por el actor y tratar de desvirtuarlas, sin mejorar la fundamentación y motivación del acto materia de la litis.

En otro orden de ideas, dentro del proceso contencioso que se tramita ante el Tribunal, existen otras figuras jurídicas que abordaremos antes de dar entrada a la etapa probatoria, toda vez que tanto la suspensión del acto reclamado como los diversos incidentes que se presenten, permiten que el juicio incoado tenga materia y siga subsistiendo hasta la emisión de la sentencia o todo lo contrario, por eso veamos en que consiste la suspensión y algunos incidentes que pudieran presentarse.

3.5 De la Suspensión

Para González Pérez, la suspensión es “la medida cautelar consistente en privar de eficacia ejecutiva el acto administrativo objeto de impugnación en un proceso administrativo durante la tramitación de éste.”¹⁷⁴

La suspensión como medida cautelar se da, en virtud que la función jurisdiccional del Tribunal no se realiza en forma instantánea, dado que el proceso requiere de un lapso mas o menos largo para su desarrollo, por lo que existe el peligro de que cambie la situación de hechos y que la sentencia pronunciada carezca de eficacia práctica; de ahí la necesidad de la suspensión que garantiza la efectividad de la sentencia al privar de ejecutividad el acto administrativo objeto de controversia.

Alfonso Trueba, citado por Vázquez Galván, nos explica que el Estado al desempeñar la función jurisdiccional, interviene para actuar la voluntad de la ley y hacerla prácticamente efectiva, pues el restablecimiento del

¹⁷⁴ GONZÁLEZ PÉREZ..., *op. cit.*, nota a pie (24) Pág. 408.

derecho, mediante esta función, no se realiza inmediatamente, ya que son necesarios un proceso y una decisión para declarar la certeza del derecho discutido y determinar, en consecuencia, la imposición de una conducta al obligado. Por lo tanto, para evitar que el daño producido por la inobservancia del derecho resulte agravado por el inevitable retardo de la providencia jurisdiccional definitiva (*periculum in mora*), está preordenada la actividad cautelar cuyo objeto es anticipar provisionalmente los efectos de la sentencia definitiva.¹⁷⁵

En virtud de lo anterior, Vázquez Galván señala como características de la suspensión las siguientes: “esta destinada a anticipar provisoriamente los efectos de la decisión final, se basa en la hipótesis de una futura declaración posiblemente favorable al impugnante, y es el instrumento idóneo destinado a conservar las condiciones de hecho, para hacer eficaz la sentencia de fondo y su ejecución.”¹⁷⁶

En atención a estas ideas, la LTCADF, incluyó desde un principio la figura de la suspensión para brindar mayor eficacia a la protección jurídica que ofrece el Tribunal a los derechos de los particulares o de diversa autoridad del Distrito Federal, situación que se plasma en los artículos 58 a 63, de la ley en cita y que estudiaremos su trámite a continuación.

La solicitud de suspensión del acto controvertido se tramitará en vía incidental, misma que podrá solicitarse en cualquier etapa del juicio para evitar la ejecución del acto que se impugna, otorgándose dentro de las 24 horas siguientes a su petición, donde el Presidente de la Sala que conozca del asunto, resolverá sobre la misma, cerciorándose en primera instancia de la existencia y autenticidad del acto impugnado y de la consulta ciudadana que se realice, como lo menciona el artículo 58, de la LTCADF.

Pero lo anterior, no es todo lo que el Presidente de la Sala correspondiente debe hacer, sino que se debe atender a la naturaleza específica de acto para el que se solicita la medida cautelar, ya que de conformidad con el acto la suspensión se otorgará para que las cosas se mantengan en el estado que guardan las cosas o para efectos restitutorios.

Vázquez Galván explica que la Doctrina y la Jurisprudencia han clasificado al acto impugnado, para efectos de la suspensión, en: positivos, prohibitivos, negativos con efectos positivos, consumados, declarativos, de tracto sucesivo, futuros inminentes y futuros probables.¹⁷⁷ Los que el mismo autor define de la siguiente manera:

a) Actos positivos.- Son aquellos en los que la actuación de la autoridad implica un hacer o ejecutar algo; respecto de ellos, es evidente la procedencia de la medida cautelar, no así cuando se trata de actos de carácter negativo, es decir, que implica un no hacer o una abstención de la autoridad, toda vez que carecería de objeto la suspensión.¹⁷⁸

Como ejemplo de lo anterior, podemos decir que esta hipótesis se actualiza cuando una Administración Tributaria del Distrito Federal emite una resolución a través de la cual, le requiere al particular el pago de un crédito fiscal, así como de sus accesorios, indicándosele además, que de no entregar el importe total del adeudo, se procederá al embargo de bienes suficientes que lo garanticen; el Presidente de la Sala conocedora del negocio, de conformidad con el artículo 60, solicitará al impetrante que otorgue garantía bastante dentro de los 5 días siguientes a aquel en que fue notificado el auto por el que se concedió la suspensión, pudiéndolo hacer el impetrante mediante la exhibición de depósito en efectivo; billete de depósito; o bien por prenda o hipoteca; o por fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces inscritos en el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal o de cualquier Entidad. Estableciéndose en este punto que los fiadores deberán renunciar expresamente a los beneficios de orden y exclusión y someterse también expresamente al procedimiento administrativo de ejecución.

En el supuesto que la autoridad realizó un Procedimiento Administrativo de Ejecución y embargó bienes que garanticen el importe total de un crédito fiscal y sus accesorios, el particular ya no tendrá la carga de entregar cantidad o de garantizar por diverso medio el crédito requerido, ya que solo bastará con que muestre ante la Sala del Tribunal, los documentos por lo cuales fue objeto de embargo, esto, para que la suspensión se otorgue.

b) Actos prohibitivos.- A este respecto, el autor en cita menciona que Ignacio Burgoa ha escrito sobre la diferencia entre actos negativos y actos prohibitivos; los primeros implican una abstención, un no hacer, una negativa de la autoridad recaída a la petición o solicitud de una persona. Los segundos, por el contrario, no sólo no se traducen en una abstención, sino que equivalen a un verdadero hacer positivo, consistente en imponer determinadas obligaciones de no hacer o limitaciones a la actividad de los gobernados por parte de las autoridades. De ahí que la suspensión sea procedente tratándose de actos prohibitivos.¹⁷⁹

¹⁷⁵ VÁZQUEZ GALVÁN y otro, *op. cit.*, nota a pie (27) Pág. 28.

¹⁷⁶ *Ibidem*. Pág. 145.

¹⁷⁷ *Ibidem*. Pág. 150.

¹⁷⁸ *Idem*.

¹⁷⁹ *Idem*. Pág. 150.

c) Actos negativos con efectos positivos.- Si el acto administrativo que se impugna no radica esencialmente en la abstención o el no hacer de parte de la autoridad, sino que como consecuencia del mismo puedan realizarse actos que impliquen un hacer o ejecutar algo, la suspensión es procedente para evitar que éstos se actualicen. Así, por ejemplo, se si impugna la falta de resolución a una solicitud de licencia de funcionamiento para un establecimiento mercantil y la orden de clausura por falta de licencia, la suspensión será procedente para mantener las cosas en el estado en que se encuentren, ya que la conducta negativa de la autoridad no podría justificar una posible clausura que deriva de una conducta omisa de las autoridades que afecta el derecho del particular enjuiciante para obtener una respuesta oportuna sobre la solicitud que les elevó.¹⁸⁰

d) Actos consumados.- Tradicionalmente, se ha sostenido que la suspensión es improcedente contra actos consumados, o sea los que se han realizado integralmente consiguiendo así el objeto para el que fueron emitidos o ejecutados. El criterio que se ha sustentado sobre el particular, es que, de concederse la suspensión, ello equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva.¹⁸¹

En atención a lo anterior, la LTCADF, da una nueva dimensión al concepto de suspensión, ya que en contra de los actos consumados existe la suspensión con efectos restitutorios, situación que no se observa ni en la Ley de Amparo, ni en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, teniéndose este tipo de suspensión como una medida mas que detenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para la protección jurisdiccional.

Así las cosas, este tipo de suspensión con efectos restitutorios comprende a los actos ya ejecutados, como lo sería una clausura de negociación, en donde con la suspensión trata de proteger al ciudadano de escasos recursos económicos que se ve afectado con la ejecución del acto arbitrario que repercute gravemente en su actividad de subsistencia, impidiéndole el ejercicio de la única actividad que garantice su sustento cotidiano y el de su familia.

e) Actos declarativos.- La medida precautoria es procedente contra ellos en el supuesto de que estos actos lleven en sí mismos un principio de ejecución. Cuando no sean susceptibles de ejecutarse por sólo reconocer una situación preexistente, sin introducir a ella ninguna modificación o alteración, no es procedente la suspensión, ya que entonces carecería de materia.¹⁸²

Aunque este tipo de suspensión únicamente se da en materia de amparo directo, no es óbice para este estudio mencionar que se da en contra de la ejecución de las sentencias definitivas que dictan las Salas del Tribunal con efectos declarativos, que son ejecutadas por parte de las autoridades demandadas, a quienes se les señalará como responsables. En efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en la Tesis de Jurisprudencia número 2a./J. 63/97, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Página: 295, señala lo siguiente:

“AMPARO DIRECTO ADMINISTRATIVO. PUEDEN SEÑALARSE COMO RESPONSABLES LAS AUTORIDADES DEMANDADAS, CUANDO EL AMPARO EN SU CONTRA NO SE PROMUEVE POR VICIOS PROPIOS. De una interpretación sistemática de los artículos 107, fracciones III, V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 158 de la Ley de Amparo, se advierte que el ejercicio de la acción constitucional en la vía uniinstancial, permite al quejoso impugnar la constitucionalidad de los actos de ejecución exclusivamente en vía de consecuencia, es decir, por considerar inconstitucional la resolución que pone fin al juicio, la sentencia definitiva o laudo reclamados, ya que la vinculación de causalidad jurídica tan estrecha que existe entre éstos y su ejecución, llevan a estimar que en el juicio de amparo directo sí pueden señalarse como responsables a las autoridades ejecutoras, puesto que la declaración de ser contrarios a la Carta Magna los actos de los tribunales de que se trata, igualmente comprenderá los actos de ejecución, pues serán frutos de actos viciados; interpretación que tiene apoyo también en los principios de la indivisibilidad de la demanda, de concentración, y de expeditez o celeridad del procedimiento, establecidos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque los actos reclamados se encuentran vinculados estrechamente y forman una unidad que no es jurídicamente conveniente desmembrar para no romper la continencia de la causa, además de que el procedimiento del amparo directo permite llevar a cabo, dentro de un mínimo de actos procesales, todas las determinaciones necesarias para resolver en forma integral la solicitud del quejoso con el propósito de obtener la protección de la Justicia Federal; en caso contrario, se establecería la procedencia de las dos vías de impugnación a través del juicio de amparo: la del directo y la del indirecto, para el conocimiento y resolución de actos que guardan tal dependencia que lo que se resuelva respecto de uno tiene que resolverse igualmente por lo que toca al otro, de modo que el Juez de Distrito no podría decidir algo distinto a lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte de Justicia, en su caso, y a pesar de esa circunstancia se vería constreñido a observar los trámites previstos para la sustanciación del juicio de amparo indirecto, con el consiguiente retardo en la solución integral de la controversia planteada. Da igualmente apoyo a la anterior interpretación, el contenido de la fracción III del artículo 166 de la Ley de Amparo, que dice:

¹⁸⁰ *ibidem*. Págs. 150 y 151.

¹⁸¹ *ibidem*. Pág. 151.

¹⁸² *idem*.

"La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán: ... III. La autoridad o autoridades responsables; ...", expresión que, al estar empleada también en plural, es indicativa de que la ley de la materia no limita el señalamiento de autoridades a sólo la que emitió el laudo, sentencia o resolución definitivos, sino también permite la designación de la autoridad a quien se atribuye la ejecución de la misma, máxime que la Ley de Amparo, en el artículo 11, dispone: "Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.". No es obstáculo a la consideración anterior el criterio jurisprudencial visible en la página seiscientos cincuenta y uno del Tomo I de la obra "Jurisprudencia por Contradicción de Tesis", de rubro: "SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO. PARA CONCEDERLA RESPECTO DE UNA RESOLUCIÓN NO ES NECESARIO QUE SE SEÑALE COMO RESPONSABLE A LA AUTORIDAD ENCARGADA DE LLEVAR A CABO SU EJECUCIÓN.", porque esta jurisprudencia únicamente significa que no existe obligación de señalar a las autoridades ejecutoras pues, aun cuando no se haga, de todas formas los actos de ejecución deben suspenderse; mas no puede derivarse de la misma el que si se señalan a las autoridades ejecutoras en el amparo directo éste sea improcedente, pues la procedencia del juicio de amparo directo se rige por principios independientes al trámite del incidente de suspensión."

f) Actos de tracto sucesivo.- Son aquellos cuya realización no se consuma de manera instantánea, puesto que para la satisfacción integral de su objeto se requiere una sucesión de hechos entre los que media cierto intervalo. Si la suspensión se solicita después de que se haya ejecutado algunos de dichos actos teleológicamente unitarios, es a todas luces improcedente, por estar en presencia de actos consumados; por el contrario, si la suspensión se pide antes que se ejecuten ciertos acto o hechos que deban realizarse para obtener el fin común, no obstante que ya hayan tenido lugar otros anteriores, la suspensión respecto de los primeros es perfectamente procedente, cuyos efectos consisten en evitar o impedir la continuación de la serie o sucesión.¹⁸³

g) Actos futuros inminentes o probables.- La suspensión es procedente tratándose de actos futuros inminentes, e improcedente por lo que toca a los futuros probables. Es conveniente anotar que la inminencia del acto futuro debe apreciarse atendiendo a las circunstancias que denoten, precisamente en cada caso, que el acto esta por suceder prontamente.¹⁸⁴

En virtud de los supuesto anteriores, el Presidente de la Sala que conozca del asunto, al determinar la naturaleza del acto impugnado, establecerá la medida para otorgar la suspensión, cerciorándose que al concederla no se este causando un perjuicio a derechos de terceros o al interés social.

Por lo que, una vez que se ha concedido la suspensión, el actor, dentro de los 5 días siguientes a aquel en que le fue notificado el auto donde se le concede la medida precautoria, debe otorgar la garantía exigida, para que los efectos de la suspensión surtan efectos y se resarzan los posibles daños que pudieran causarse en caso de que no obtenga sentencia favorable. Pero si con la suspensión se afectan derechos de terceros no estimables en dinero, el Presidente de la Sala que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía que deberá ser exhibida en cualquiera de las formas que establece el artículo 60, de la LTCADF.

Una vez otorgada la suspensión del acto o resolución administrativa, se procede a notificar a la autoridad demandada de la medida cautelar, la cual debe ser acatada de inmediato en los términos en que se hubiere concedido, para lo cual es preciso que, en el acuerdo respectivo, se señale el acto o actos que se suspenden y la forma en que habrá de mantenerse. Además, su cumplimiento también obliga a las autoridades que, sin haber sido señaladas como responsables, tengan intervención en la ejecución del acto reclamado.

Ahora bien, si se hace del conocimiento de la Sala por medio de la queja, que la autoridad enjuiciada no ha dado cumplimiento al fallo de suspensión, la Sala conmina a las autoridades para observa el mandamiento cautelar, sin perjuicio de solicitarles un informe y aperebirlas que en caso de no dar cumplimiento al fallo se les aplicarán las medidas de apremio citadas en el artículo 30, de la LTCADF.

La suspensión sólo puede quedar sin efectos de tres formas:

- 1) Si el actor no otorga la garantía dentro del plazo de 5 días siguientes a aquel en que se le notificó el auto donde se le concede la suspensión.
- 2) Si el tercero perjudicado da caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable. Exceptuándose lo anterior, si el pago de la caución mencionada, afecta el interés social.
- 3) Cuando el Presidente de la Sala determine que las condiciones por las cuales se otorgó la suspensión han cambiado.

¹⁸³ Ibidem. Pág. 152.

¹⁸⁴ Ídem.

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

Por último, para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la sentencia ante la Sala correspondiente, quien dará vista a las demás partes por un término de cinco días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los cinco días siguientes, en la que dictará la sentencia que corresponda. Contra esta resolución procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.

3.6 De los Incidentes

La palabra "Incidente" según un diccionario jurídico electrónico es definido de la siguiente manera: "Del latín incidere, que significa sobrevivir, interrumpir, producirse. Procesalmente los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal."¹⁸⁵

En tal virtud, el incidente es una cuestión accesoria sujeta al proceso principal, mismo que se resuelve en conjunto o por cuerda separada. Los incidentes pueden estar vinculados directamente con la cuestión planteada o con el proceso. Estos tienen el principal objetivo que el proceso se paralice o no, por lo que se divide en incidentes de previo y especial pronunciamiento o de especial pronunciamiento, según la cuestión incidental que se plantee. En el primer caso se trata de incidentes de previo y especial pronunciamiento que obligan a suspender el juicio en lo sustancial, mientras se tramitan y resuelven por sentencia que no afecta el fondo del negocio. En los incidentes que no tienen ese carácter se verifica el trámite, pero la resolución se deja para la sentencia definitiva que debe estudiar y resolver los problemas incidentalmente planteados.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal vigente, no tiene un capítulo alusivo a los incidentes, pero si los plantea en forma de situaciones que pudieran darse durante la substanciación del proceso, circunstancias entre las que encontramos los impedimentos de los Magistrados para conocer y resolver una controversia, la nulidad de notificaciones, la incompetencia por razón de materia y territorio, la falta de personalidad, la carencia de interés jurídico o legítimo, correcciones disciplinarias, objeción o impugnación de documento, entre otros.

Los incidentes que se plantean ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal pudieran suspender el procedimiento o no, esto, en atención a la naturaleza de la cuestión planteada. Para saber que incidentes pudieran suspender el proceso, podemos enunciar y estudiar seis causas de previo y especial pronunciamiento que encontramos en el artículo 29, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de aplicación supletoria a la LTCADF. Algunas de estas causas que enuncia el numeral invocado, son reguladas también por la LTCADF, solo que no especifica que sean incidentes sino que se exponen como diversas circunstancias que pudieran acontecer durante la tramitación de un juicio, por ello, estudiemos estas causas que podemos plantear ante el Tribunal referido, en virtud que no se oponen a la LTCADF. Veamos cuáles son esas causas:

"Artículo 29.- En el juicio contencioso administrativo federal sólo serán de previo y especial pronunciamiento:

I. La incompetencia en razón del territorio.

II. El de acumulación de juicios.

III. El de nulidad de notificaciones.

IV. La recusación por causa de impedimento.

V. La reposición de autos.

VI. La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

..."

La fracción I, hace referencia a la incompetencia que se puede plantear por razón de territorio, esta situación la encontramos en el artículo 15, de la LTCADF, ya que en este precepto se plantean los conflictos de competencia por materia y territorio, que pudieran suscitarse entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y Tribunales de la Federación o de los Estados, mismos que se resolverán conforme a lo dispuesto por el artículo 106, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y los que se tenga con otros Tribunales del Distrito Federal, serán resueltos por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

¹⁸⁵ "Diccionario Jurídico 2000, Editorial Desarrollo Jurídico, Informática Jurídica Procesal, Software Jurídico."

En atención al conflicto de competencia por razón de la materia, es muy común que se presente cuando el particular o el litigante no revisa de forma adecuada el acto que impugnará, es decir, no revisa si el mismo fue emitido por una autoridad administrativa Federal o del Distrito Federal, por lo que ante la duda, el litigante o actor presenta su demanda en la Oficialía de Partes Común del Tribunal Administrativo del Distrito Federal y la Sala conocedora al revisar el escrito de demanda y ver que el acto impugnado no es de su competencia, mediante oficio de su Presidente, esa Sala remite el expediente al Presidente del Tribunal respectivo para que sea ingresado por su propia Oficialía de Partes Común.

Pero cuando se presenta una controversia entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y otro Tribunal Federal o de otro Estado, ese conflicto de competencia será resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y cuando se trate sobre conflictos de competencia entre el Tribunal citado y otro del Distrito Federal, este será resuelto por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Circunstancias que dan como resultado que se suspenda el proceso hasta que se resuelva en conflicto competencial.

La fracción II, del artículo 29, de la LFPCA, expresa la acumulación de juicios. Este incidente que se plantea, solo es procedente cuando: 1) hay identidad de partes y se invoquen idénticos agravios; 2) aun cuando las partes sean distintas, se impugne un mismo acto o que esas partes impugnen algunas partes del acto combatido, y 3) independientemente que las partes y el acto o actos sean diversas, si existen actos que se impugnen y sean antecedentes o consecuencias de otros.

Este caso también es muy común, cuando el actor impugna la resolución negativa ficta cuando se le niega la devolución de cantidades que a su consideración enteró en exceso o indebidamente, donde presenta ante el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal diversas solicitudes con números de créditos idénticos o diferentes, por lo que se da una identidad de partes, así como del acto combatido y se procede a tramitar la acumulación de autos.

La fracción III, del artículo 29, de la LFPCA, establece la nulidad de notificaciones, la cual se encuentra prevista en el numeral 42, de la LTCADF, este incidente al promoverlo tendrá por objeto impugnar la ilegal notificación practicada por el Tribunal que ha dejado en estado de indefensión al promovente, puesto que no se le permitió conocer el auto, decreto o sentencia a comunicarle. Este incidente tiene por principal objeto dar a conocer al actor o demandado el acto emitido por el Tribunal y de ser fundado, reponer las actuaciones en las que no estuvo presente la parte afectada.

La fracción IV, del artículo 29, de la LFPCA, habla sobre la recusación por causa de impedimento, esta causal también se encuentra contemplada en los numerales 46 a 49, de la LTCADF. Donde la LTCADF, expone que los Magistrados deberán excusarse para conocer de un asunto cuando se actualice alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 46, de la ley en cita, en caso de no hacerlo, las partes podrán invocar alguna de esas causales y ofrecer sus pruebas que demuestren el impedimento, con lo cual se suspenderá el negocio principal.

La fracción V, del artículo 29, de la LFPCA, hace alusión a la reposición de autos. La reposición de autos, no es una figura contemplada por la LTCADF, pero a la vez no se contrapone a ella. Sucede cuando por alguna causa fortuita (por un hecho de la naturaleza, una catástrofe natural) o por un acto voluntario (pérdida, descuido o robo) se pierde dentro del local de las Salas conocedoras del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el expediente en que se actúa, por lo cual la misma Sala pide auxilio a las partes para que le exhiban copias de sus actuaciones y de los autos que tengan a su alcance en fotocopia o taquígrafa. Ante esta circunstancia, obviamente el proceso se suspende en virtud que la Sala no tiene al alcance los medios necesarios y oficiales como sus propias actuaciones, para dirimir o seguir con la tramitación de la controversia que se hizo de su conocimiento.

La fracción VI, del artículo 29, de la LFPCA, habla sobre la interrupción por causa de muerte, disolución, declaración de ausencia o incapacidad. Estas circunstancias no se encuentran previstas en la LTCADF, pero puede llegarse a dar cuando el actor es persona física y muere, desaparece o por distinta causa es declara incapaz legalmente, o bien cuando una persona moral ha llegado a disolverse. Ante tales hechos, la Sala conocedora detendrá el proceso hasta que aparezca albacea, representante legal o tutor, en caso de no ser así, se proseguirá con el juicio y se resolverá lo conducente.

Otra causa que pudiera suspender el procedimiento y que se tramitaría en forma de incidente, es la impugnación de falsedad de un documento, ya sea por su contenido, la firma que calza no sea de puño y letra del creador u oferente de ese instrumento. La Sala en conocimiento, suspenderá el procedimiento y se permitirá el ofrecimiento de las pruebas necesarias para demostrar esa impugnación de falsedad.

Ahora bien, existen otras causas por las cuales, aunque no sean señaladas por la LTCADF, pueden tramitarse vía incidente que no suspenderán el procedimiento, pero se resolverán junto con la sentencia de instancia.

Al respecto, podemos citar la excepción de falta de personalidad, de legitimación y carencia de interés jurídico y legítimo por parte del actor, aunque esta es una excepción que pudiera oponerse, es una causa que aunque no suspende el procedimiento, si impide resolver sobre el fondo del asunto, la cual se resuelve al final junto con la sentencia.

La objeción de documentos es otro incidente que no detiene el proceso, pero tiene por principal objeto el tratar de restar valor probatorio y eficacia a los documentos privados que se presenten y ofrezcan como prueba por las partes. Esta cuestión, también se resolverá en conjunto con la sentencia.

Las medidas disciplinarias, se encuentran reguladas por el artículo 30, de la LTCADF, donde estas se tramitarán vía incidente y resultan ser una cuestión meramente accesoria y no tiene ningún vínculo o conexión con la controversia planteada, sino con el comportamiento y la disciplina con que deben conducirse las partes.

Para la tramitación de los incidentes que se sustancian dentro del local de la Sala conocedora del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del distrito Federal, se toman en cuenta las reglas establecidas en el artículo 88, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, precepto que expone lo siguiente:

“Artículo 88.- Los incidentes se tramitarán, cualquiera que sea su naturaleza, con un escrito de cada parte, y tres días para resolver. Si se promueve prueba, deberá ofrecerse en los escritos respectivos, fijando los puntos sobre los que verse. Si las pruebas no tienen relación con los puntos cuestionados incidentalmente, o si éstos son puramente de derecho, el tribunal deberá desecharlas. En caso de admitirlas se citará para audiencia dentro del término de diez días, diferible por una sola vez, en que se reciban pruebas, se oigan brevemente las alegaciones, y se cite para sentencia interlocutoria.”

Al sustanciarse los incidentes enunciados, estos serán resueltos en sentencia interlocutoria, donde generalmente se expone que las manifestaciones vertidas en los escritos incidentales y las pruebas aportadas y que obran en el cuaderno incidental, serán estudiadas y consideradas en conjunto con el cuaderno principal al momento de dictar la sentencia de instancia

Ahora procedamos a estudiar la etapa probatoria que se desenvuelve en el proceso que se sustancia ante el Tribunal.

3.7 Las Pruebas

Eduardo Couture, citado por Gustavo A. Esquivel Vázquez, menciona que la prueba dentro de un proceso jurisdiccional es “un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio.”¹⁸⁶

Ampliando el concepto anterior, Gonzalo Armienta Calderón, citado por Gustavo A. Esquivel Vázquez, señala al respecto que “la prueba es el medio de convicción que debe llevar al juzgador al conocimiento real de los hechos controvertidos, lo que le permitirá subsumirlos en la hipótesis normativa que el legislador ha elaborado, para atribuirles las consecuencias jurídicas cuya aplicación ha de devenir en la justa composición del litigio.”¹⁸⁷

Como podemos observar de los conceptos que preceden, la prueba es el elemento o medio de convicción que hará ánimo en el juzgador para determinar la existencia de un hecho y por tanto de un derecho, dentro de un proceso jurisdiccional.

La prueba es un elemento esencial que va unida al proceso, y que tiene por objeto otorgar u ofrecer certeza al juzgador sobre los hechos narrados por las partes litigantes, y determinar que hechos son verídicos y cuales no, y en consecuencia otorgar el derecho exigido a quien haya acreditado su dicho.

Abundando en esta última consideración, la certeza que tendrá el juzgadora través de las pruebas, también deberá basarse en la verdad que se desprenda de ellas, es decir, que se observe si es una verdad material o formal.

Ahora bien, veamos en que consiste cada una de estas verdades.

Carlo Furno, citado por Gustavo A. Esquivel Vázquez, explica estas dos verdades de al indicar que “por verdad material se entiende la certeza histórica lograda en el proceso por vía de una o mas experiencias probatorias, cuyos resultados deben ser apreciados por el juez con plena y absoluta libertad de criterio, sea que las partes contendientes faciliten al juez todo el material instructorio preciso, sea que el mismo juez supla, con su propia iniciativa, las eventuales lagunas de la instrucción procurándose el mismo las pruebas. En uno u otro caso el elemento probatorio siempre va dirigido a formar la convicción del juez, con perfecta

¹⁸⁶ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A. “La Prueba en el Juicio Fiscal Federal.” 3ª Edición. Ed. Porrúa. México, 2000. Pág. 7.

¹⁸⁷ Ibidem. Pág. 7.

discrecionalidad para su valoración... Por verdad formal se entiende la certeza histórica lograda en el proceso, no a través de la valoración crítica libremente ejercitada sobre el material probatorio por el órgano judicial, sino en virtud de un sistema legal de accertamiento definitivo de los hechos, o sea, en virtud de un complejo de normas imperativas, las cuales suprimiendo por complejo de la libertad judicial de valoración, vincula al juzgador a tener por ciertos los hechos concretos, demostrados en los modos correspondientes a las hipótesis previstas en abstracto, por aquellas normas. Aquí queda totalmente ensombrecida la íntima y autónoma persuasión del juez, sin que le reste otro que hacer que el comprobar la exacta correspondencia del medio de accertamiento con la hipótesis legal y constatar la congruente fijación del hecho como definitivamente cierto.¹⁸⁸

De lo expuesto, podemos señalar que la verdad material, busca encontrar la verdad en un determinado momento histórico pasado; en cambio, la verdad formal, busca la verdad jurídica, es decir, la actualización de una hipótesis normativa para tener como cierto un hecho.

Es posible que ambas verdades coincidan en determinados momentos, pero también, pueden ser diametralmente opuestas. Pero en el Derecho Positivo Mexicano, siempre se trata de buscar la verdad formal, ya que a través de ésta se puede obtener seguridad y certeza jurídicas para las partes, situaciones que al final de cuentas son los objetivos que persigue el derecho.

En virtud de esto, es necesario que el juzgador se allegue de todos los elementos de convicción a su alcance y que las partes pongan a su disposición, para que éste tenga certeza y desentrañe la verdad sobre los hechos pronunciados por los promoventes.

3.7.1 La Carga de la Prueba

Lucero Espinosa determina que carga procesal es la facultad que tienen las partes para ejecutar ciertos actos procesales, a fin de obtener determinados efectos legales. En consecuencia, la carga de la prueba consistirá en la facultad que tiene las partes de aportar al juzgador los medios probatorios necesarios a fin de poder formular su convicción sobre las argumentaciones esgrimidas, por cada una de ellas.¹⁸⁹

Pero tal carga, no constituye una obligación, en virtud que no hay ninguna obligación de probar los hechos controvertidos. Además, no hay acreedores ni deudores en esta relación procesal; sino que solo hay un interés en probar lo dicho por las partes.

Ahora bien, si en términos generales el obtener una sentencia favorable depende de la necesidad de las partes de aportar al juzgador los medios de convicción idóneos, a fin de acreditar la procedencia de su argumentación, y, en consecuencia, la de su pretensión, resulta importante determinar a cual de las partes corresponde la carga de la prueba en el juicio de nulidad que se ramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En principio y dada la presunción de legalidad y validez de los actos administrativos, corresponde al actor la carga de la prueba. Es él quien deberá aportar los medios probatorios respectivos a fin de destruir tal presunción, bajo pena que de no hacerlo, subsistirá la misma y, en consecuencia, la Sala del Tribunal procederá a reconocer la validez y legalidad del acto o resolución que fueron impugnados.

Lucero Espinosa señala que la presunción de legalidad de actos administrativos implica que el acto es legítimo con relación a la ley y válido en cuanto a los efectos que produce¹⁹⁰. Es decir, que un acto administrativo se presumirá legal cuando ha respectado las garantías legales del gobernado, en cuanto a que ese acto se ha emitido de conformidad con las formalidades esenciales de un procedimiento, encontrándose además, debidamente fundado y motivado; resumiendo lo anterior, el acto ha sido emitido de conformidad con los lineamiento y reglas que determina la ley aplicable para tenerse como legal.

La presunción de legalidad referida, se encuentra establecida para las resoluciones de las autoridades fiscales del Distrito Federal, en el primer párrafo del artículo 122, del Código Financiero del Distrito Federal, precepto que a la letra dice:

“Artículo 122.- Los actos y resoluciones de las autoridades que se dicten en aplicación de este Código, se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.”

En lo que respecta a los actos emitidos por autoridad administrativa ya sea por órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales, dicha presunción la encontramos implícita en el artículo 8, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que textualmente señala:

¹⁸⁸ *Íbidem*. Págs. 10 y 11.

¹⁸⁹ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág.159.

¹⁹⁰ *Íbidem*. Pág. 160.

“Artículo 8o.- Todo acto administrativo será válido mientras su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente o el Tribunal, en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables.”

Como se observa de los numerales que anteceden, los actos de autoridades administrativas y fiscales, gozan de la presunción de validez y de legalidad, por lo que si el actor no demuestra su afirmación consistente en que el acto se encuentra afectado de ilegalidad y no destruye la presunción que ostenta, el Tribunal procederá a reconocer la validez y legalidad del acto o resolución impugnados, en términos de los preceptos anteriormente señalados y del artículo 281, del CPCDF, de aplicación supletoria, ya que la carga probatoria de una afirmación y la destrucción de esa presunción corresponden al actor.

Al respecto, podemos robustecer lo anterior analógicamente, con lo que menciona la Tesis número II-TASS-8659, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, del Año VII. No. 76. Abril 1986, Segunda Época, Página: 872, que al rubro señala:

“PRESUNCION DE VALIDEZ Y LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD.- Si el actor no prueba los hechos constitutivos de sus afirmaciones, debe confirmarse la validez y legalidad de los actos de la autoridad de acuerdo con lo que establece el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación. (104)”

Por otra parte, también es de observarse, que de los preceptos transcritos, se desprende que la presunción de legalidad no es absoluta, sino que puede desvirtuarse la misma, ya que esa presunción es de tipo “iuris tantum” que admite prueba en contrario. Así esta presunción deja de operar cuando el demandante niega lisa y llanamente un hecho en que se apoya la autoridad para la emisión del acto, revirtiendo de esta manera la carga de la prueba a la demandada a fin de que demuestre la existencia de esos hechos.

Al respecto, podemos citar la Tesis número III-TASS-1842, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, del Año III. No. 32. Agosto 1990, Tercera Época, Página: 26, misma que señala:

“NEGATIVA LISA Y LLANA.- SU MANIFESTACION TIENE COMO EFECTO REVERTIR LA CARGA DE LA PRUEBA.- Si bien es cierto que conforme a lo dispuesto en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, los actos y resoluciones de las autoridades fiscales tienen en su favor la presunción legal de ser válidos, también es verdad que en el propio numeral se establece que cuando el demandante niegue lisa y llanamente los hechos que motivaron dicho acto o resolución, éstos deben ser acreditados fehacientemente por la autoridad demandada, lo que es congruente además con lo dispuesto en los artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles.(24)”

Ahora bien, ante la negativa lisa y llana de los hechos mencionados en el acto o resolución impugnado, cuando la autoridad demuestra esos hechos, se vuelve a revertir la carga al actor, para que este demuestre su afirmación y trate de destruir la presunción de validez y de legalidad existente. Al tenor, la Tesis número II-TASS-8859, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, del Año VII. No. 74. Febrero 1986, Segunda Época, Página: 1160, señala lo siguiente:

“NEGATIVA LISA Y LLANA.- SUS EFECTOS.- Conforme al Artículo 68 del Código Fiscal de la Federación en vigor cuando el actor niegue lisa y llanamente un hecho traslada la carga de la prueba a la autoridad, pero si ésta al producir su contestación exhibe como pruebas documentos que acreditan la existencia del hecho negado, corresponde al actor desvirtuar esos documentos, por lo que si no lo hace subsiste la presunción de legalidad de los mismos, sin que la negativa formulada en principio tenga ya ningún efecto.(3)”

No siempre la negativa lisa y llana trae como consecuencia la reversión de la carga probatoria, ya que si esta negativa envuelve una afirmación, es al actor a quien le corresponde acreditar esa nueva afirmación hecho y controvertir con ella la presunción que detenta el acto que impugna. En atención a esto, la Tesis número III-TASS-26, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, del Año I. No. 1. Enero 1988, Tercera Época, Página: 24, manifiesta al rubro:

“CARGA DE LA PRUEBA.- CORRESPONDE AL ACTOR CUANDO SU NEGATIVA LISA Y LLANA IMPLICA LA AFIRMACION DE OTRO HECHO.- El artículo 68 del Código Fiscal de la Federación precisa que los actos y resoluciones de las autoridades administrativas se presumirán legales; sin embargo, dicha presunción desaparece cuando el particular niega lisa y llanamente los hechos que motivan tales actos, siempre y cuando su negativa no implique la afirmación de un hecho; consecuentemente, si un particular niega en forma lisa y llana que la firma que aparece estampada en unas cédulas de liquidación fuese la propia, la carga procesal recae necesariamente en el enjuiciante, toda vez que su negativa implica que el documento que contiene la firma es falso y que fue firmado por otra persona, por lo que si el demandante no ofrece prueba idónea a fin de acreditar la falsedad de la

firma, debe prevalecer la presunción de legalidad de la resolución, en el sentido de que quien suscribió dichas liquidaciones fue el particular.(26)”

Por último, si el actor acredita los extremos de su acción, es decir, que el acto se encuentra afectado de ilegalidad, de conformidad con una de las causales que determina el artículo 81, de la LTCADF, y los demandados no demuestran sus defensas y excepciones, es procedente que el Tribunal decrete la nulidad del acto o resolución impugnados.

3.7.2 El Objeto de la Prueba

Esquivel Vázquez señala que el objeto de la prueba es acreditar hechos ante el juzgador, o en otras palabras, el fin que tiene la prueba en el proceso es la de demostrar ante el órgano jurisdiccional los hechos que sustentan, ya sea la acción o la excepción.¹⁹¹

La LTCADF, no establece cual es el objeto de la prueba, por eso aplicamos supletoriamente el CPCDF, el cual en su artículo 284, que señala en la parte que nos interesa que “solo los hechos están sujetos a prueba...”

En tal virtud, solo los hechos que forman parte de la litis son sujetos de prueba, es decir, aquellos hechos que son cuestionados por las partes son objeto de probanza. Y por obviedad, los hechos que no forman parte de controversia no son susceptibles de prueba.

Para que el hecho sea susceptible de medio de convicción, no debe revestir la característica de ser imposible o notorios, ya que no son objeto de prueba.

Acerca de los hechos imposibles, el artículo 1828, del Código Civil para el Distrito Federal señala lo siguiente:

“Artículo 1828.- Es imposible el hecho que no puede existir porque es incompatible con una ley de la naturaleza o con una norma jurídica que debe regirlo necesariamente y que constituye un obstáculo insuperable para su realización”

Se toma en consideración esta situación, en virtud que en ocasiones, el actor o el demandado expresan hechos que son incompatibles con la realidad y que en determinados casos forman parte de la litis y pueden ser objeto de prueba, por lo que a la parte que le perjudica este hecho tendrá que negar el hecho y argumentar que es imposible o inexistente.

En lo que respecta a los hechos notorios, que son aquellos cuyo conocimiento es público y sabido de todos o bien, es el hecho que es sabido y que forma parte de una cultura o de un determinado grupo social en el tiempo en que ocurra una situación o se de una decisión; la LTCADF, no señala como en el CFF, que en las sentencias se pueden invocar hechos notorios, pero de acuerdo al principio de Legalidad para los gobernados, “lo que no esta prohibido esta permitido”, así que el actor o el demandado pueden invocar hechos notorios en sus respectivos escritos, los cuales deben ser estudiados por el Tribunal, de acuerdo con el principio de exhaustividad en las sentencias.

Ahora veamos como se lleva a cabo el procedimiento probatorio ante el Tribunal.

3.7.3 Procedimiento Probatorio

El procedimiento probatorio consiste en las diferentes fases y formalidades establecidas por la ley para la formación de los medios probatorios. Este procedimiento esta integrado por cuatro fases que son: a) ofrecimiento de pruebas; b) admisión de pruebas; c) preparación de pruebas y d) desahogo de pruebas.

a) Ofrecimiento de pruebas.- En esta fase, las partes contendientes en el proceso, ofrecen al juzgador los diferentes medios de prueba con los que pretenden demostrar sus pretensiones.

Como expresa el artículo 64, de la LTCADF, el ofrecimiento de pruebas, se realiza a través del capítulo de pruebas del los respectivos escritos de las partes actuantes en el proceso contencioso administrativo.

Si se trata de pruebas documentales, el actor deberá acompañarlas a su escrito inicial, puesto que de no hacerlo así, será requerido para que las presente, ahora bien, si no las presenta se le tendrán por no ofrecidas. Existen una excepción a lo anterior, una es cuando opera la negativa o afirmativa ficta, donde el actor no tiene obligación de acompañar el acto o resolución que impugna a su escrito de demanda.

¹⁹¹ ESQUIVEL VÁZQUEZ..., *op. cit.*, nota a pie (186) Pág. 35.

Si el actor no acompaña las documentales con las que pretende la demostración de los hechos que narra y por ende su acción, como ya vimos es requerido para que cumpla con este presupuesto procesal, pero en caso de no hacerlo así se le tendrán por no ofrecidas, pero cuando se trata esencialmente del acto o resolución impugnados, de no atender al requerimiento y no presentar ante el Tribunal esos documentos, el Tribunal procederá a desechar la demanda.

Por otra parte, el actor puede ofrecer documentos que no tenga a su alcance o que sean de uso exclusivo de la autoridad o que hayan servido de base para la emisión del acto o resoluciones impugnados, siempre y cuando acredite que con anterioridad a la interposición de su demanda los haya requerido a la autoridad demandada, por lo que ante tal situación, el Tribunal las requerirá en el auto de admisión a la demanda para que las exhiba en su contestación, tal como lo expresa el numeral 68, de la LTCADF.

En atención a las pruebas supervenientes, éstas podrán ser ofrecidas cuando aparezcan y hasta en la audiencia respectiva.

En lo que respecta a la autoridad demandada, esta ofrecerá sus pruebas en su escrito de contestación, así como aquellas que le hubieren sido requeridas por el Tribunal. También podrá ofrecer pruebas en su escrito de ampliación de contestación a la demanda.

Por último, el tercero perjudicado, si existiere, también podrá ofrecer pruebas en su escrito de contestación a la demanda.

b) Admisión de pruebas.- En la fase de admisión de pruebas la Sala del conocimiento del Tribunal, va a decidir cuales medios de prueba que las partes hayan ofrecido van a admitir o desechar.

Al respecto, el artículo 65, de la LTCADF, señala que se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional, y las que fueren contrarias a la moral y al derecho. Aquellas que ya se hubiesen rendido ante las autoridades demandadas, a petición de parte, deberán ponerse a disposición del Magistrado instructor con el expediente relativo.

En atención al numeral invocado, el Magistrado Instructor de la Sala conocedora del negocio, no admitirá la prueba confesional, pero no especifica para cual de las partes, si es para el particular o para la autoridad. Si este precepto se refiere a la confesión de una autoridad, es correcto, en virtud que no puede absolver posiciones, pero un particular si podría absolver posiciones. Ahora bien, si no es admisible para ninguna de las partes se presume que dicho artículo establece un equilibrio procesal entre las partes contendientes; pero también, como no es claro, no se puede determinar si esta prohibida la confesional solo para la autoridad o para el particular o que a éste ultimo si se le puedan formular posiciones.

Por otra parte, es de señalarse y como se estudiará mas adelante, existen dos tipos de confesión, la expresa y la tácita; donde la primera a su vez, se divide en verbal y escrita, verbal absolviendo posiciones y escrita mediante la expresión de la exposición y/o reconocimiento de hechos en el escrito de contestación a la demanda. Al tipo de confesión que se refiere el artículo 65, de la LTCADF, es a la confesión expresa de manera verbal mediante la absolución de posiciones, la cual no es admisible.

Retomando la hipótesis que expresa el precepto en comentario, no solo menciona que es inadmisibile la confesional, sino también aquellas que son contrarias a la moral y al derecho, situaciones que no son esclarecidas por el mismo artículo, ni por el CPCDF, de aplicación supletoria, aquí, el juzgador tendrá que discernir el artículo de manera muy subjetiva y determinar que pruebas que hayan sido ofrecidas posiblemente podrán actualizar esta pequeña hipótesis.

Por último, menciona que a excepción de las anteriores, serán admisibles toda clase de pruebas, al respecto así que podrán ofrecerse las pruebas: testimonial, documental pericial, inspección judicial, científica, presuncional e instrumental de actuaciones.

c) preparación de pruebas.- Esta fase consiste en los diferentes actos del juzgador, de las partes y de los auxiliares a fin de estar en posibilidad de desahogar las pruebas que hayan sido admitidas, o bien ordenadas con base en las diligencias para mejor proveer.

Asimismo, el juzgador determinará cuales medios probatorios son admisibles e idóneos para acreditar la acción o excepción planteada y podrá desechar aquellas pruebas que sean improcedentes. Y contra el auto que desecha una prueba, se promueve la reclamación ante la Sala Superior del Tribunal.

d) desahogo de pruebas.- Esta última parte del procedimiento probatorio consiste en el perfeccionamiento, desarrollo o descargo de pruebas, el cual entraña una diversidad de procedimientos, algunos sencillos y otros complejos, todo dependiendo del tipo de prueba a desahogarse. Así tenemos que tratándose de las pruebas documentales no existe mayor problema para su desahogo, ya que éstas se desahogan por su propia naturaleza, toda vez que corren agregadas a los autos del juicio que se ventila.

En cambio, hay otros medios probatorios que si requieren un procedimiento especial que determine la manera, la forma, el tiempo y el lugar para que se efectúe su desahogo, como lo serían las pruebas testimonial, pericial, de inspección ocular.

En este último caso, podrán ampliarse los plazos establecido para el desahogo de estas pruebas.

Las etapas de preparación y desahogo de pruebas, normalmente se llevan juntas en la audiencia, pero cuando por la naturaleza de la prueba requiere una mayor preparación o se tiene que realizar una diligencia fuera del local de la Sala del conocimiento, los plazos se amplían para el desahogo de la probanza.

3.7.5 Medios de Prueba y su Clasificación

Lucero Espinosa, señala que debemos entender como medios de prueba todos aquellos instrumentos, mecanismos, cosas, hechos, etc., que sirven para permitir al juzgador tener una convicción de los puntos litigiosos.¹⁹²

Estos instrumentos pueden consistir en objetos materiales –documentos, fotografías, etcétera- o conductas humanas realizadas bajo ciertas condiciones –declaraciones de testigos, dictámenes periciales, inspecciones judiciales, etcétera.

Los medios de prueba admisibles por el CPCDF, de aplicación supletoria a la LTCADF, son los siguientes:

1. La confesión
2. Los documentos públicos y privados
3. Los dictámenes periciales
4. El reconocimiento o inspección judicial
5. El testimonio de terceros
6. Las fotografías, copias fotostáticas, registros dactiloscópicos y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia
7. La fama publica
8. Las presunciones
9. Los demás medios que produzcan convicción en el juzgado

A estos medios de prueba se les suele clasificar en diversas formas, entre las que podemos destacar las siguientes:

González Pérez, citado por Esquivel Vázquez, propone una clasificación general con base al medio que se utiliza para obtener el convencimiento judicial y así se tiene:

- “1. Personales. Si se logra tal convencimiento por medio de personas. Según la posición de estas personas en relación al proceso, las pruebas personales pueden ser:
 - a) Si son partes en el proceso: confesión.
 - b) Si son terceros: puede ocurrir a su vez:
 - a’) Que el tercero conozca los datos dentro del proceso, en cuyo caso estamos ante la prueba pericial.
 - b’) Que el tercero conozca los datos fuera del proceso, en cuyo caso estamos ante la prueba testifical.
2. Reales. Si se logra tal convencimiento por medio de cosas:
 - a) Si la cosa es mueble, estamos ante la prueba documental.
 - b) Si la cosa es inmueble, estamos ante el reconocimiento judicial.
3. Presuncionales. Si se logra el convencimiento del juez por medio de hechos e indicios de la existencia o inexistencia de otros.”¹⁹³

¹⁹² LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág.173.

¹⁹³ ESQUIVEL VÁZQUEZ..., *op. cit.*, nota a pie (186) Pág.13.

La anterior clasificación es sencilla, además de práctica, ya que de manera simple González Pérez clasifica a la prueba en tres: personales, reales y presuncionales.

Hugo Alsina, citado por Vázquez Esquivel, utiliza otro método para clasificar a los medios de prueba, y sostiene que "algunos de ellos se crean por las partes en el momento de la celebración de un negocio jurídico con el objeto de consignar sus modalidades en la eventual previsión de un litigio y por eso se les llama preconstituidas, como son los instrumentos públicos y privados; otros, en cambio, surgen después de producido un hecho, por lo que se les llama circunstanciales, como los testigos y los indicios. Unos permiten al juez formular su convicción por la observancia propia, lo que constituye una prueba directa, como el reconocimiento judicial; en otros el conocimiento se forma a través de terceros, como en la testimonial, de la cual se dice que es una prueba indirecta... Llámese plena la prueba que demuestra sin dejar dudas, la existencia de un hecho y semiplena cuando de ella surge únicamente la posibilidad de su existencia. Es simple cuando por sí sola constituye prueba fehaciente, por ejemplo, la confesión; es compuesta cuando la prueba resulta de la reunión de diversos medios (un testigo, un indicio, la respuesta evasiva, etc.)..."¹⁹⁴

Alsina presenta una ordenación de los medios de prueba en atención a los efectos que produce en el ánimo del juez y en una forma mas congruente a la anterior clasificación, en virtud que se basa en la calidad de la prueba.

Por lo anterior, podemos ver que de acuerdo al medio de prueba que usemos, será el grado de probanza que obtengamos, ya que como observamos de las dos clasificaciones, habrá pruebas que convengan sin lugar a dudas al juzgador, por ser un medio de convicción pleno. En otros casos, debido a la naturaleza de la prueba, estos por sí solo resultan insuficientes o no tienen un alcance pleno, por lo cual deben ser administrados con otras pruebas para perfeccionarse y causar un grado de convicción en el ánimo del juzgador.

Ahora, comencemos nuestro estudio sobre las pruebas que enunciamos al principio y su manera en que se presentan, preparan y desahogan en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Administrativo del Distrito Federal.

3.7.5.1 La Confesional

Briseño Sierra, citado por Vázquez Esquivel, define la confesión como "la declaración que reconoce la existencia de hechos propios, y produce la constitución de efectos jurídicos en perjuicio del declarante..."¹⁹⁵

Como observamos de la definición que antecede, la confesión es el reconocimiento de hechos propios, los cuales podrán repararle o no un perjuicio. La confesión de un hecho puede ser expresa o tácita.

La confesión expresa es aquella que se da mediante el reconocimiento de ciertos hechos de forma indubitable, ya sea absolviendo posiciones (verbalmente) o de manera escrita (por la contestación de la demanda aceptando determinados hechos).

La confesión tácita es aquella la que se presume por medio de determinadas hipótesis contenidas en la ley, por ejemplo; la persona que se abstiene de contestar un hecho en su escrito de contestación a la demanda, o durante la absolución de posiciones la que se abstiene de dar contestación verbal a la formulada, en ambos casos, la ley establece que se tendrán por ciertos y confesados los hechos narrados por el actor ante tal silencio.

Ahora bien, el artículo 65, de la LTCADF, la prueba confesional no es admisible, como ya hemos visto, pero este artículo carece de lógica y de razonamiento, en virtud que al negarse el ofrecimiento de una prueba tan importante, se deja a las partes con una carga mucho mayor de probanza, ya que tienen que administrar o perfeccionar sus pruebas con otras para acreditar su acción o excepción principalmente.

Se dice lo anterior, en virtud que la autoridad administrativa del Distrito Federal, ante un caso de omisión en el pago de impuestos locales, pudiera formular posiciones al actor, en el juicio contencioso administrativo, si ha omitido enterar las cantidades que se le presentaron para su cobro, así, la presunción de validez y de legalidad de los actos de autoridad podría verse reforzada.

Pero también, es de señalarse que una autoridad no puede absolver posiciones, y pudiera pensarse que al tener a su alcance solo la autoridad la prueba confesional se deja en estado de indefensión al actor o no habría equilibrio procesal, pero esto, no resulta ser así, en virtud que el actor tiene cualquier medio de probanza para acreditar su acción y desvirtuar la presunción de la que gozan los actos de autoridad.

¹⁹⁴ Íbidem. Pág. 15.

¹⁹⁵ Íbidem. Pág. 113.

Por otra parte, si en el escrito de demanda, de contestación a la misma, de ampliación a la demanda y la contestación de esta, si cualquiera de las partes reconoce un hecho, estamos en presencia de una confesión y si esta no es admisible, ¿como pudieran valorarse esas declaraciones?

La respuesta es sencilla, ya que el artículo en estudio, parece referirse a la prueba confesional de tipo expresa, en la modalidad de absolución de posiciones y no la que se realiza de forma escrita, por lo que al ser la confesión de manera escrita, la Sala del Tribunal correspondiente, deberá tomar en consideración estas declaraciones de las partes como lo reporta el numeral 79, en su segundo párrafo, ya que es obligación del Tribunal constreñirse a los puntos litigiosos, dentro de los cuales encontramos indudablemente los hechos narrados, aceptados y controvertidos. En tal virtud, si alguna de las partes menciona que alguna de ellas ha reconocido un hecho en sus escritos, la Sala deberá estudiar tal situación.

3.7.5.2 La Documental

La prueba documental, en el juicio contencioso administrativo, es el medio de convicción mas importante porque a través de él demostramos de una manera fehaciente y perceptiva el acto que se impugna. Por lo cual, observemos algunas definiciones sobre esta prueba.

Briseño Sierra, citado por Esquivel Velásquez, indica que por documento podemos llamar a “la escritura, instrumento u otro escrito autorizado, según los casos, con que se prueba o confirma o corrobora una cosa, o sirve para hacer constar una disposición o convenio o cualquier otro hecho, para perpetuar su memoria y poderlo acreditar cuando convenga.”¹⁹⁶

Flavio Galván Rivera, citado por el autor en mención, menciona al tenor que “documento es toda cosa mueble, corpórea en la que, para dejar constancia de un acontecimiento de la naturaleza o de las personas, obran signos del lenguaje escrito, nacional, regional o extranjero, cuyo significado puede ser determinado, aún cuando sea con el auxilio de peritos.”¹⁹⁷

Como observamos de estos conceptos, documento es todo aquel instrumento, cosa mueble, corpórea donde se encuentra una constancia, se corrobora o confirma un hecho de la naturaleza o alguno creado por el hombre, donde obran signos de escritura.

El CPCDF, clasifica a los documentos en dos tipos, públicos y privados. Son públicos los documentos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. Por privados entendemos aquellos que no revistan las características de los documentos públicos.

La prueba documental se anexa en el escrito de demanda, su contestación y en determinados casos en la ampliación de la demanda o en la contestación de esta. Donde las partes podrán impugnarlos, si se trata de documentos públicos, u objetarlos si son privados.

Esta prueba se desahoga por su propia naturaleza, ya que no requieren de preparación especial al obrar en autos, a menos que no se tenga el documento y se pida una exención para presentarlo posteriormente.

En el juicio contencioso administrativo, tenemos como documentos públicos a las actuaciones de la autoridad administrativa, documentos notariales o certificados, los cuales harán prueba plena, a menos que en su impugnación se demuestre su falsedad. Y por documentos privados tenemos todos aquellos que no recaigan en los especificados anteriormente, también copias fotostáticas y aquellos que provengan directamente de particulares, los cuales harán convicción sobre el juzgador si la objeción realizada no es razón suficiente para desestimarlos.

3.7.5.3 La Pericial

Lucero Espinosa señala que la prueba pericial es un medio a través del cual se persigue ilustrar al juzgador acerca de los hechos controvertidos, cuyo examen requiere conocimientos especiales en alguna ciencia, arte, y que para ello es necesario la asistencia intelectual de una persona capaz denominada perito, versado en la especialidad sobre los puntos respecto de los cuales ha de oírse su parecer, y cuyos conocimientos ha adquirido en virtud de su conocimiento u oficio.¹⁹⁸

La prueba pericial, de conformidad con la doctrina mexicana, se clasifica en judicial, extrajudicial y legal. Es judicial en los casos en que se decreta por el juez, bien sea a petición de parte o de oficio. La extrajudicial es

¹⁹⁶ *ibidem*. Pág. 88.

¹⁹⁷ *idem*.

¹⁹⁸ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 181.

la que se realiza fuera del proceso por alguna de las partes para presentarla y hacerla valer con posterioridad al juicio. Por su parte la legal es la que expresamente ordena la ley.

En el contencioso administrativo del Distrito Federal, la pericial judicial es la que tiene aplicación, puesto que en virtud de la incumbencia o carga de la prueba, corresponde a las partes acreditar los hechos que apoyan su pretensión.

En los artículos 69 y 70, de la LTCADF, se establecen los requisitos para este tipo de prueba, la cual deberá desahogarse en la audiencia respectiva. Por lo que al ser presentada, las partes deberán presentar los cuestionarios sobre los que los peritos deberán rendir su dictamen en la audiencia. En caso de que exista discordia, habrá un el perito tercero que será designado por el Magistrado Instructor. Donde dicho perito no será recusable pero deberá excusarse por tener nexo consanguíneo con alguna de las partes hasta dentro del cuarto grado; Interés directo o indirecto en el litigio y ser inquilino, arrendador, tener amistad estrecha o enemistad manifiesta, o tener relaciones de índole económico con cualquiera de las partes.

3.7.5.4 La Testimonial

Lucero Espinosa, explica que la prueba testimonial, o de testigos, consiste en el instrumento a través del cual el juzgador se allega de noticias acerca de hechos o acontecimientos pasados que al testigo le constan por haberlos presenciado, y que constituyen los puntos controvertidos.¹⁹⁹

El testigo es un colaborador en el proceso en razón que no es parte, sino solo se constriñe a intervenir en el proceso en virtud que sabe y le constan hechos que tienen que ver con la controversia que se ventila ante el Tribunal y que se apersona al mismo, ya sea voluntaria o coercitivamente, para declarar lo que sabe a través de las preguntas que se le formulen.

La doctrina procesal mexicana clasifica a los testigos en: instrumentales y procesales o judiciales; presenciales o de vista y auricular o de oídas; abonados, y falsos.

El testigo instrumental es aquel que interviene como un elemento formal en la realización de ciertos actos jurídicos, a fin de darles validez a los mismos; su participación no es procesal, sino que atestiguan la formulación del acto.

El testigo procesal o judicial, por el contrario, es el que rinde su declaración en el proceso.

Testigo presencial o de vista es aquel al cual le constan los hechos por haberlos conocido directamente o a través de sus sentidos. En cambio, el testigo auricular o de oídas es aquel que no conoce personalmente los hechos, sino que le fueron transmitidos por otras personas.

El testigo falso es quien maliciosamente falta a la verdad en su testimonio y este puede ser tachado de ilegal, pasando a ser un testigo abonado.

En el proceso contencioso administrativo, el testigo de vista es el más importante, por tener mayor trascendencia su testimonio. Además, adquiere a calidad de ser idóneo, en virtud de ser considerado digno de fe en su declaración.

La prueba testimonial, se encuentra reglada por los artículos 71 y 72 de la LTCADF, donde el oferente señalará si el testigo se encuentra imposibilitado para comparecer o no al local de la Sala del Tribunal que conozca del asunto. Por lo que el oferente podrá pedir que se le cite mediante el Tribunal, situación ante la cual, el Magistrado Instructor ordenará la citación con apercibimiento de arresto hasta por quince días o multa equivalente hasta quince días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, que aplicará al testigo que no comparezca sin causa justificada o que se niegue a declarar.

Esta prueba se desahogará en la audiencia respectiva, donde, de manera supletoria, también se aplicará el CPCDF, donde en principio se voceará al testigo para que se apersona y se le apercibe que se conduzca con la verdad, haciéndole saber de la penalidad en que incurriría si declara falsamente.

Posteriormente, el oferente de la prueba le aplica el cuestionario basado en los hechos narrados en su demanda o contestación, procediendo a hacer las preguntas que estime pertinentes.

Una vez rendido el testimonio, el Magistrado Instructor o quien se designe para el desahogo de esta probanza, preguntará al testigo porque le saben y le constan los hechos que narró, esto, con el objeto de determinar si es testigo presencial o de oídas y con posterioridad, determinar su idoneidad.

¹⁹⁹ Ibidem. Pág. 185.

Esta prueba debe versar sobre los hechos controvertidos y será admisible siempre y cuando sea compatible con la acción o excepción intentada. Además, esta prueba no debe ser ofrecida para retardar el proceso, toda vez que se impondrá al promovente una multa equivalente hasta treinta días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y se declarará desierta esta prueba.

3.7.4.5 La Inspección o Reconocimiento Judicial

Becerra Bautista, citado por Ovalle Favela, define este medio de prueba como: "El examen sensorial directo realizado por el juez, en personas u objetos relacionados con la controversia."²⁰⁰

En este tipo de prueba, no se limita al sentido de la vista, sino que el juzgador debe emplear los cinco sentidos. Además, esta es una prueba directa porque coloca al juzgador de manera inmediata frente a los hechos por probar.

Aunque la LTCADF, no haga referencia específica sobre este tipo de prueba si es admisible en virtud de la supletoriedad del CPCDF, y se realiza a petición de parte. Diligencia que puede ser llevada a cabo por el Magistrado Instructor o por persona autorizada por él, el día, hora y lugar donde se especifique se encuentran los objetos descritos en los hechos o estableciendo el lugar donde se dio origen a la acción planteada.

El desahogo de la prueba de inspección ocular, debe practicarse el día, hora y lugar que se señalen. A la diligencia pueden concurrir las partes, sus representantes o abogados, así como los peritos, y hacer en ella las aclaraciones que se estimen oportunas. De esta diligencia se debe levantar acta circunstanciada, misma que deberá firmarse por las personas que concurran a la diligencia.

3.7.5.6 La Prueba Científica

Lucero Espinosa, explica que tanto la doctrina como la legislación mexicana denominan pruebas científicas a todo tipo de elementos aportados por el descubrimiento de la ciencia, como son las fotografías, los escritos o notas taquigráficas, los registros dactiloscópicos, el vídeo tape, las películas cinematográficas, los discos fonográficos, los discos magnéticos y compactos, documentos electrónicos, la Internet, entre otros medios, que sirvan para acreditar los hechos y circunstancias relacionados con el negocio que se ventila.²⁰¹

Esta prueba no tiene una forma específica de desahogarse, ya que se hará de conformidad con la naturaleza de la prueba a portada. Aunque la LTCADF, no hace referencia a este tipo de prueba, pero si a que será admisible todo medio de convicción a excepción de aquellos contra la moral y la ley, es de aplicarse nuevamente supletoriamente el CPCDF, para este tipo de pruebas.

Unos de los ejemplos clásicos de este tipo de prueba, es la presentación de un perito en materia de contabilidad que se encargará de rendir su dictamen en cuanto a un documento que se impugna de ilegal en atención a su contenido numeral fiscal, es decir, la demostración que los cálculos contables fiscales contenidos en la resolución o acto impugnados resultan correctos o incorrectos.

3.7.5.7 Las Presunciones

De Pina y Castillo Larrañaga, citados por Ovalle Favela, definen a la presunción como una "operación lógica mediante la cual, partiendo de un hecho conocido, se llega a la aceptación de otro desconocido o incierto."²⁰²

Asimismo, Flavio Galván Rivera, citado por Esquivel Vázquez, menciona que "la presunción, desde el punto de vista jurídico, teniendo presentes los orígenes etimológicos mencionados, podemos definirla como la operación o procedimiento lógico o raciocinio mediante el cual, por el sistema inductivo o deductivo, partiendo de un hecho conocido se llega a la conclusión de que otro desconocido es cierto o existente."²⁰³

Como observamos de los conceptos anteriores, la presunción proviene de un ejercicio u operación mental, traducida como raciocinio, donde se crea una reflexión profunda de la exposición de ideas. Por lo que en ese razonamiento se podrá determinar la existencia de un hecho o no a partir de uno conocido o que sea expuesto por las partes contendientes.

Asimismo, de los conceptos expuestos, desprendemos tres elementos que nos dan como resultado una presunción, los cuales son: 1) un hecho conocido; 2) un hecho desconocido, y 3) una relación de causalidad o nexo lógico jurídico entre ambos hechos que nos den como resultado uno nuevo.

²⁰⁰ OVALLE FAVELA..., *op. cit.*, nota a pie (146) Pág. 166.

²⁰¹ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 195.

²⁰² OVALLE FAVELA..., *op. cit.*, nota a pie (146) Pág. 173.

²⁰³ ESQUIVEL VÁZQUEZ..., *op. cit.*, nota a pie (186) Pág.169.

Ahora bien, de la relación causal o del nexo lógico jurídico, se determina que clase de presunción se actualiza, si es humana o legal.

El CPCDF, esclarece este punto al determinar esos dos tipos de presunción en sus artículos 379 y 380, mismos que textualmente señalan:

“Artículo 379.- Presunción es la consecuencia que la ley o el juez deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido: la primera se llama legal y la segunda humana.”

“Artículo 380.- Hay presunción legal cuando la ley la establece expresamente y cuando la consecuencia nace inmediata y directamente de la ley; hay presunción humana cuando de un hecho debidamente probado se deduce otro que es consecuencia ordinaria de aquel.”

De los preceptos transcritos podemos determinar en principio que hay una presunción humana cuando esta proviene del propio razonamiento del juzgador y de un hecho probado o conocido advierte otro desconocido.

Hay presunción legal cuando la ley dentro de su hipótesis determina la existencia de un hecho a partir de la consecuencia directa e inmediata de otro hecho o de una conducta.

A su vez, las presunciones legales se clasifican en:

- 1) Absolutas (*iure et de iure*), que no admiten prueba en contrario, y
- 2) Relativas (*iuris tantum*) que admiten prueba en contrario.

La presunción será absoluta cuando no admita prueba en contrario, es decir, que de la hipótesis normativa se observe claramente una presunción indiscutible o contundente sobre una situación concreta y que por consecuencia de la actualización de esa hipótesis no se admita prueba en contrario.

En cambio, cuando existe una presunción *iuris tantum*, esta si ofrece la opción de desvirtuarla, en virtud que se apoya en conductas humanas, las cuales si son objeto de prueba y pueden destruirse.

En el juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, encontramos ambos tipos de presunciones, primeramente encontramos una de tipo legal, en la fracción II, del artículo 50, de la LTCADF, donde se expresa claramente que el particular debe señalar el o los actos que impugna, por lo que si no impugna expresamente un acto, no podrá desvirtuar la presunción que ostenta, pero es de observarse que en el numeral 79, en su segundo párrafo, de la ley en estudio, señala que la Sala podrá suplir las deficiencias de la demanda, pero con la obligación de sustraerse a los puntos litigiosos, por lo que si el actor no controvierte expresamente un acto administrativo, la Sala no puede impugnarlo por el y se tendrá que limitar a lo expresado por el promovente.

Por otra parte, dentro de la LTCADF, también encontramos presunciones relativas, como la determinada en su artículo 56, que expresa que si las partes demandadas y el tercero perjudicado no contestan la demanda dentro del término legal de 15 días, se tendrán por ciertas las afirmaciones vertidas por el actor, salvo prueba en contrario.

También, existe la presunción *iuris tantum* mas importante dentro del juicio de nulidad, la cual consiste en desvirtuar la presunción de validez y de legalidad que detentan los actos de la autoridad administrativa o fiscal; presunción que encontramos en los artículos 8, de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal y en el artículo 122, del Código Financiero del Distrito Federal. Puesto que este tipo de presunción es la que le da vida y fuerza al juicio de nulidad, es decir, es la esencia misma de este tipo de juicio.

La prueba presuncional no se puede desahogar en virtud que no son elementos materiales que puedan ser presentados, sino que solo se expresa y tendrá cabida en la fase decisoria del proceso, donde el juzgador reflexiona, analiza los autos y llegará a una conclusión determinando si existió una presunción y esta tuvo la fuerza suficiente o era insostenible para ser considerada en cuenta.

3.7.5.8 La Instrumental de Actuaciones

Esta prueba aunque no lo parezca, y la ofrezcamos al final de nuestros escritos, ya sea de demanda o de contestación, o vía incidentes, es mucho muy importante, no solo porque se adminicula con la presuncional, sino que de ella se advierten varias presunciones, además, que en esta prueba se hacen constar todas las actuaciones del proceso contencioso administrativo.

Muchos autores mexicanos, no toman en cuenta este tipo de prueba, pero es de reiterarse que es valiosa para acreditar los extremos de la acción o de las excepciones y defensas planteadas, puesto que en esta

constan todos los escritos que formaron parte de la litis, así como de los medios de prueba que se aportaron y desahogaron en juicio, y de aquellas actuaciones que asentaron una presunción o dejaron desierta una prueba o se desechó por improcedente.

Esta prueba como la anterior, solo se ofrece pero no se desahoga, y tendrá cabida en la fase decisoria del proceso, donde el juzgador analizará los autos que integran el expediente y llegará a una conclusión o sentencia.

No es óbice de lo anterior mencionar que, aunque la LTCADF no lo prevea, debemos relacionar las pruebas con los hechos que vertimos en nuestros escritos, toda vez que el relacionar las pruebas es parte importante de la comprobación de un hecho, puesto que estamos dando en forma específica las herramientas al juzgador para que este estudie y discierna las pruebas aportadas y pueda tener por probado un hecho o no.

3.8 Objeción de Pruebas

Una vez que ha sido admitida una prueba por parte del juzgador, es posible que tal admisión no se haya ajustado a derecho o dicha probanza es susceptible de ser impugnada u objetada. Para esto, las partes cuentan con dos tipos de objeción en cuanto a pruebas, los cuales son:

1. La oposición a la admisión de alguna prueba por resultar ilegal su admisión, y
2. La oposición al valor probatorio de la probanza.

El primer supuesto esta contemplado por la LTCADF, en el último párrafo del artículo 76, que textualmente indica:

“Artículo 76...

...

Contra el desechamiento de pruebas procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.”

Se dice que este párrafo contiene el supuesto que mencionamos, en virtud que se puede interpretar a contrario sensu, donde al admitirse una prueba se puede impugnar el auto que la admite a través del recurso de reclamación. Este recurso tendrá por objeto poner en evidencia la ilegalidad de la admisión de una prueba que no resulta idónea o que no es compatible, ni puede o tiene la finalidad de acreditar los hechos narrados en la demanda, su contestación, en la ampliación a la demanda o en su respectiva contestación. Recurso que determinará si fue legal o no la admisión de la probanza que se impugna.

En el segundo supuesto que enunciamos, una prueba aportada como la documental, puede ser objetada o impugnada para restar el valor probatorio que esta tiene, disminuyendo por tanto los alcances y efectos de la probanza aportada.

Los documentos públicos pueden ser impugnados, ya sea por su falsedad o porque no contienen todos los requisitos para considerarse públicos; documentos públicos que al ser ofrecidos por los actuantes harán su impugnación al contestar la demanda o bien, al presentar la ampliación de la demanda o en la contestación de ésta.

Los documentos privados, son susceptibles de objeción, misma que podrá versar sobre el contenido, la firma o la autenticidad del documento, situación que deberá ser debidamente acreditada por los medios probatorios que al caso sean pertinentes. Si la objeción es probada, el documento objetado no surtirá sus efectos legales, en vista que se comprobó la ineficacia del mismo. Si la objeción no es acreditada o se simplemente se basa en argumentos que no los desacreditan, tendrán el valor y alcance probatorio que la autoridad jurisdiccional estime que detentan.

Al realizar la objeción o impugnación de documentos, esta se hará de forma escrita como ya explicamos o en forma verbal, ya sea en la contestación de la demanda, en la ampliación de la demanda o la contestación de ésta, en la etapa de ofrecimiento de pruebas o en la audiencia de ley, pero no puede substanciarse vía incidente, en virtud que no es una figura jurídica contemplada en la LTCADF, sino que se tomarán como manifestaciones vertidas por las partes y el juzgador determinará si ha lugar o no la objeción impugnación y los alcances jurídicos que se desarrollaron por esos argumentos.

3.9 Audiencia y Alegatos

La audiencia es la tercera fase procesal dentro del juicio de nulidad, reviste singular importancia pues en ella se reciben las pruebas ofrecidas por las partes, se escuchan sus alegatos y, de acuerdo con el principio de inmediatez que prevalece en la LTCADF, se debe dictar sentencia.

La audiencia ha sido calificada en la práctica procesal como una diligencia con características propias en la que se da acceso a las partes en conflicto que sostengan sus puntos, de hecho y de derecho, sin ninguna formalidad; además, es eficaz en cuanto al procedimiento establecido para recibir las pruebas y desahogarlas; permite hacer alegatos exponiendo de manera lisa y llana la problemática planteada ante el Tribunal.

La fecha para la celebración de la audiencia se determina, como ya hemos estudiado, dentro del auto admisorio de demanda, donde dicho señalamiento no debe exceder de 15 días a partir de la respectiva admisión, lo que atiende al plazo del que disponen las autoridades demandadas y el tercero perjudicado para contestar la demanda. En la generalidad de los casos, el señalamiento para la celebración de la audiencia se ajusta a dicho término, y solo llega a exceder en función del número y clase de pruebas que deban ser preparadas.

La LTCADF, establece que la audiencia tiene por objeto el desahogo de las pruebas debidamente ofrecidas y admitidas, escuchar los alegatos de las partes y dictar sentencia del negocio. La falta de asistencia de las partes, ni impedirá la celebración de la audiencia, en congruencia con la celeridad del juicio que se instaura ante el Tribunal a excepción de que se tengan que desahogar pruebas que por su naturaleza implique la presencia de las partes.

La audiencia debe celebrarse ante la presencia de los Magistrados integrantes de la Sala, pero como es de observarse en la práctica, quien realiza la audiencia es el Secretario de Estudio y Cuenta o de Acuerdos, se llamará a los litigantes, peritos y testigos, así como a las demás personas que por disposición de la ley, deban intervenir en el juicio, determinándose quiénes deben permanecer en el salón y quienes en lugar separado, como es el caso de los testigos.

Una vez hecho lo anterior, las partes podrán presentar sus alegatos por escrito o de manera verbal. Los alegatos son las consideraciones o razonamientos que exponen las partes, con el objeto de influir en el criterio del juzgador para tener por acreditada la acción o la excepción planteada; los alegatos no forman parte de la litis, por eso la Sala podrá tomarlos en cuenta o no.

Por último, una vez escuchado los alegatos de las partes, se debe dictar sentencia, a menos que sea necesario examinar un gran número de constancias, en cuyo caso el fallo definitivo se puede reservar para un término no mayor de 10 días.

3.10 Valoración de Pruebas

Como determinamos en el párrafo anterior, la audiencia se cierra con la formulación de los alegatos y se procede inmediatamente a dictar sentencia, lo cual nos denota que el juzgador ya estudio con anterioridad los documentos que presentaron juntos con sus escrito las partes y que en la audiencia estudia y discierne la idoneidad de las demás pruebas desahogadas, por lo que procede a dictar sentencia. Situación que en la práctica y por la carga de trabajo que tienen las Salas del Tribunal, en muy raras ocasiones se dicta sentencia una vez terminada la audiencia, en virtud del grosor del expediente en que se actuó, por lo que se da a conocer a las partes la resolución en el término de 10 días que señala la LTCADF. Esto sucede así toda vez que el juzgador debe estudiar en forma detenida las pruebas aceptadas, determinando cuales prueban los hechos constitutivos de la acción, si benefician al actor o al demandado o si les reparan perjuicio.

La LTCADF, no establece en forma expresa como se deben de estudiar las pruebas aportadas, ni pone de relieve la manera de otorgarles valor probatorio, en virtud de eso y al tener presente la ley en cita el capítulo de pruebas, resulta la aplicabilidad supletoria del CPCDF, nuevamente, para determinar el grado de idoneidad y eficacia a una prueba.

El CPCDF, señala que las pruebas deberán valorarse en conjunto por el juzgador, atendiendo a las reglas de la lógica y la experiencia, debiendo exponer además, los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión. Exponiendo claramente como excepción a esto, la apreciación de los documentos públicos, los que tendrán valor probatorio pleno, y por tanto no se perjudicarán en cuanto a su validez por las excepciones que se aleguen para destruir la pretensión que en ellos se funde.

El sistema de valoración que expone el CPCDF, podría decirse que es mixto, puesto que atiende al sistema de valoración de la sana crítica y el tasado, pero para un mejor entendimiento de esto, expongamos algunos conceptos sobre estos dos sistemas.

Sergio de la Rosa Vélez, citado por Esquivel Vázquez, explica que en el sistema tasado “se prescinde de la convicción psicológica que se pretende del juzgador, sustituyéndola por el imperativo legal para determinar la existencia o inexistencia de un elemento procesal. En este sistema las pruebas adquieren un valor inalterable

y constante, independientemente del criterio del juzgador, cuya actuación se limita a aplicar la ley al caso concreto planteado.²⁰⁴

Como se observa, en el sistema tasado, es la ley quien determina expresamente el valor probatorio de una prueba, y como observamos de la ley adjetiva en comento, los documentos públicos, la confesión expresa y las presunciones “iure et de iure”, hacen prueba plena.

Ahora, veamos en que consiste el sistema de la sana crítica, el cual Flavio Galván Rivera, citado por Esquivel Vázquez, explica que “es considerado un sistema intermedio entre la libre apreciación y la prueba tasada o legal, constituyendo una especie de clasificación de los elementos de valoración de los medios probatorios que se caracteriza por carecer de la rigidez excesiva de la prueba legal y la incertidumbre que trae consigo la prueba de conciencia o de íntima convicción. Conforme al sistema de la prueba razonada, de la persuasión racional o de la apreciación razonada de la prueba, se exige un juicio o examen sincero, sin malicia, de los medios probatorios aportados en el proceso. El juzgador debe determinar el grado de eficiencia probatoria con arreglo a la sana crítica y no razonar a voluntad discrecional o arbitrariamente, sino combinando las reglas de la lógica, del recto entendimiento humano, con las experiencias obtenidas en la vida judicial a fin de garantizar a las partes de la emisión de un razonamiento certero y eficaz.”²⁰⁵

De este sistema es del que habla en principio el CPCDF, donde por medio de la lógica y la experiencia del juzgador, valorará las pruebas, atendiendo a su raciocinio. Además, el juzgador tendrá que exponer de manera clara y contundente las razones, motivos y fundamentos aplicables que hicieron convicción en su ánimo para determinar la contundencia o no de una prueba, y así, tener por probado un hecho o no.

En el contencioso administrativo del Distrito Federal, se dan estos dos tipos de valoración de la prueba, en especial el sistema tasado, en virtud que los actos y resoluciones emitidas por la autoridad administrativa o fiscal, materia principal del juicio, se consideran documentos públicos y hacen prueba plena. También hacen prueba plena por disposición legal, la confesión judicial expresa que a través de sus escritos realicen las partes o bien porque se de una presunción legal que no admita prueba en contrario.

Ahora bien, habrá valoración de sana crítica cuando, los actos o resoluciones administrativas o fiscales no se presentan en originales, sino en copias, donde las partes podrán objetarlos en cuanto a su alcance, contenido, firma y valor probatorio. Asimismo, se dará este sistema cuando se ofrezcan de probanzas distintas a las mencionadas en el párrafo que antecede y el juzgador determinará el grado de probanza que detentan y cuanto afectaron en su ánimo para tener un hecho por probado o no.

Como consecuencia inmediata de la valoración de las pruebas, el juzgador procede a dar su veredicto, exponiendo si la acción intentada o las excepciones expuestas fueron probadas o no a través de la emisión de la sentencia, tema que estudiaremos a continuación.

3.11 Terminación del Proceso

Jesús Pérez González, menciona que el proceso contencioso administrativo del Distrito Federal termina de dos formas, una “normal” y otra “anormal”. Será “normal” cuando el proceso termine a través de una sentencia, ya que por medio de esta se decide la controversia. Y será “anormal” cuando el Tribunal no emita una sentencia pero sí una resolución que de por terminado el juicio por actualizarse una causa de sobreseimiento.²⁰⁶

Al respecto, podemos señalar y haciendo a un lado los calificativos que utiliza Pérez González, que el juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por disposición de los artículos 73 y 82, de la LTCADF, termina de dos maneras: 1) por sobrevenir una causal de sobreseimiento y 2) mediante la emisión de una sentencia.

Ahora bien, independientemente de que existan pruebas o no, que acrediten la acción intentada, si sobreviene una causal de sobreseimiento, el Tribunal no puede nulificar el acto de oficio, ya que la suplencia no alcanza hasta ese extremo, en virtud que la acción inicia a petición de parte.

Por otra parte, al momento de dictar sentencia, la Sala del Tribunal que conozca del asunto, observará si existe alguna causal improcedencia o de sobreseimiento hecha valer por los demandados, declarando si es fundada o no, en caso de no serlo, procederá a estudiar a fondo los escritos de las partes y las pruebas aportadas, declarando la validez o nulidad del acto o resolución reclamados.

²⁰⁴ ESQUIVEL VÁZQUEZ..., *op. cit.*, nota a pie (186) Pág.75.

²⁰⁵ Idem.

²⁰⁶ GONZÁLEZ PÉREZ..., *op. cit.*, nota a pie (24) Págs. 399 y402.

3.11.1 El Sobreseimiento

Vázquez Galván y García Silva, mencionan que “el sobreseimiento es una institución procesal que surge en virtud de la aparición de un evento que obliga a la autoridad jurisdiccional a declarar que ha cesado el procedimiento por ser innecesaria o imposible su continuación hasta sentencia, en virtud de haber perdido la demanda su fuerza impulsora y en consecuencia, deben extinguirse sus efectos de la misma, así como la jurisdicción que ésta había puesto en movimiento.”²⁰⁷

La definición que antecede es muy clara y precisa al señalar que el sobreseimiento es una figura jurídica procesal a través de la cual, el órgano jurisdiccional ve impedida o hace innecesaria su actuación ante una causa que lo hace así. Estas causas se encuentran determinadas en el artículo 73, de la LTCADF, las cuales estudiaremos al tenor de lo que señalan sus fracciones, que transcribiremos textualmente.

I.- Cuando el demandante se desista del juicio

Esta causal se deriva de la falta de interés del impugnante en la prosecución del juicio contencioso administrativo, lo cual se manifiesta en virtud del desistimiento expreso y voluntario. La facultad de los particulares para desistirse del juicio, guarda armonía con el principio de la instancia de parte agraviada para el ejercicio de la acción contencioso administrativa, por lo que al desistirse el actor lo hará por escrito y ratificándolo personalmente cuando la Sala lo solicite así en el acuerdo respectivo.

II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior

En presencia de alguna de las causas de improcedencia que determina el artículo 72, de la LTCADF, operará el sobreseimiento del juicio basado en la fracción de que se trate del numeral citado. La existencia de alguna causa de improcedencia del juicio puede ser anterior a la promoción de la acción o posterior a la iniciación del proceso. Situación que podrá aprovechar la autoridad demandada, quien es la única que puede invocar causales de improcedencia y de sobreseimiento, en sus respectivos escritos con el objeto de destruir la acción intentada en su contra.

III.- Cuando el demandante falleciere durante la tramitación del juicio, si el acto impugnado sólo afecta su interés

En esta hipótesis, el sobreseimiento opera, únicamente, en aquellos casos en los que la resolución o acto administrativo impugnado afecte derechos estrictamente personales o inseparables del enjuiciante.

Cuando la lesión que provoque la resolución o acto impugnado siga subsistiendo, no obstante la muerte del actor, el sobreseimiento no procederá y los causa-habientes quedarán legitimados para continuar el juicio.

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

Si la instauración del juicio persigue la impugnación del acto de autoridad, lesivo para la esfera jurídica personal o patrimonial de los particulares, es evidente que, cuando la autoridad demandada satisface la pretensión del actor, la demanda carece ya de objeto o materia y, en tal caso, ocurre la cesación definitiva de la instancia, ya que la continuación del juicio resultaría innecesaria.

Esa satisfacción se puede dar si la autoridad demandada revoca el acto dejándolo sin efectos; otro caso es cuando emite un nuevo acto con respecto al revocado satisfaciendo el interés del actor; o cuando da contestación a la negativa ficta de manera favorable al enjuiciante. Por lo que procederá a sobreseerse el juicio.

V.- Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de ciento ochenta días naturales ni el actor hubiera promovido en ese mismo lapso.

Procederá el sobreseimiento en el último caso si la promoción no realizada es necesaria para la continuación del procedimiento.

A este respecto, surge la figura de la caducidad procesal, la cual se traduce como la inactividad de cualquiera de las partes para proseguir con el proceso instaurado ante el órgano jurisdiccional por un periodo de 180 días hábiles.

Por lo que al no haber promoción alguna dentro del plazo establecido por esta fracción, procede a sobreseerse, explicando además, que solo procederá si la promoción no realizada es necesaria para la continuación del proceso.

²⁰⁷ VÁZQUEZ GALVÁN y otro, *op. cit.*, nota a pie (27) Pág. 172.

Una vez ya explicado en que consiste el sobreseimiento, entraremos al tema principal de este estudio, la sentencias emitidas por el Tribunal.

3.11.2 La Sentencia

La sentencia es la resolución jurisdiccional que emite el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y que pone fin al juicio de nulidad instaurado ante el, resolución que decide sobre las pretensiones de las partes y que han sido objeto de la controversia suscitada, y que además, constituye la meta, el resultado, por el cual se nulifica un acto de autoridad o se reconoce su validez y legalidad.

Como sabemos, la sentencia es el acto principal de jurisdicción del Tribunal, ya que a través de esta resolución se dice el derecho correspondiente a cada parte que actúa en el proceso contencioso administrativo.

Como es un acto jurisdiccional la sentencia, esta también, debe revestir diversos requisitos a los cuales haremos mención a continuación.

3.11.2.1 Requisitos Formales y Sustanciales

Los requisitos formales o externos, son las exigencias que establecen las leyes sobre la forma que debe revestir la sentencia, Se refieren a la sentencia como documento. Estos requisitos se encuentran insertos en el artículo 86, del CPCDF, de aplicación supletoria a la LTCADF, el cual señala que "Las sentencias deben tener el lugar, fecha y Juez o Tribunal que las pronuncie, los nombres de las partes contendientes y el carácter con que litiguen y el objeto del pleito." Todos estos requisitos, como puede observarse, se refieren a los datos de identificación del proceso en el cual se pronuncia la sentencia. El artículo 82, del Código en cita, exige al juzgador "apoye sus puntos resolutiveos en preceptos legales o principios jurídicos". Este precepto se refiere a que la sentencia debe encontrarse debidamente fundada, expresando los numerales aplicables al caso, y aunado a esto expresar los hechos que lo motivaron a dictar el fallo en determinando sentido y que le sirvieron de base para la cita de los preceptos legales que invoque. Por último, el artículo 80, del la ley adjetiva, menciona que "deben contener la firma entera" o las firmas enteras de los jueces o magistrados que intervengan en la resolución que se emite.

Los requisitos sustanciales o internos de la sentencia son aquellos que conciernen no ya al documento, sino al acto mismo de la sentencia, a su sustancia. Estos requisitos se dividen en: congruencia, fundamentación y motivación, y exhaustividad.

El principio de congruencia, lo encontramos en el artículo 81, del CPCDF, de aplicación supletoria, donde en su parte conducente dispone: "Las sentencias definitivas también deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado..." De esto, podemos advertir que la congruencia se refiere al deber que tiene el juzgador de pronunciar su fallo de acuerdo y exclusivamente con las pretensiones o excepciones que en su caso, hayan planteado las partes en el juicio. Ovalle Favela explica que este principio prohíbe al juzgador resolver mas allá (ultra petitia) o fuera (extra petitia) de lo pedido por las partes²⁰⁸, por lo que la suplencia de la queja establecida en la LTCADF, encuentra su límite con este principio.

En atención a los principios de motivación y fundamentación, estos se encuentran insertos en el artículo 16, Constitucional y son garantías que debe respetar la autoridad jurisdiccional y también deben encontrarse estos deberes en las sentencias que se emitan por cualquier Tribunal, por lo tanto, no resulta la excepción para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El deber de motivar la sentencia consiste en la exigencia, para el juzgador, de precisar los hechos en que funde su decisión, con base en las pruebas aportadas en el proceso. Por otro lado, el deber de fundar las sentencias consiste en la cita de los preceptos que resultan aplicables al caso concreto, además, esta invocación de preceptos debe ir acompañada del razonamiento y exposición de los argumentos del juzgador por la cual determinó su aplicabilidad.

Por último, tenemos el principio de exhaustividad, el cual el mismo artículo 81, de la ley adjetiva en cita, expresa que "las sentencias deben resolver sobre todos los puntos litigiosos..." En virtud de esto, la exhaustividad consiste en la obligación que tiene el juzgador de resolver sobre todo lo pedido por las partes. Aunque en el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal, basta con que uno de los conceptos de impugnación hechos valer por el actor sea fundado y suficiente para que se genere la nulidad del acto o resolución impugnados, pero en algunos casos, las partes consideran que no se cumple con este principio

²⁰⁸ OVALLE FAVELA..., *op. cit.*, nota a pie (146) Pág. 205.

toda vez que no se resolvieron todos los conceptos y apelan la sentencia, teniendo como efecto que se revoque la resolución para que la Sala del conocimiento estudie nuevamente todos los puntos litigiosos y los resuelva. Pero en caso de que el recurso de apelación confirme el fallo, el promovente puede interponer amparo directo contra esta resolución para que se satisfaga completamente su pretensión.

3.11.2.2 Estructura Formal de la Sentencia

De la unión de los requisitos anteriores, se desprende la estructura formal de la sentencia, es decir, la totalidad de los requisitos que debe contener una sentencia, requisitos que se engloban en el artículo 80, de la LTCADF, numeral que textualmente señala:

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

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

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

III.- Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; y

IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación.”

Como observamos del precepto transcrito, la sentencia se compone del preámbulo (datos de identificación del juicio), los resultandos (descripción del desarrollo concreto del proceso), los considerandos (valoración de las pruebas, fijación de los hechos y razonamientos jurídicos), y los puntos resolutivos (expresión concreta del sentido de la decisión).

Además, la sentencia no solo debe contener estos requisitos que por demás esenciales son, sino que el proyecto de sentencia debe ser aprobado por unanimidad o por mayoría de votos de la Sala que conozca del negocio y debe ser emitida una vez terminada la audiencia de ley o dentro de los diez días siguientes, en caso de no ser así, cualquier parte podrá promover excitativa de justicia ante la Sala Superior del Tribunal.

3.11.2.3 Efectos de la Sentencia Nulificatoria y Análisis del artículo 82, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Como hemos observado, la sentencia es el acto de jurisdicción por el cual el Tribunal resuelve una controversia. Sentencia que al ser emitida podrá declarar la validez del acto o resolución impugnado si no se desvirtúa la presunción de validez y de legalidad de la cual goza. O bien, declarar la nulidad del acto impugnado si se demostró su ilegalidad y que se actualizó una de las causales determinadas en el artículo 81, de la LTCADF, con la consecuencia inmediata de dejar sin efectos el acto o de condenar a la autoridad a resarcir un daño causado.

Uno de los efectos de la sentencia, como ya dijimos, puede ser el declarar la validez del acto o resolución impugnados, en virtud que el actor no acreditó los extremos de su acción con las pruebas pertinentes, no impugnó debidamente el acto que le ocasionaba una lesión, o talvez sus agravios fueron fundados pero insuficientes o bien, inoperantes, y por tanto, no destruyó la presunción de validez y de legalidad que ostentan los actos de autoridad. Por lo que el Tribunal en términos de la fracción III, del artículo 80, de la LTCADF, en relación con el artículo 122, del Código Financiero del Distrito Federal o del artículo 8, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, según sea el caso, tendrá que reconocer la validez del acto o resolución impugnados.

Robustece lo anterior, la Tesis número II-TASS-8659, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista de dicho Tribunal, del Año VII. No. 76. Abril 1986, Segunda Época, Página: 872, que al rubro señala:

“PRESUNCION DE VALIDEZ Y LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD.- Si el actor no prueba los hechos constitutivos de sus afirmaciones, debe confirmarse la validez y legalidad de los actos de la autoridad de acuerdo con lo que establece el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación. (104)”

Otro de los efectos de la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es declarar la nulidad del acto o resolución impugnados, en virtud que la parte actora demostró su ilegalidad y que se actualizaba una de las causales que determina el artículo 81, de la LTCADF, numeral que expresa lo siguiente:

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

I.- Incompetencia de la autoridad;

II.- Incumplimiento y omisión de las formalidades legales;

III.- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; y

IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.”

Como observamos de las hipótesis contenidas en el precepto transcrito, estas nos generan la nulidad del acto o resoluciones que se impugnen, pero también, cada una de estas causales nos da como resultado un tipo de nulidad distinto, es decir, unas nos generan una nulidad absoluta y otras relativa o subsanable, pero el artículo 82, de la ley en cita, no menciona que tipo de nulidad se genera, sino que solo se limita a determinar lo siguiente:

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

Como observamos, al declarar la nulidad de un acto, la autoridad debe restituir al actor del goce de los derechos que le hubieren sido afectados o desconocidos, pero no indica de qué forma se debe hacer esa restitución. Además, dicho artículo no menciona expresamente los términos y condiciones en que se deberá de hacer esa restitución, a pesar que en la última línea de ese precepto señala que la sentencia determinará esos términos, pero esos términos se refieren ¿a los que menciona la fracción IV, del artículo 80, de la LTCADF? donde señala que “Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación.”

Como se advierte de ambos preceptos, no se desprenden los términos que habrán de fijarse para que se cumpla la sentencia emitida, ni mucho menos, el alcance o tipo de nulidad que se decreta en atención a la causal de ilegalidad actualizada. De tal forma, el que no señale los términos en que habrá de cumplirse la sentencia resulta muy grave, toda vez que hace que la Sala concedora únicamente exponga en sus sentencias que se deja sin efectos el acto combatido y por lo tanto deje al arbitrio de la autoridad demandada determinar los términos en que habrá de cumplirse el fallo.

Ya que si no atendemos al tipo de nulidad que nos generan las causales de ilegalidad plasmadas en el numeral 80, de la Ley en comento, el Tribunal no está en aptitud para determinar la forma y términos en que se hará esa restitución, sino solo a declarar la nulidad del acto. Como ejemplo de esto, tomemos la segunda causal que es el “Incumplimiento y omisión de las formalidades legales”, supongamos que el Administrador Tributario en Centro Médico, de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, emite un acto por el cual le requiere el pago de un crédito fiscal omitido a un particular dentro de su jurisdicción y competencia, donde a ese acto le hace falta la firma autógrafa. Resultando las siguientes preguntas: ¿Ese acto sin firma autógrafa resulta legal o no? ¿Sin el requisito esencial de la firma ese acto surte sus efectos legales y detenta la presunción de validez y de legalidad? La respuesta a ambas preguntas es clara y contundente siendo NO, toda vez que el Código Financiero del Distrito Federal, en su artículo 123, fracción IV, establece que los actos de autoridad deben contener firma autógrafa, en virtud de ser el signo que identifica y exterioriza la voluntad de la autoridad. Por tanto, ese acto al no contener la firma autógrafa no es válido y es susceptible de impugnación por parte del particular ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, donde ante la carencia de esta formalidad que debe revestir ese acto, obtendrá sentencia favorable, y esta a su vez, únicamente señalará la nulidad del acto ordenando que se restituyan los derechos afectados, pero... ¿Cómo se realizará esa restitución? ¿La autoridad demandada emitirá un nuevo acto subsanando los errores del impugnado? O ¿La autoridad demandada dejará completamente sin efectos el acto impugnado en virtud de no cumplir con los requisitos sustanciales de los actos fiscales o se abstendrá de emitir otro acto con respecto al particular afectado?

Estas preguntas obtienen su respuesta inmediata si se observa cual es el tipo de nulidad que genera el “Incumplimiento y omisión de las formalidades legales”, causal que si se compara con la que no determina el artículo 51, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pudiéramos pensar que nos generaría la “nulidad para determinados efectos”, pero también, es de señalarse que la firma autógrafa que si bien es un requisito formal, también lo es sustancial, en virtud que a través de esta se exterioriza la voluntad de la autoridad, se tiene la certeza de que esta lo emitió y obliga al particular al lo que

se contiene en dicho acto, por lo que si ese acto no detenta el signo caligráfico autógrafa y la autoridad no demuestra en juicio que tiene el documento original con la firma autógrafa y no lo ofrece como prueba, es de nulificarse ese acto "lisa y llanamente." Por lo que la restitución del derecho afectado sería que la autoridad ya no tenga la oportunidad de corregir el error cometido y volver a afectar al particular con la emisión de un nuevo acto ya subsanado.

Robusteciendo este punto, podemos citar la Tesis de Jurisprudencia número *V-J-SS-13, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.J.F.A., Quinta Época. Año II. No. 19. Julio 2002,
Página: 7, que al rubro señala:

"FIRMA AUTÓGRAFA.- ES UN REQUISITO DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO CUYA AUSENCIA GENERA LA NULIDAD LISA Y LLANA.- Conforme al artículo 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, uno de los requisitos de los actos administrativos que deban notificarse es que ostenten la firma del funcionario competente, por lo que es dable concluir que la firma autógrafa constituye un requisito de validez del propio acto de autoridad y que la falta de la misma implica que legalmente se está en presencia de un acto que carece de autenticidad, ya que si no se tiene certeza de la autenticidad de la firma por no ser ésta autógrafa, el acto no puede surtir efecto legal alguno, razonamiento que nos lleva a concluir que su nulidad no puede ser para efectos, sino que debe ser lisa y llana con base en lo dispuesto por la fracción IV del artículo 238 en relación con la fracción II del artículo 239 del ordenamiento arriba citado. (1)"

A contrario de lo expuesto, las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal al solo limitarse al nulificar el acto sin mencionar el tipo de nulidad que se genera, la autoridad demandada al serle notificada la sentencia, entenderá que esa restitución de los derechos afectados o desconocidos se realizará mediante la emisión de un nuevo acto que subsane los errores contenidos o no impugnados por el actor en el acto controvertido, es decir, uno que conste con la firma autógrafa del funcionario emisor y que ya no contenga otros vicios, situación que resulta a todas luces ilegal, además, que al estar subsanados esos vicios ya no resultaría materia de impugnación.

Por lo que el numeral 82, de la LTCADF, no otorga ninguna garantía o certeza en cuanto a la forma en que se restituirán los derechos que le fueron lesionados por parte de la autoridad al no indicar el tipo de nulidad que se declara. Además, que como menciona González Pérez, "la sentencia anulatoria no debe limitarse a la pura y simple anulación, sino que conlleva la ineludible necesidad de que desaparezcan las situaciones de ilegitimidad del acto impugnado... La sentencia, además de anular, debe disponer el cese o se modifique la actuación impugnada. En realidad, deberá condenar a la Administración a que adopte cuantas medidas y providencias sean adecuadas para restablecer la situación jurídica perturbada por el acto..."²⁰⁹

En virtud de lo anterior, el numeral 82, de la LTCADF, al solo declarar que se nulifica el acto, no conlleva a que desaparezcan las situaciones de ilegitimidad del acto impugnado, ya que no dispone el cese o la modificación de la actuación impugnada. Situación que si se vería si dicho numeral expresara el tipo de nulidad que general las causales de ilegalidad determinadas en el artículo 81, de la Ley en cita. Pero al no ser así, deja que los términos, efectos y formas de cumplirse el fallo queden al arbitrio o imaginación de las partes, en especial de las autoridades administrativas.

Ante dicha problemática, el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mediante Tesis número I.13o.A.51 A, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XVI, Agosto de 2002, Página: 1403, se expresa lo siguiente:

"TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. DEBE PRECISAR LOS EFECTOS DE SUS SENTENCIAS. De la interpretación lógica de los artículos 81, fracción III y 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se advierte que estos preceptos facultan a las Salas de ese tribunal de plena jurisdicción en la toma de decisiones y, por consiguiente, en el dictado de sus sentencias, toda vez que el artículo 81 prevé, entre otras, como causa de nulidad de los actos impugnados la "violación de la ley o no haberse aplicado la debida", en tanto que el artículo 82 dispone que: "De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos ...". Por tanto, ese tribunal puede y debe precisar los efectos de sus sentencias, para así restituir al particular en el goce de sus derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos."

En esta tesitura, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al emitir sus sentencias debe precisar los efectos de sus sentencias en atención a las causales de ilegalidad actualizadas, pero como el numeral 82, de la Ley que lo rige no le da las herramientas para hacerlo, puesto que no le permite señalar

²⁰⁹ "33 Memorias del 1er Congreso de los Tribunales Contencioso Administrativos de los Estados." Ed. Talleres de Editorial Emahaia, S.A. de C.V., México, 2003. Pág. 40.

el tipo de nulidad que se declara, no esta en aptitud para determinar el cese total o la modificación de la actuación impugnada mediante la reposición de un procedimiento.

En tal virtud, al no saber que tipo de nulidad trae el efecto de la sentencia, se origina esa incertidumbre e inseguridad jurídicas, tanto para el actor como para el demandado y tercero perjudicado, toda vez que al no saber si habrán de cesar los efectos del acto o se habrá de modificar la actuación de la autoridad para determinados efectos, ese fallo carece de verdadera fuerza ejecutiva, toda vez que la ejecución de la sentencia supone borrar de las realidad jurídica las situaciones jurídicas derivadas del acto que ha resultado afectado de ilegalidad, lo que no acontece al no señalar el tipo de de la nulidad que se decreta.

Se sostiene lo anterior, ya que al no saber el tipo de nulidad que trajo esa causal de ilegalidad actualizada, una autoridad puede tratar o trata de cumplir el fallo como estime pertinente, ya sea subsanando el error cometido emitiendo uno nuevo o dejando completamente sin efectos ese acto que resulto ilegal, por lo que el actor al no ver satisfecho su interés, promovería queja por el exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia. O aclaración de sentencia para que se le determine en forma clara el sentido del fallo y de la nulidad que se decretó.

Por lo anterior, veamos como se pone de manifiesto esta incertidumbre e inseguridad del artículo 82, de la LTCADF, cuando el actor presenta incidente de aclaración de sentencia o de queja.

3.12 Aclaración de Sentencia

La aclaración de sentencia no es un recurso, sino un incidente, que se regula por el artículo 54, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria a la LTCADF, por disposición expresa, numeral que señala textualmente lo siguiente:

“Artículo 54.- La parte que estime contradictoria, ambigua u oscura una sentencia definitiva del Tribunal, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación.

La instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.”

Ahora bien, se dice que esta figura jurídica es aplicable supletoriamente a la LTCADF, en virtud que el artículo 25, de dicha ley, señala la aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación, pero como ya observamos anteriormente, este capítulo ha sido derogado, por lo que es de observarse nuevamente el artículo SEGUNDO TRANSITORIO de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que nos remite directamente a sus preceptos que resultan aplicables a este caso; aunque la LTCADF no contemple esa figura jurídica, la aclaración de sentencia es una institución propia del capítulo de la sentencia contenido en la LTCADF, además, de que esta figura contenida en la Ley Federal citada, no se opone a lo preceptuado por la LTCADF en todo caso.

Al respecto y por analogía, podemos citar la Tesis número III-TASS-2225, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.F., del Año V. No. 53. Mayo 1992, Tercera Época, Página: 18, que la rubro señala:

“ACLARACION DE SENTENCIA.- SU PROCEDENCIA.- Si bien la aclaración de sentencia como tal no es una institución contemplada expresamente por el Código Fiscal de la Federación sí lo está implícitamente al regular la institución jurídica de la sentencia de la cual forma parte dicha aclaración, dándose así el supuesto establecido en el artículo 197 del Código de la Materia, el cual dispone, que a falta de disposición expresa en el título correspondiente al procedimiento contencioso administrativo, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que se refiera a instituciones reguladas en el Código antes mencionado.(4)”

Una vez expuesto lo anterior, y como se desprende del numeral invocado, la aclaración de sentencia únicamente procede cuando la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es oscura, irregular o ambigua, es decir que alguno de los puntos por los cuales resuelve no es claro al entendimiento, existen errores mecanográficos o hay error en cuanto a los fundamentos y motivos por los cuales se declaró la validez o nulidad de un acto o resolución administrativos impugnados.

Pero para el caso que nos ocupa, la parte que promueve la aclaración no podrá señalar que la sentencia que nulifica un acto a su favor o en contra es ambigua, oscura o irregular, si la aclaración se realizada con el objeto de querer saber el sentido o tipo de la nulidad, ya que si la Sala del Tribunal que sustancia este

incidente modifica los términos de la sentencia emitida señalando el efecto de la nulidad decretada, estaría excediendo sus facultades, ya que no es admisible modificar los términos del fallo por aclaración de sentencia.

Así las cosas, la aclaración de sentencia al resolverse mediante interlocutoria señalará que la sentencia en aclaración no es ambigua, oscura o irregular, ya que la promovente no señaló la parte de la sentencia que ostenta esas características para su aclaración, sino que solo interpuso el incidente con el objeto de saber el tipo de nulidad que se declaró, señalando además la Sala, que no esta en aptitud de determinar el tipo de nulidad toda vez que el artículo 82, de la LTCADF, no establece tipos o los sentidos de la nulidad declarada.

Por lo que en este orden de ideas, la aclaración no es un medio que sirva para determinar el sentido de la nulidad que se declaró del acto o resolución impugnado, quedando expuesta de nuevo la incertidumbre de cómo ejecutar y acatar el fallo emitido, si no se sabe el alcance de la nulidad decretada.

3.13 Queja

La queja también es un incidente que se plantea ante la Sala del Tribunal que conoció del negocio. Este incidente se encuentra regulado por el artículo 83, de la LTCADF, mismo que señala en su parte conducente lo siguiente:

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

Una vez cumplido el término de cinco días, la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

...”

Como se observa del numeral transcrito, la queja es procedente cuando la autoridad ha omitido dar cumplimiento dentro del plazo de 25 días que menciona la fracción IV, del artículo 80 de la LTCADF, a la sentencia emitida.

Reiterando nuevamente que al no señalar el sentido o tipo de nulidad la sentencia emitida por la Sala del Tribunal, en virtud que del numeral 82, de la ley en cita, no establece esa situación, la autoridad demandada no tiene la certidumbre ni seguridad de cómo cumplimentar un fallo que solo se limita a indicar que se nulifica el acto debiéndose restituir al actor los derechos que le fueron afectados o desconocidos. Por lo que la autoridad administrativa o fiscal se ve imposibilitada a dar cumplimiento a ese fallo y por tanto, trata de cumplimentarlo como estima pertinente o en forma arbitraria, dando como resultado también, un cumplimiento defectuoso.

Por lo que al darle vista sobre su incumplimiento o cumplimiento defectuoso, la autoridad puede argumentar válidamente que el fallo no le arroja el tipo de nulidad que se decretó, ya que no esta en posibilidad de determinar si restituirá un procedimiento, subsanará vicios contenidos en el acto o resoluciones impugnados o dejará completamente sin efectos el acto materia de la controversia. En tal virtud, si no se especifica como se habrá de restituir al actor de sus derechos afectados o desconocidos, no es posible jurídicamente hacer dicha restitución.

Ahora bien, si la Sala estima que no son argumentos válidos para el incumplimiento de la sentencia o el cumplimiento defectuoso, requerirá nuevamente a la autoridad para que cumpla con lo establecido en la sentencia, esta vez, sin modificar los términos de la sentencia, señalando el sentido de la nulidad decretada para que la sentencia sea cumplida. Si aún así la autoridad omite el cumplimiento al fallo se le impondrá una multa, como se advierte del numeral invocado y si persiste en su actitud, se requerirá a su superior jerárquico para que lo obligue a acatar la sentencia emitida, sin perjuicio a que se reitere cuantas veces sea necesaria la multa interpuesta.

En la práctica y como experiencia personal, durante mi servicio social en la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, pude observar y comentar con mis demás compañeros y abogados del área de juicios, el defecto que tienen las sentencias del Tribunal al tenor del artículo 82, de la LTCADF, puesto que al no mencionar el tipo de nulidad que se decreta, no se esta en aptitud de dar un cumplimiento pronto y eficaz a las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, toda vez que no expone, en la mayoría de los casos, los términos del cumplimiento y solo se limita a señalar que se nulifica el acto y se restituya al actor de sus derechos

conculcados. Por lo que hay que desentrañar el sentido de la sentencia atendiendo al acto impugnando y a la situación por la que se originó ese acto, determinando la manera mas viable o pertinente de dar cumplimiento a la sentencia, pero al verse insatisfecho el actor con “el cumplimiento dado” promueve queja por no cumplir la sentencia o haberse dado a esta un cumplimiento defectuoso y el Tribunal procede a multar a los Administradores Tributarios, de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. Todo esto, al tenor de esa incertidumbre que genera el numeral en estudio y por eso es necesario que se especifique el tipo de nulidad que acarrearán las causales de ilegalidad determinadas en el artículo 81, de la ley en estudio, para que tanto el particular como la autoridad tengan certidumbre del cumplimiento y la manera en que se va a dar cumplimiento al fallo emitido a partir del tipo de nulidad declarada.

Por lo que en el siguiente capítulo determinaremos el tipo de nulidad que generan las causales de ilegalidad expuestas en el artículo 81, de la LTCADF y la forma y términos en que quedaría una sentencia al actualizarse cualquiera de las causales de ilegalidad actualizadas y se proceda a restituir al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos indebidamente.

En otro orden de ideas y para cerrar el estudio realizado en este capítulo, examinemos los recursos o medios de defensa legal y constitucional que proceden contra los autos y sentencias emitidas por las Salas y Sala Superior del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los cuales se regulan por los artículos 84 a 88, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dentro de los que encontramos la Reclamación, la Apelación, el Recurso de Revisión Administrativo y el medio de defensa constitucional conocido como Juicio de Garantías.

3.14 Recursos

Ante las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que se traducen en autos, decretos de trámite o sentencias, existen tres tipos de recursos, los cuales son regulados por los artículos 84 a 88 de la LTCADF, recursos que tienen por objeto impugnar las resoluciones ya citadas, en cuanto a su ilegalidad o irregularidad. Estos recursos son:

- a) Recurso de Reclamación;
- b) Recurso de Apelación, y
- c) Recurso de Revisión.

Recursos que estudiaremos a continuación.

3.14.1 Reclamación

Margáin Manautou señala que el recurso de reclamación es “un medio de defensa o de impugnación que las partes, actora o demandada, pueden hacer valer contra los acuerdos que:

- a) Admitan la demanda
- b) Desechen o tengan por no presentada la demanda
- c) Admitan la contestación
- d) Desechen o tengan por no presentada la contestación
- e) Admitan la ampliación de la demanda
- f) Desechen o tengan por no presentada la ampliación de la demanda
- g) Admitan la ampliación de la contestación de la demanda
- h) Desechen o tengan por no presentada la ampliación de la contestación
- i) Admitan o desechen alguna prueba, y
- j) Admitan o nieguen la intervención de terceros.²¹⁰

²¹⁰ MARGAÍN MANAUTOU..., *op. cit.*, nota a pie (38) Pág. 265.

Como observamos, Margáin Manautou, en su obra literaria hace referencia al artículo 242, del Código Fiscal de la Federación (hoy artículo 59, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), donde el autor menciona cuales son las causas por las cuales uno puede ir en reclamación ante la Sala por el auto o resolución de trámite dictado por el Magistrado Instructor o Ponente.

La LTCADF, en su artículo 84, refiere a que es procedente el recurso de reclamación contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualesquiera de las Salas o por los Magistrados, y así como en los demás casos que señale la misma ley. Situación que no esclarece adecuadamente sobre contra que autos o decretos dictados es procedente el recurso de reclamación, pero del mismo precepto se deja ver que a través de la lectura completa de la ley se obtienen tres casos por los que se puede promover dicho recurso, a saber, contra de aquellos autos que desechen o acepten una demanda y contra aquellos que no admitan una prueba. Pero es de preguntarse, ¿Solo para estos tres casos es admisible el recurso de reclamación? La respuesta lógica es NO, en virtud que existen mas causas por las que se puede promover el recurso de reclamación, causas que encontramos en el artículo 59, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y que resultan aplicables de manera supletoria a la LTCADF, toda vez que se encuentran insertas dentro de la figura jurídica del recurso de reclamación y que pueden invocarse para la tramitación de este recurso, causas que pueden ser: contra las providencias o acuerdos de trámite que desechen o tengan por no presentada la demanda; admitan la contestación; desechen o tengan por no presentada la contestación; admitan la ampliación de la demanda; desechen o tengan por no presentada la ampliación de la demanda; admitan la ampliación de la contestación de la demanda; desechen o tengan por no presentada la ampliación de la contestación; admitan alguna prueba, y admitan o nieguen la intervención de terceros.

El recurso debe interponerse con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación del auto o acuerdo de trámite, ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido (Art. 85, LTCADF).

Una vez admitido el recurso, la Sala competente suplirá las deficiencias de los agravios expresados en el recurso, pero no su ausencia. Esta suplencia solo opera cuando de los hechos narrados se desprenda un agravio y en la cita de los preceptos que por razones de mecanografía hubo un error.

El recurso se substanciará con vista a las partes que tengan un derecho incompatible con el promovente, por un término común de tres días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, la Sala resolverá lo conducente a través de sentencia interlocutoria.

La sentencia interlocutoria emitida es impugnabile mediante Juicio de Garantías Indirecto.

3.14.2 Apelación

Ovalle Favela define a la apelación como “un recurso ordinario vertical, por el cual una de las partes o ambas solicitan al tribunal de segundo grado (juzgador ad quem) un nuevo examen sobre una resolución dictada por un juzgador de primer instancia (juez a quo), con el objeto de que la modifique o revoque.”²¹¹

Aunado a lo anterior, el artículo 688, del CPCDF, de aplicación supletoria a la LTCADF, menciona que “el recurso de apelación tiene por objeto que el superior confirme, revoque o modifique la resolución del inferior.”

Por lo que aplicando estas ideas al contencioso administrativo del Distrito Federal, podemos señalar que el recurso de apelación descrito en la LTCADF, tiene por objeto que la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, confirme, revoque o modifique la resolución de la Sala que conoció del negocio en primera instancia.

La apelación es un recurso que contemplado por la LTCADF, en su artículo 87, el cual es procedente contra las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento.

La parte apelante (actor, demandado o tercero perjudicado) podrán acudir mediante escrito con expresión de agravios a la Sala Superior del Tribunal, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

Los agravios que se plantean sobre la resolución que impugna tienen que referirse al contenido de la resolución y/o a las violaciones que se estimen se cometieron durante la tramitación del juicio de nulidad resuelto. Ya que si se hacen valer como agravios cuestiones que no fueron planteadas o argumentadas en los escritos de demanda y/o contestación; elementos novedosos o situaciones que no controvierten el contenido de la resolución recurrida, esos agravios tendrán la característica de la inoperancia y se desestimarán.

²¹¹ OVALLE FAVELA..., *op. cit.*, nota a pie (146) Págs.238 y 239.

En atención a esto último, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mediante la Tesis de Jurisprudencia número S.S.J. 1, visible en la G.O.D.F., de diciembre 8, 1997, Época Tercera, señala lo siguiente:

“AGRAVIOS EN LA APELACION, DESESTIMACION DE LOS.- Si en el recurso de apelación se hacen valer como agravios cuestiones que no fueron planteadas o argumentadas en los escritos de demanda y/o contestación, son de desestimarse por no haber formado parte de la litis. Igualmente, son de desestimarse los agravios que no combaten los fundamentos legales y/o los motivos en los que la Sala ordinaria apoyó la sentencia recurrida.”

En tal virtud, los agravios que se hagan en apelación deben controvertir estrictamente la resolución emitida en forma de auto o de sentencia definitiva y no incluir cuestiones que no formaron parte de la litis.

Como es sabido, el apelante podrá impugnar la totalidad de la resolución que le causa perjuicio o parte de ella, en este último caso, deberá señalar con precisión la parte que se controvierte.

Ahora bien, la Sala Superior, al admitir a trámite el recurso, designará a un Magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Donde si el apelante es el actor, el demandado y el tercero perjudicado tratan de sostener el criterio, razonamientos y fundamentos expuestos en la resolución recurrida. O bien, podrán adherirse a la apelación indicando la parte de la resolución que les repara perjuicio.

Vencido dicho término, el Magistrado ponente formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días, donde deberá emitirse el fallo revocando, modificando o confirmando el auto o sentencia definitiva recurrida.

Las resoluciones de la Sala Superior, son impugnables a través de Amparo Directo o de Recurso de Revisión Administrativo, ambos ante los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa.

3.14.3 Amparo Directo y Recurso de Revisión Administrativo

De conformidad con los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, Base Quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 158, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, es procedente el amparo directo en contra de las sentencias definitivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuando sean contrarias a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales del Derecho a falta de Ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

En este sentido, el amparo directo es procedente en contra de la sentencia que emita la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en apelación, ya que es la última instancia y esta resolución no es recurrible por medio de impugnación ordinario. Además, antes de acudir al amparo uniinstancial, el particular debe agotar el recurso de apelación para cumplir con uno de los principios del juicio de amparo, a saber, la definitividad.

El amparo debe ser promovido por el particular que se siente afectado con el fallo emitido, al estimar que la sentencia es violatoria de sus garantías individuales. Amparo que presentará por escrito dentro de los quince días siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la sentencia de apelación, cubriendo todos y cada uno de los requisitos que determinan los numerales 166 y 167, de la Ley de Amparo, ante la autoridad responsable, que en este caso será la Sala Superior del Tribunal en comento. Por lo que una vez examinados por la Sala Superior los requisitos previstos en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, procederá a remitir los autos originales al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el Distrito Federal, que por razón de turno sea competente para conocer de la demanda de garantías. Que a su vez, resolverá sobre el particular concediendo o no el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión, determinando expresamente en la ejecutoria la devolución de los autos para que en la plenitud de jurisdicción de la Sala Superior, se realicen las modificaciones al acto reclamado y se reestablezca al quejoso de las violaciones constitucionales y legales sufridas.

Por otra parte, la autoridad (ya sea actora o demandada) tiene a su alcance el recurso de revisión administrativo contra las resoluciones de la Sala Superior que decreten o nieguen el sobreseimiento, resuelvan el juicio o la controversia planteada y las que pongan fin al procedimiento.

Las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior, mediante escrito dirigido a dicho Tribunal dentro del término de 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, cumpliendo con los requisitos establecidos para la interposición del amparo uniinstancial.

Independientemente del monto, podrá ser promovido el recurso de revisión en los casos siguientes:

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

Ahora bien, en los casos no previstos por las fracciones anteriores, las autoridades podrán promover el recurso de revisión, siempre que el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso y el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal, al momento de emitirse la resolución de que se trate. Ya que en caso de no demostrarse la importancia y trascendencia ante el Tribunal Colegiado, el recurso será desechado.

Una vez presentado el recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal, esta remitirá el expediente al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa competente quien dará vista a las partes que tienen un derecho incompatible con el recurrente, para que hagan valer lo que a su derecho convenga y como consecuencia procesal, el Tribunal Colegiado decidirá sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del fallo emitido, en atención a las violaciones "in iure" o "ad procesum" que se cometieron en perjuicio de la autoridad administrativa, devolviendo los autos originales a la Sala Superior para que esta en su plenitud de jurisdicción modifique o revoque la sentencia impugnada y subsane las violaciones constitucionales y legales por las cuales fue recurrida. O bien, se limite a declarar la validez de la sentencia impugnada.

Ahora bien, cuando ambas partes no están conformes con el fallo nulificador emitido por el Tribunal Administrativo del Distrito Federal, tienen la posibilidad de presentar por un lado Amparo Directo y por el otro Recurso de Revisión Administrativo?

Ante tal circunstancia, el Tribunal Colegiado deberá estudiar en primera instancia la procedibilidad tanto del amparo como del recurso presentado, en donde determinará su admisión o desechamiento. Ante tales casos, y atendiendo a lo expuesto por las partes, el Tribunal Colegiado determinará si es aceptado solo el amparo, o bien si el que es procedente es el recurso o ambos, resolviéndolos uniformemente para que no exista contradicción.

En algunas ocasiones, se observa en la práctica que el particular al beneficiarle la sentencia en sus aspectos generales, pero en algunas que no le causan un especial perjuicio, decide no presentar amparo directo, y la autoridad demandada y condenada si presenta su Recurso de Revisión Administrativo, por lo que ante tal motivo el Tribunal Colegiado le da oportunidad al particular de expresar sus alegaciones, donde este puede optar por hacer dos cosas: 1) alegar la constitucionalidad y legalidad de la sentencia recurrida y 2) hacer valer únicamente la inconformidad que tiene con la sentencia recurrida; con lo cual se podría decir que se está adhiriendo a esa revisión esperando a que el Tribunal Judicial resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la sentencia emitida.

3.15 La Jurisprudencia

Como sabemos, la Jurisprudencia es la interpretación de la ley que hacen los Tribunales Judiciales o Administrativos de la ley. La doctrina mexicana establece que la Jurisprudencia puede ser de dos tipos: a) integradora y b) interpretativa.

La Jurisprudencia integradora es aquella que se crea a partir de un determinado número de ejecutorias en un mismo sentido, determinando una situación concreta y con carácter general para una mayor y mejor aplicabilidad. En cambio, la Jurisprudencia interpretativa es aquella que se va a encargar de plasmar la interpretación jurídica de una ley diverso ordenamiento jurídico.

Los Órganos Jurisdiccionales que pueden emitir Jurisprudencia por disposición de la Ley son la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de sus Salas y de los Tribunales Colegiados de Circuito; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y otros Tribunales de lo Contencioso Administrativo de diversos Estados.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no es la excepción a estos ejemplos, ya que esta facultado por la LTCADF, para la emitir su propia Jurisprudencia la cual se constituye por las siguientes razones que enunciaremos.

Las sentencias de la Sala Superior constituirán Jurisprudencia que será obligatoria para ella y las demás Salas del Tribunal, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por el voto de cinco Magistrados en el mismo sentido.

Para interrumpir, modificar o fijar un nuevo criterio de Jurisprudencia, se requerirá del voto en el mismo sentido de cinco Magistrados por lo menos, en una resolución cuando se trate de interrupción, en el mismo número y condiciones señaladas para su fijación, cuando se trate de modificarla. Cuando no se logre esta mayoría en dos sesiones, se tendrá por desechado el proyecto y se designará otro Magistrado Ponente para que formule nuevo proyecto.

La Jurisprudencia perderá tal carácter cuando se pronuncie una resolución en contrario, debiendo expresarse en ella las razones que funden el cambio de criterio, las cuales deberán referirse a las que se tuvieron en consideración para establecerla.

Cuando las partes invoquen en el juicio contencioso administrativo la Jurisprudencia del Tribunal, lo harán por escrito, expresando el sentido de aquélla y designando con precisión las sentencias que la sustenten.

Cuando exista contradicción de sentencias, los Magistrados, las autoridades o cualquier persona física o moral, podrán dirigirse a la Sala Superior denunciando esa contradicción entre las resoluciones sustentadas por las Salas, tanto las ordinarias del Tribunal como de la misma Sala Superior. Al recibir la denuncia, el Presidente de la Sala Superior designará al Magistrado que formule la ponencia respectiva, a fin de decidir si efectivamente existe la contradicción y, en su caso, cuál será el criterio que como Jurisprudencia definitiva adopte la propia Sala. El Presidente del Tribunal remitirá a la Gaceta Oficial del Distrito Federal, para su publicación, las tesis jurisprudenciales que sustente la Sala Superior, así como aquellas que constituyan precedente y se considere de importancia su difusión.

Una vez terminado con los temas faltantes, es de proseguir con la problemática planteada, la inseguridad jurídica e incertidumbre que crea el artículo 82, de la LTCADF, por lo que estudiaremos en el siguiente capítulo las causales de nulidad que menciona el numeral 81, de la ley en cita, para que estemos en posibilidad y aptitud de determinar el tipo de nulidad que genera cada una de ellas y proponer la reforma al numeral citado en principio para que este determine el tipo de nulidad que se declarará en una sentencia.

RESUMEN

Este Tercer Capítulo, hizo constar esencialmente cómo se estructura el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y dio base para entrar en materia de nuestro estudio, la problemática que surge en la vida cotidiana y del litigante, sobre la incertidumbre e inseguridad que generan las sentencias emitidas por dicho Tribunal y la deficiencia contenida en el artículo 82, de la Ley que rige a ese Tribunal y cómo podría mejorarse dicho artículo tomando en consideración las causales de nulidad.

CAPITULO CUARTO

LA INCERTIDUMBRE JURÍDICA DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO A PARTIR DE SUS CAUSALES DE ILEGALIDAD

Como observamos en el punto 3.11.2.3, del capítulo anterior, tocamos el tema de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y la problemática que resulta el no señalar el tipo de nulidad que se genera cuando se actualiza una de las causales de ilegalidad determinada en el numeral 81, de la LTCADF; por lo que en este capítulo trataremos de explicar de una forma amplísima el acto administrativo, sus deficiencias, el tipo de nulidad que acarrearán esos vicios y determinar cuál es la consecuencia que genera la ilegalidad del acto administrativo y como es que el artículo 82, de la Ley en cita, no otorga seguridad ni certidumbre jurídicas para las partes en un proceso contencioso administrativo ante el Tribunal Administrativo del Distrito Federal. Por lo que comencemos nuestro estudio.

4.1 El Acto Administrativo

La Administración Pública del Distrito Federal, a través de sus autoridades, emite actos administrativos tendientes a lograr el cumplimiento de las facultades con la que la han investido la Constitución, el Estatuto de Gobierno. La Ley Orgánica de la Administración Pública y demás leyes, reglamentos o decretos del Distrito Federal.

En tal virtud, la función administrativa esencialmente se concreta a la emisión de actos jurídicos consistentes en actos administrativos y actos de administración, donde estudiaremos los primeros en atención a que crean situaciones jurídicas concretas ya que segundos no producen efectos contra terceros y su eficacia se agota dentro de la misma administración.

Ahora bien, veamos en que consisten los actos administrativos, para lo cual citemos algunas definiciones.

Andrés Serra Rojas menciona que “el acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica,²¹² transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”

Aunado a lo anterior, Margáin Manautou, explica que “el acto administrativo es aquel mediante el cual la autoridad administrativa ejerce, de manera general o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que esta investida su unidad administrativa y que puede exigir su cumplimiento.”²¹³

Además, La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en la fracción I, del artículo 2, expresa con respecto al acto administrativo lo siguiente:

“Artículo 2o.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. Acto administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general;
...”

En este orden de ideas, y de las definiciones que anteceden, podemos decir que el acto administrativo es un acto jurídico a través del cual la Administración Pública del Distrito Federal, en ejercicio de las funciones que le determinan los diversos textos constitucionales y legales en materia administrativa, emite voluntariamente y tiene fuerza ejecutiva con el objeto de crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir una situación jurídica y satisfacer el interés general, aunque con esto pueda lesionar la esfera jurídica de derechos públicos subjetivos o intereses legítimos de los gobernados o de otras autoridades administrativas.

De lo anterior, podemos exponer las características del acto administrativo en los siguientes términos:

- a) El acto administrativo es un acto jurídico de derecho público, que emana de la Administración

²¹² SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia.” Primer Curso, 17ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1996. Pág. 238.

²¹³ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. “Introducción al Estudio del Derecho Administrativo.” Ed. Porrúa. México, 1994. Pág. 79.

Pública y regulado por normas de Derecho Público.

- b) Proviene de una autoridad que esta autorizada por una ley, reglamento o decreto, para la emisión de actos administrativos.
- c) Es un acto que se ejerce en función de las atribuciones que detenta la autoridad administrativa, se ejerce ya sea emitiendo un acto o resolviendo una instancia que afecta o favorece la esfera de derechos de los particulares o de otras autoridades.
- d) Es una declaración unilateral de la voluntad y libre de vicios que crea situaciones de derecho y con fuerza ejecutiva.
- e) A través de estos actos se crea, modifica, extingue, reconoce o transmite derechos y obligaciones, beneficiando o lesionando interese jurídicos o legítimos, y
- f) Se propone la satisfacción de un interés general, en ejercicio de la función administrativa.

En tal virtud, el acto administrativo es un acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa.

Pero para que el acto administrativo se tenga como legítimo, no basta con conocer o citar las características del acto administrativo, sino determinar si sus elementos como acto jurídico se encuentran satisfechos. Para lo cual, determinemos cuales son esos elementos.

4.1.1 Elementos del Acto Administrativo

Serra Rojas explica que la doctrina administrativa mexicana clasifica a los elementos de los actos administrativos en: "elementos subjetivos", "elementos objetivos" y "elementos formales".²¹⁴

Para el autor en cita, los elementos subjetivos se refieren a la administración, a los órganos competentes e investidura legítima del titular del órgano administrativo.²¹⁵ Aunque el autor en comento, menciona únicamente a la autoridad como elemento esencial del acto administrativo, en virtud que es quien lo crea y en la mayoría de las ocasiones quien lo ejecuta, también, es de señalarse que existe otro sujeto distinto del sujeto activo del acto, que es quien lo recibe o sujeto pasivo, y dentro de esta categoría encontramos al gobernado o a otra autoridad administrativa.

Abundando en lo anterior, Jaime Orlando Santofimio G., expone que en toda actuación administrativa y de ejecutoriedad de un acto administrativo, intervienen en mayor o menor grado, dos sujetos de derecho: la administración o quien cumpla funciones administrativas, y la persona u órgano a quien van dirigidas las estipulaciones jurídicas contenidas en la manifestación de la autoridad administrativa.²¹⁶

En este orden de ideas, dentro de este "elemento subjetivo", encontramos como elemento esencial del acto administrativo al sujeto, que a su vez se divide en sujeto activo y sujeto pasivo. El sujeto activo o emisor del acto administrativo, siempre será la autoridad creadora del acto administrativo. Y el sujeto pasivo, será el gobernado u otra autoridad a quien vaya destinado ese acto creador de diversas situaciones de derecho. Situación que podemos encontrar en lo que señalan los artículos 6, fracciones I y X, de la Ley de Procedimiento Administrativo y 123, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, preceptos que señalan lo siguiente:

"Artículo 6o.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

II. Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;

...

X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas."

²¹⁴ SERRA ROJAS..., *op. cit.*, nota a pie (212) Pág. 256.

²¹⁵ *Idem.*

²¹⁶ SANTOFIMIO G., Jaime Orlando "Acto Administrativo. Procedimiento. Eficacia y Validez" 2ª Edición. Ed. UNAM. México, 1994. Pág. 69.

“Artículo 123.- Los actos administrativos que deben ser notificados deberán contener por lo menos los siguientes requisitos:

...

II. Señalar la autoridad que lo emite;

...”

Tomando en consideración los numerales transcritos, se resaltan dos características esenciales que tienen que ver directamente con sujeto activo, y que son: la “competencia” y “la manifestación externa de la voluntad libre de vicios”.

La competencia es el ámbito de atribuciones que detenta una autoridad para actuar, en razón de territorio, material, cuantía y grado. La competencia es una atribución que debe ostentar la autoridad administrativa para la emisión de actos, además que este concepto se relaciona con el Principio Constitucional de Legalidad, que en términos simples y llanos reza: “La autoridad solo puede hacer aquello para lo que la ley lo faculta”, por lo tanto, la autoridad administrativa solo puede actuar en razón de la competencia que le fue otorgada por la ley.

Por lo tanto, la autoridad administrativa que emita un acto administrativo, debe ceñirse a las facultades que le confiere la normatividad aplicable, es decir, contar con las atribuciones necesarias para la emisión de dichos actos en el ámbito de la materia y territorio. Así, la autoridad como sujeto activo, debe ser competente tanto en la materia, como dentro del territorio del Distrito Federal, para que pueda emitir un acto autoritario administrativo.

Ahora bien, con respecto a la manifestación externa de la voluntad libre de vicios, como error, dolo, mala fe, lesión, violencia y reticencia, Acosta Romero expresa que es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, es decir, que se manifieste de manera objetiva.²¹⁷

Para el autor citado, la voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos, que son:

“

- a) Debe ser espontánea y libre;
- b) Dentro de las facultades del órgano;
- c) No debe estar viciada por error, dolo, mala fe, lesión, violencia y reticencia, y
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la ley.”²¹⁸

Al revestir estas características la voluntad de la autoridad administrativa, esta voluntad producirá efectos de derecho que serán irrefutables, puesto que al manifestarse dentro del acto una voluntad libre de cualquier vicio, el acto administrativo podrá tener validez, eficacia y plena ejecutividad. Además, al ser el acto jurídico-administrativo una manifestación externa de voluntad, es creador de derechos y obligaciones o de decidir libremente los efectos de derechos y obligaciones dentro del cuadro de la reglamentación jurídica.

Otro de los elementos del acto administrativo que cita Serra Rojas, son los “elementos objetivos”, los cuales son: presupuesto de hecho, objeto, causa y fin.

Elementos que encontramos en podemos encontrar en lo que señalan los artículos 6, fracciones III, IV, y VIII, de la Ley de Procedimiento Administrativo y 123, fracción III, del Código Financiero, ambos del Distrito Federal, preceptos que señalan lo siguiente:

“Artículo 6o.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

...

III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;

IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;

...

VIII. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las

²¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo.” 15ª Edición. Ed. Porrúa. México, 2000. Pág. 822 y 823.

²¹⁸ Ídem.

normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;
...

“Artículo 123.- Los actos administrativos que deben ser notificados deberán contener por lo menos los siguientes requisitos:

...

III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, causa, objeto o propósito de que se trate, y
...”

Para Serra Rojas, el objeto o contenido del acto administrativo forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina dispone o permite.²¹⁹

Dentro del mismo contexto, Miguel Acosta Romero, señala que el objeto o contenido del acto administrativo, se debe estudiar desde dos puntos de vista, el objeto en forma directa e indirecta.

La primer forma, la directa, se refiere a la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones a través de actos o resoluciones que resuelven una petición o una instancia. Por otra parte, el objeto indirecto, será en atención a la potestad pública que tiene encomendada el órgano administrativo, es decir, cumpliendo con sus cometidos.²²⁰

El objeto, al ser otro de los requisitos esenciales del acto administrativo, debe tener un motivo lícito, posible física y jurídicamente y debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano que lo emite.

Además, dentro de la característica del objeto del acto administrativo, encontramos el motivo lícito, que es una característica que debemos tomar en cuenta para que el objeto sea lícito y física y jurídicamente posible. Puesto que el motivo es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que se plasman en el acto administrativo y que dan origen al mismo así como su fuerza y alcance legal. En tal virtud, al tomarse en cuenta los motivos de hecho o físicos que dan origen al acto administrativo, también es de considerarse los motivos de derecho que son las hipótesis legales que determina la ley y que se actualizan de conformidad con los hechos originadores del acto o resolución administrativos. Por lo tanto, al unir los presupuestos de hecho y de derecho dan como resultado un objeto u objetivo al acto administrativo el cual podrá crear, modificar, extinguir, transferir o reconocer derechos y obligaciones. Además, que de dichos presupuestos, dependerá también la licitud del acto y la posibilidad de ejecución del mismo.

Por último, tenemos a los “elementos formales”, que el mismo Serra Rojas denomina elementos externos o de expresión externa del acto, los cuales tienen que ven con: el procedimiento de creación del acto, la forma del acto y su notificación.²²¹

Estos elementos los encontramos en los artículos 6, fracciones V, VI, IX, y X, de la Ley de Procedimiento Administrativo y 123, fracción I, II, III y IV, del Código Financiero, ambos, del Distrito Federal, preceptos que señalan lo siguiente:

“Artículo 6o.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

V. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;

VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa del servidor público correspondiente;

...

IX. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y

X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.”

“Artículo 123.- Los actos administrativos que deben ser notificados deberán contener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito;

II. Señalar la autoridad que lo emite;

²¹⁹ SERRA ROJAS..., *op. cit.*, nota a pie (212) Pág. 258.

²²⁰ ACOSTA ROMERO..., *op. cit.*, nota a pie (217) Págs. 823 y 824.

²²¹ SERRA ROJAS..., *op. cit.*, nota a pie (212) Pág. 256.

IV. Ostentar la firma autógrafa del funcionario competente que lo emite y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

...

Como se colige de los numerales transcritos, en primer término, el acto debe constar por escrito, toda vez que este es un requisito de forma que determina la ley y por ser tan importante se eleva a Garantía Constitucional ya que todo mandamiento o acto de autoridad que cause molestia o perjuicio en la esfera jurídica del gobernado debe constar por escrito y contar con los requisitos objetivos mencionados anteriormente de fundamentación y motivación.

La excepción a este principio de legalidad y de formalidad se da cuando por supuestos de la ley se configura la afirmativa o negativa ficta, misma que se actualiza por el silencio o falta de contestación de una autoridad del Distrito Federal a una petición o instancia hecha por el gobernado dentro de un plazo de cuatro meses siguientes a la presentación de esa petición o instancia. Situación ante la cual es gobernado podrá acudir a juicio de garantías a demandar la violación al numeral 8º, de la Constitución Federal; o bien acudir a juicio de nulidad ante Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por la falta de contestación a su petición o instancia y la carencia de fundamentación y motivación de esta resolución afirmativa o negativa ficta.

Otra de las formalidades que debe revestir el acto administrativo por mandato legal y constitucional (Art. 16 Constitucional), es el de mencionar la autoridad emisora del acto, esto, en virtud de determinar las facultades conferidas a esta y su existencia. Ya que si no se hiciera así, el gobernado o la autoridad estarían en completo estado de indefensión ante dicho acto y no se podría determinar la existencia o no de una supuesta autoridad que emite un acto que causa agravio en su persona.

También, el acto o resolución que ha de expedirse debe llevarse a cabo de conformidad con el procedimiento establecido en la ley. Puesto que, como menciona Gabino Fraga, el acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión al mismo tiempo que constituye una garantía de que la resolución que se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales. Así, al conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo.²²²

Además, esta la formalidad procedimental otorgará validez y legitimidad al acto administrativo, en virtud que al ser un requisito y cumplirlo, también, se da eficacia y ejecutividad al acto expedido. Y no es óbice señalar que estas formalidades también encuadran dentro de la Garantía de Legalidad, expuesta en el multicitado artículo 16, Constitucional.

Otro requisito en cuanto a la formalidad, es el que el acto deba expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas. Este requisito se encuentra ligado a los requisitos objetivos, en cuanto a tener en cuenta los presupuestos de hecho y de derecho para la emisión del acto, ya que la autoridad debe tomar en cuenta todos y cada uno de los elementos históricos y de derecho para resolver la instancia o petición que se planteó. Además, que la autoridad debe resolver conforme a lo solicitado y no basándose en hechos o situaciones que no fueron planteadas, ya que de hacerlo así estaría violando este principio de formalidad.

Con respecto a la notificación, este es un requisito por demás indispensable del acto administrativo, ya que es a través de este acto que se da publicidad a ese acto y se hace del conocimiento del relector el contenido del mismo. Donde los efectos de la notificación son dar vida jurídica al acto al hacerlo público y dar conocimiento del mismo a la persona jurídica (privada o pública), para que este en aptitud de defenderse.

Por último, y como una de las características esenciales de la formalidad es que el acto emitido debe ostentar la firma autógrafa del funcionario competente que lo emite y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

La firma autógrafa es un requisito no solo de formalidad, sino esencial del acto administrativo o fiscal, en virtud que el signo caligráfico determina el consentimiento expreso de la autoridad, además, que determina el imperio de la misma y la obligatoriedad del acto. Puesto que si careciera de firma autógrafa, no sería un acto que crea situaciones jurídicas y no podría obligar a nadie o reconocer un derecho.

También, el acto administrativo debe señalar la persona o personas a quien va dirigido dicho acto, puesto que al señalar el ente jurídico éste quedaría obligado a cumplir con la determinación planteada o verse beneficiado

²²² FRAGA..., *op. cit.*, nota a pie (9) Págs. 254 y 255.

por la autorización o reconocimiento expresado en dicho acto.

Ahora bien, si no se reúnen uno o varios de los requisitos que hemos anunciado del acto administrativo, este estaría afectado o viciado de ilegalidad, por lo tanto, veamos a continuación los vicios del acto administrativo.

4.1.2 Vicios del Acto Administrativo

Para Gutiérrez y González, debemos entender por vicio “la realización incompleta o defectuosa de cualquiera de los elementos de esencia de una institución.”²²³

En virtud de lo anterior, al analizar los elementos del acto jurídico, si este se encuentra plasmado de manera defectuosa, ese acto estaría viciado y no tendría validez plena o la tendría de manera relativa esperando la convalidación del elemento defectuoso que así lo permitiera.

Aunado a lo anterior, y aplicando este concepto a la materia administrativa, podemos citar al Dr. Bartolomé A. Fiorini, quien nos menciona que los vicios contenidos en el acto administrativo son: “Los defectos o irregularidades que pueden viciar en forma leve o grave la legalidad de los actos administrativos; es decir, la ilegalidad puede ser total o parcial. El vicio puede incidir: a) sobre todos o uno de los elementos constitutivos de su legitimidad (infracciones a la Constitución o a las leyes que de ella se desprendan); b) sobre las valoraciones apreciativas que integran el mérito de los actos administrativos (solo en la apreciación que se haga sobre la deficiencia de la actividad). Para apreciar estos defectos será necesario investigar a que plano de actividad estatal pertenece la causa que vició el acto administrativo; es decir, si el vicio ha nacido por una infracción a las disposiciones positivas o valorativas del plano correspondiente a la norma fundamental, o a la actividad legislativa, o a la actividad de la administración. Si el vicio nació en relación a una violación a la norma fundamental, serán actos administrativos inconstitucionales porque lesionan principios y garantías que asegura la ley fundamental: la Constitución. Tratándose de infracciones a la actividad legislativa, la causa del vicio se encontrará en el incumplimiento o en la violación de disposiciones normativas creadas por la actividad legislativa. Por último, si se trata sobre vicios en atención a la actividad administrativa, estos, se encuentran en el mismo plano de la actividad administrativa, pueden ser normas, medios o hechos condicionales establecidos para legalizar su labor, o nociones valorativas que forjen el mérito del acto. En el contencioso administrativo se toman en consideración 1) los vicios de la ley, que se dividen en: incumplimiento de la ley y violación de la ley; 2) los vicios en la administración, y 3) los vicios en el mérito del acto, en virtud que es una materia que no estudia la constitucionalidad del acto.

1) Los vicios de la ley.- El acto administrativo esta supeditado a los mandatos de la autorización legislativa (legalidad). El acto administrativo deberá cumplir las condiciones de la ley y respetará lo prohibido. Si el acto administrativo no hace lo que la ley establece estará viciado “por incumplimiento de la ley”, por otra parte, si el acto realiza lo que no debe hacer se viciará “por violación de la ley”.

a) Vicios por incumplimiento de la ley.- La esencia de este vicio reside en que la infracción incide sobre una disposición positiva creada por la ley, ya sea para un acto especial o para otra actividad de la Administración, este vicio contempla:

a.1) la “incompetencia”.- que es el acto realizado por un órgano no creado por la ley o cuando un órgano estatal realiza un acto que fundamentalmente no le correspondería.

a.2) vicio por incumplimiento de los “motivos” del acto administrativo.- es la violación por omisión material de los motivos creadores de acto administrativo, así como de las disposiciones positivas que condicionan el modo, tiempo o forma como debe surgir o crearse el acto administrativo.

a.3) el “objeto”.- es una ilegalidad de carácter material que se refiere al contenido del acto y que por el plano jurídico a que corresponde se identifica casi siempre con el fin.

a.4) incumplimiento de las “formas”.- las leyes establecen una formalidad que condiciona la validez del acto jurídico, y que sin ella el acto no puede presumirse legítimo.

El incumplimiento de la ley invalida no solo los elementos formales del acto administrativo, sino también sus elementos constitutivos, cuando han sido condicionados legislativamente.

b) La violación a la ley.- Es el desconocimiento o la alteración por un acto administrativo del derecho preexistente, ya sea: de las relaciones de un contrato, de un acto jurisdiccional con su propiedad de cosa juzgada, de un derecho adquirido, etc.

2) Vicios en la Administración.- Cuando la ley no ha establecido ningún condicionamiento para la actividad de la Administración, esta es libre de regularla y darle el contenido que considere conveniente, pero por ser una actividad jurídica, no podría jamás ser arbitraria, situación que traería como consecuencia una “desviación de

²²³ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ..., *op. cit.*, nota a pie (114) Pág. 325.

poder”, concepto que se sustenta en los vicios de la voluntad del órgano administrativo.

Ahora bien, la desviación de poder o “*detournement de pouvoir*” es el vicio de ilegitimidad en el que el acto administrativo emana del órgano competente con las formalidades respectivas y con contenido fijado expresamente en la ley, todo en él aparece exteriormente conforme a lo requerido por las disposiciones normativas, pero lo que aparece subvertido son los fines.

En este vicio se estudia la relación lógica entre los supuestos y el acto dictado, no se justifican en forma lógica la existencia o inexistencia de los motivos condicionales del acto dictado.

El desvío de poder sucede cuando hay:

- a) Error en los hechos, cuando los enunciados como presupuestos del acto no existen en realidad o no han sido debidamente comprobados las circunstancias esenciales que lo caracterizan.
- b) Contradicción entre los supuestos motivadores y el acto dictado resultante de una falta de relación lógica entre las consideraciones de hecho y de derecho y la resolución tomada.
- c) Contradicción entre los precedentes dictados y el motivo que determina el acto que se impugna.

3) Vicios en el mérito del acto.- Este vicio no proviene por defectos en los elementos constitutivos de la legitimidad, pero coincide con estos por tener su causa en la acción de la misma Administración. Este vicio comprende la apreciación del “buen administrador” que se hace sobre el acto valorando su eficacia, moralidad y justicia; es decir, se valora el uso que ha hecho la administración de sus facultades discrecionales. Este vicio se relaciona íntimamente con el concepto de desvío de poder.²²⁴

En virtud de todo lo anterior, si tomamos en consideración la teoría civilista y la exposición transcrita que Fiorini hace sobre los vicios del acto administrativo, podemos señalar que si el acto administrativo se encuentra viciado en cualquiera de sus elementos subjetivos, objetivos y formales, y que a su vez, desentrañen una notoria contraposición a la norma de orden público o la que es prohibitiva, o que el acto viciado desencadene un incumplimiento o inobservancia total o parcial de la norma jurídica, por lo que ese acto carecerá de la legitimación y validez. Situaciones que podrán ser tomadas en cuenta para que se nulifique el acto de manera absoluta o relativa, términos que en derecho administrativo se conocen como nulidad lisa y llana y nulidad para determinados efectos, respectivamente.

Ahora bien, consideremos cuales son los defectos de los actos administrativos que nos originan una nulidad absoluta o una relativa, a partir del vicio o vicios contenidos en sus elementos. Para lo cual, estudiaremos la Teoría de las Nulidades, misma que determinará el tipo de nulidad que acaece esa imperfección.

4.2 La Nulidad de los Actos Administrativos

La nulidad de los actos jurídicos, es una teoría propiamente del Derecho Civil, por lo que para algunos administrativistas mexicanos como Gabino Fraga, Serra Rojas, Acosta Romero, Margáin Manautou, entre otros, señalan que no es aplicable esta Teoría a los actos administrativos, en virtud que los supuesto de nulidad que determina el Código Civil Federal y del Distrito Federal, se adecuan parcialmente a los actos administrativos y no de manera absoluta.

Antonio Carrillo Flores, señala que si se toma en cuenta la Teoría de las Nulidades, en el Derecho Administrativo, ante la imperfección del acto resultaría generalmente nulidades absolutas, ya que las normas que regulan la autoridad son de orden público y porque las situaciones subjetivas o que traerían una nulidad relativa, serían muy raras o se darían ocasionalmente.²²⁵

Ante estas posturas, para nosotros, resultan parcialmente aceptables, ya que si bien es cierto que los supuestos de nulidad absoluta y relativa determinados en la legislación civil podrían ser aplicables, también lo es que no todos los supuestos que determinan la nulidad relativa o absoluta originarían la nulidad de un acto administrativo por no ser aplicables al caso o no ser asemejables.

Ahora bien, determinemos en que forma podría ser aplicable la Teoría de la Nulidades a los actos administrativos, puesto que como ya mencionamos si bien es una teoría civilista, la nulidad es una figura jurídica que se encarga de estudiar los actos jurídicos que carecen de alguno de sus elementos esenciales y determina la cesación de los efectos de un acto en forma total o de manera parcial, y en este último caso, se subsanen los errores cometidos en el acto.

Por lo anterior, comencemos primero a definir lo que es la nulidad de un acto, para lo cual, Borja Soriano,

²²⁴ FIORINI, Bartolomé A. “*Teoría de la Justicia Administrativa*” Ed. Alfa. Buenos Aires, 1944. Págs. 137, 139, 140-143- 152.

²²⁵ CARRILLO FLORES, Antonio. “*La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública en México*” Ed. Porrúa. México, 1939. Pág. 134.

citado por Gabino Fraga, manifiesta que “la nulidad del acto se reconoce en que uno de sus elementos orgánicos, voluntad, objeto, forma, se ha realizado imperfectamente, o en que el fin que perseguían los autores del acto esta directa o expresamente condenado por la ley, sea implícitamente prohibido por ella porque contraría el buen orden social...aceptamos la noción de la nulidad absoluta tal como ella (la doctrina clásica) la enseña, a saber: que la nulidad de esa naturaleza puede ser invocada por todos los interesados, que no desaparece por la confirmación ni por la prescripción, que una vez pronunciada por sentencia no deja ningún efecto detrás...es relativa toda nulidad que no corresponde rigurosamente a la noción de la nulidad absoluta así enunciada.”²²⁶

Para Gutiérrez y González, “el acto nulo es en el que sí se dan sus elementos de existencia, pero de un modo imperfecto. Por este motivo, es que, o no produce ningún efecto jurídico,..., o produce sus efectos provisionalmente, pues serán destruidos de manera retroactiva cuando se determine la nulidad por la autoridad jurisdiccional.”

Ante tales acepciones, podemos señalar que de conformidad con los elementos del acto administrativo y ante su posible estado imperfecto, este puede nulificarse de manera absoluta (lisa y llana) o relativa (para determinados efectos) ante una autoridad jurisdiccional, ya sea judicial (Federal) o administrativa (Federal o Local).

Por lo que ante tal situación, al acto administrativo le resulta aplicable la doctrina de la nulidad, pero en forma parcial, en atención a la naturaleza misma del acto administrativo, a sus elementos y a la violación cometida en contra del ordenamiento jurídico que regula la estructura del acto y la actuación de la autoridad. Violaciones que podrían traer aparejada la nulidad absoluta o la nulidad relativa.

Ahora, determinemos en que consisten estos dos tipos de nulidad y de conformidad con elementos del acto administrativo cuales serían aplicables a cada uno de estos tipos de nulidad.

Gutiérrez y González, explica que “la nulidad absoluta.- Se origina con el nacimiento del acto; cuando el acto va en contra de lo que manda o de lo que prohíbe una ley imperativa o prohibitiva, esto es, una ley de orden público. Este tipo de nulidad puede ser invocada por la persona a quien afecta su interés. Y en este caso, el juzgador es quien se encargará de determinar la existencia de este tipo de nulidad... La nulidad relativa.- Al igual que la absoluta, nace con el acto y lo vicia desde su nacimiento, pero ese vicio proviene de que va contra una disposición legal establecida a favor de personas determinadas. En ella el juez interviene para decretar la nulidad del acto, pero mientras no lo haga, el acto produce plenamente sus efectos y solo puede ser solicitada por quien tiene un interés determinado por la ley.”²²⁷

Para un mejor entendimiento de lo anterior, transcribiremos los artículos respectivos del Código Civil para el Distrito Federal que nos hablan sobre la nulidad absoluta, mismos que textualmente expresan:

“Artículo 8.- Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de un interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario.

Artículo 2,225.- La ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la ley.

Artículo 2,226.- La nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el juez la nulidad. De ella puede prevalerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción.

Artículo 2,231.- La nulidad de un acto jurídico por falta de forma establecida por la ley, se extingue por la confirmación de ese acto hecho en la forma omitida.”

Uniendo el concepto de nulidad absoluta con los preceptos que anteceden, podemos señalar que la nulidad absoluta es el vicio o defecto que detenta un acto jurídico desde su nacimiento y que afecta a su objeto, finalidad, condición y en algunos casos, la forma establecida por la ley, además que ese acto se emita en contra de disposiciones de orden público o de leyes prohibitivas. Estos vicios no impiden que el acto surta provisionalmente sus efectos, los cuales sólo pueden ser interrumpidos de manera definitiva por la declaración en forma de sentencia que haga una autoridad jurisdiccional.

Aplicando analógicamente este concepto a los elementos del acto administrativo y tomando en consideración lo vertido por Fiorini, se puede decir que será nulo en forma absoluta cuando el objeto del mismo sea ilícito o vaya en contra de una ley de orden público o prohibitiva; o bien, cuando afecte directamente la forma solemne establecida por la ley que rige ese acto, forma que tiene que ver con la estructura del documento donde se

²²⁶ FRAGA..., *op. cit.*, nota a pie (9) Pág. 290.

²²⁷ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ..., *op. cit.*, nota a pie (114) Págs. 165-167.

encuentra plasmada esa declaración de la autoridad o en casos específicos por formalidades esenciales en cuanto al procedimiento de creación del acto.

Ahora bien, en cuanto a la nulidad relativa, el Código Civil para el Distrito Federal señala lo siguiente:

“Artículo 2,227.- La nulidad es relativa cuando no reúne todos los caracteres enumerados en el artículo anterior. Siempre permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos.

Artículo 2,228.- La falta de forma establecida por la ley, si no se trata de actos solemnes, así como el error, el dolo, la violencia, la lesión, y la incapacidad de cualquiera de los autores del acto, produce la nulidad relativa del mismo.

Artículo 2,229.- La acción y la excepción de nulidad por falta de forma compete a todos los interesados.

Artículo 2,230.- La nulidad por causa de error, dolo, violencia, lesión o incapacidad, sólo puede invocarse por el que ha sufrido esos vicios de consentimiento, se ha perjudicado por la lesión o es el incapaz.

Artículo 2,232.- Cuando la falta de forma produzca nulidad del acto, si la voluntad de las partes ha quedado constante de una manera indubitable y no se trata de un acto revocable, cualquiera de los interesados puede exigir que el acto se otorgue en la forma prescrita por la ley.

Artículo 2,233.- Cuando el contrato es nulo por incapacidad, violencia o error, puede ser confirmado cuando cese el vicio o motivo de nulidad, siempre que no concurra otra causa que invalide la confirmación.

Artículo 2,234.- El cumplimiento voluntario por medio del pago, novación, o por cualquier otro modo, se tiene por ratificación tácita y extingue la acción de nulidad.

Artículo 2,235.- La confirmación se retrotrae al día en que se verificó el acto nulo; pero ese efecto retroactivo no perjudicará a los derechos de tercero.

Artículo 2,236.- La acción de nulidad fundada en incapacidad o en error, puede intentarse en los plazos establecidos en el artículo 638. Si el error se conoce antes de que transcurran esos plazos, la acción de nulidad prescribe a los sesenta días, contados desde que el error fue conocido.

Artículo 2,238.- El acto jurídico viciado de nulidad en parte, no es totalmente nulo, si las partes que lo forman pueden legalmente subsistir separadas, a menos que se demuestre que al celebrarse el acto se quiso que sólo íntegramente subsistiera.

Artículo 2,239.- La anulación del acto obliga a las partes a restituirse mutuamente lo que han recibido o percibido en virtud o por consecuencia del acto anulado.”

Uniendo lo que nos explica Gutiérrez y González con los numerales transcritos, definimos la nulidad relativa de la siguiente manera: Es la afectación o vicio contenido en un acto jurídico por la carencia capacidad de una o ambas partes que intervienen en su creación, de una falta de una manifestación de la voluntad libre y falla en cuanto a las formalidades determinadas en cuanto a la estructura del documento o de su creación, formalidades que no revisten la calidad de solemnes. Este tipo de nulidad, puede ser declarada por la autoridad jurisdiccional o bien, puede subsanarse los errores contenidos en el acto si no se invocan o se cumple con lo establecido en el acto sin expresar afectación alguna.

En este tipo de nulidad, como bien decían los doctrinarios citados, no resulta del todo aplicable a los actos administrativos, en virtud que el concepto civilista de capacidad se actualiza sobre personas de derecho privado y no de derecho público, ya que lo que se debate en cuanto a la ilegitimidad de un acto administrativo es la competencia y no la capacidad de las partes. Por esta situación, no resulta aplicable en este aspecto este tipo de nulidad sobre los actos administrativos.

Ahora bien, como la capacidad no es un concepto que se pueda aplicar a los actos administrativos, estudiaremos lo que es la competencia, misma que como ya mencionamos es el ámbito de facultades que ostenta una autoridad en razón de materia, territorio, cuantía o instancia. La competencia de la autoridad es un requisito esencial de los actos administrativos, además, es una cuestión de orden público, tal como lo menciona el artículo 51, penúltimo párrafo, de la LFPCA, que aplicamos de manera supletoria. Por lo que la incompetencia de una autoridad encuadraría dentro de la nulidad absoluta, en virtud de ser una actuación en contra de leyes de orden público.

Los conceptos que podrían encuadrar para decretar la nulidad relativa de un acto de autoridad administrativa, serían los vicios de la voluntad (como error, dolo, mala fe, lesión, violencia) y los vicios en cuanto a la

formalidad del acto, en atención a la estructura interna del acto o al procedimiento de creación. Donde el resultado de exigir la nulidad relativa sería que se retrotrajeran los efectos del acto desde el momento en que surgió ese vicio para que se subsane y perfeccione ese acto.

Como observamos existen situaciones de Derecho Administrativo con relación al acto administrativo que podrían encuadrar dentro de la Teoría de las Nulidades Civil y que a su vez originarían una nulidad absoluta o de pleno derecho, donde se dejaría completamente sin efectos el acto administrativo cuya imperfección se refleje en su objeto ilícito, por la incompetencia de una autoridad, porque la formalidad solemne de un acto no se ha cumplido o en virtud de que dentro del proceso de creación se encuentren situaciones que afectarían el objeto, motivo o finalidad del acto en creación.

Del mismo modo, podemos adecuar esa Teoría a los actos administrativos para que nos de una nulidad relativa o subsanable, cuando de la realización de un acto administrativo se desprenda un defecto que no trascienda al fondo o contenido del acto sino en cuanto a la forma que reviste. También, cuando de las formalidades esenciales para su creación se observe un vicio, que igualmente no trascienda o tenga que ver con el contenido del acto, sino con la forma de su creación o de darlo a conocer. Y por último que se observe que al emitir el acto existe un vicio en el consentimiento de la autoridad, como error, dolo, mala fe, lesión o violencia. Donde el objeto de denunciar este tipo de nulidad sea que se subsane el error o se retraigan los efectos del acto al momento en que surgió el vicio y sean subsanados estos.

En virtud de esta adecuación, mas no aplicación de esta Teoría, se puede observar que de acuerdo con el vicio contenido en el acto, se origina una o varias causales de nulidad, causales que dentro del proceso contencioso administrativo del Distrito Federal, se encuentran en el artículo 81, de la LTCADF, pero como hemos venido mencionando, ninguna de estas causales explica o determina que nulidad declarará si será absoluta o lisa y llana o relativa, para determinados efectos, en virtud de esta situación, el artículo 82, tampoco cuenta con las bases o herramientas necesarias para determinar el tipo de nulidad si será lisa y llana, dejando sin efectos por completo el acto administrativo o será una nulidad para determinados efectos y se subsanen los vicios contenidos en el acto o en el proceso de su creación o notificación.

Por tanto, estudiemos las causales de ilegalidad y determinemos el tipo de nulidad que nos origina cada una de ellas.

4.3 Causales de Nulidad determinadas en el artículo 81, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Como hemos considerado anteriormente, hay situaciones que vician el contenido o la forma del acto administrativo, lo que origina que ese acto al estar afectado resulte ilegal y se declare su nulidad.

Las hipótesis contenidas en el artículo 81, de la LTCADF, son de nulidad, en virtud que su objeto es nulificar el acto administrativo que ha sido impugnado en atención que se encuentra viciado en cuanto a su sustancia o formalidad, por lo que dicho numeral expresa textualmente lo siguiente:

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

I.- Incompetencia de la autoridad;

II.- Incumplimiento y omisión de las formalidades legales;

III.- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; y

IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.”

Cada uno de los vicios que considera este numeral, toman en cuenta los elementos del acto administrativo o fiscal que en su interior o exterior muestren un defecto, además, cada una de esas hipótesis originan un tipo de nulidad, ya sea lisa y llana (absoluta) o para determinados efectos (relativa), situación que constataremos a continuación.

4.3.1 Incompetencia de la autoridad

La fracción I del precepto aludido contempla la incompetencia del funcionar que haya emitido la resolución o procedimiento impugnados.

Laubádere, citado por Gabriel Morales L., indica que “la incompetencia constituye un vicio radical del acto administrativo, porque los poderes de los agentes públicos son rigurosamente atribuidos y repartidos por la

ley, la base de todo derecho público.”²²⁸

Aunado a lo anterior, Vázquez Galván, menciona que “los actos administrativos deben ser emitidos por la autoridad legalmente facultada para hacerlo o ejecutados en ejercicio de sus propias atribuciones jurídicas. De lo contrario, se incurre en la causa de anulación conocida como Incompetencia de la autoridad.”²²⁹

Como ya hemos mencionado en diversas ocasiones, la competencia es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo dentro de una esfera en razón de la materia, territorio, cuantía y grado. En tal virtud, solo la autoridad administrativa puede obrar de conformidad a estos límites.

Lucero Espinosa menciona que la competencia de los órganos administrativos se clasifica de diversas maneras, donde se toma en cuenta el ámbito de poder o capacidad de actuación de un ente administrativo, conforme a la cual se divide en razón del grado, de la materia, del territorio, del tiempo y de la cuantía. La primera es aquella que corresponde a los órganos de la Administración Pública, por su posición en que se encuentran colocados dentro de su estructura jerárquica, así que se habla de competencia de los órganos superiores y la competencia de los inferiores. La segunda se refiere al tipo o clase de función o actividad que de acuerdo con el orden jurídico se les haya otorgado; es un tipo de competencia que resulta de la especialización que requiere la división del trabajo que exige la función administrativa. La tercera se refiere al ámbito espacial o circunscripción territorial dentro de la cual el órgano administrativo puede ejercer sus funciones. La cuarta se refiere al lapso de tiempo con el que cuenta el órgano para emitir sus actos. La última se refiere al valor económico que tiene el asunto, conforme al cual se asigna a los órganos superiores la resolución de asuntos de mayor valor económico y a los de menor valor a los órganos inferiores.²³⁰

La incompetencia se clasifica de dos maneras: a) invasión de funciones, y b) por razón de tiempo.

a) Invasión de funciones

Margáin Manautou, expone que este tipo de ilegalidad es el más frecuente de observarse y se presenta cuando el acto es emitido por quien no tiene atribuida la facultad que esta ejerciendo. Ello se descubre examinando los preceptos en los que la autoridad se apoya para expedir su resolución o bien se acude al ordenamiento y verificar que la autoridad cuenta con las facultades necesarias para emitir dicho acto.²³¹

Sobre el tema, Nava Negrete, citado por Lucero Espinosa, señala que la invasión de funciones puede realizarse: 1) por una autoridad inferior sobre el dominio de una autoridad superior, 2) por una autoridad superior sobre el dominio de una autoridad inferior, y 3) por una autoridad administrativa sobre el dominio de una autoridad igual a ella; y de acuerdo con Margáin Manautou, existiría una cuarta hipótesis que sería: cuando una autoridad administrativa ejerce funciones que corresponden a otra con la que no existe vínculo jerárquico.²³²

Los dos primeros incisos hacen referencia a la incompetencia en razón del grado. El ordenamiento jurídico asigna determinada competencia a los órganos administrativos dependiendo de la posición jerárquica que guarden entre sí, sin que la misma pueda ser alterada. Así, el superior jerárquico no puede asumir competencia de los inferiores salvo los casos expresamente autorizados por la norma jurídica y tampoco el inferior podrá atribuirse facultades del superior, a menos que exista autorización legal para ello.

Por lo que se refiere al tercer inciso, la incompetencia se produce cuando una autoridad de igual rango jerárquico que otra produce actos administrativos que sean de las materias, o dentro de un territorio determinado, o de una determinada cuantía, respecto de los cuales otra autoridad es únicamente la competente.

Por último, el cuarto caso se refiere específicamente a los casos en que una unidad administrativa que no se encuentra subordinada jerárquicamente a otra, pero pudiera encontrarse o no dentro de la estructura orgánica de una dependencia u organismo paraestatal, desempeña funciones de otra autoridad en razón de materia, territorio, cuantía o grado.

b) Por razón de tiempo

Esta incompetencia tiene lugar cuando la competencia asignada a un órgano administrativo es ejercida fuera del lapso otorgado, ya sea porque se hizo antes del tiempo o momento que legalmente le corresponde actuar

²²⁸ Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C. “Justicia Administrativa” Ed. Trillas. México, 1990. Pág. 67.

²²⁹ VÁZQUEZ GALVÁN y otro, *op. cit.*, nota a pie (27) Pág.210.

²³⁰ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Págs. 217 y 218.

²³¹ MARGAÍN MANAUTOU..., *op. cit.*, nota a pie (38) Pág. 15.

²³² LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 218.

al órgano respectivo; o bien con posterioridad al vencimiento de la oportunidad en la que legalmente pudieron ser ejercidas, que en nuestro sistema se le conoce como “caducidad” o “prescripción” de facultades.

También, dentro de este tipo de incompetencia por tiempo, encontramos la “ratione temporis”, la cual versa sobre el tiempo en que una autoridad es competente para la emisión de determinados actos, ya sea porque su nombramiento esta pendiente de ratificación, ha dejado de ser servidor público o se encuentra sustituyendo a otra autoridad en determinado tiempo, esto en virtud que existe un acuerdo expedido por la autoridad competente que determine la temporalidad de la competencia de la autoridad que emite un acto.

Al respecto, la Segunda Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la Tesis número IV-P-2aS-192, visible en la R.T.F.F.: Año II. No. 19. Febrero 2000, Cuarta Época, Página: 72, señala lo siguiente:

“INCOMPETENCIA "RATIONE TEMPORIS".- Como la regla general en nuestro derecho consiste en que la competencia no se condiciona a un acto posterior al de su establecimiento en el reglamento interior de que se trate, quien presente la excepción de "incompetencia ratione temporis", deberá señalar la norma que condicionó, en función del tiempo, la competencia del órgano de que se trate, ya sea el caso, en que dicha competencia se ejerciera a partir de o hasta que, se dictara un determinado acto. Así, no basta con argumentar que es facultad no delegable del Secretario de Hacienda y Crédito Público señalar, en un acto administrativo posterior a la vigencia del Reglamento Interior, la fecha de iniciación de actividades de una unidad regional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se requiere, además, precisar la disposición reglamentaria que condicionó la competencia del órgano de que se trate, ya que esta última es la única norma que puede construir el fundamento jurídico de su pretensión, pues sólo algunas de las unidades regionales de dicha Secretaría han visto condicionado el inicio de su competencia a la expedición de un acuerdo posterior de su Titular. (6)”

La incompetencia es un vicio insubsanable de los actos administrativos, por lo que el acto al estar afectado de esta ilegalidad debe ser nulificado en forma absoluta y dejar de surtir sus efectos.

La incompetencia trae aparejada la nulidad absoluta, la cual en materia contencioso administrativa se denomina nulidad lisa y llana, la cual tiene el objeto de que ese acto se deje sin ningún efecto. La incompetencia cuando se plantea en forma de agravio, es una causal que tiene estudio preferencial puesto que es una cuestión de orden público e implica un estudio sobre el fondo o de sustancia de los actos administrativos, dando como resultado que si se actualiza esta causa se origine la nulidad lisa y llana.

Sobre este punto, el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante Tesis número V-P-SS-57, visible en la R.T.F.F.A.: Quinta Época. Año I. No. 7. Julio 2001, Página: 110, señala lo siguiente:

“INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD, DEBE ESTUDIARSE EN PRIMER TÉRMINO, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 237 Y 238 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE.- De acuerdo con el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación vigente en el año 2000, deben estudiarse en primer término las causales de ilegalidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana; además, el artículo 238 del mismo Código establece como primera causal de ilegalidad la incompetencia, la que inclusive puede ser estudiada de oficio, por ser una cuestión de orden público; por tanto, de la interpretación armónica de ambos preceptos se desprende que la incompetencia debe ser estudiada en primer término por el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que de actualizarse dicho supuesto, ningún sentido tendría analizar los actos posteriores realizados durante el procedimiento administrativo o la fundamentación y motivación del acto impugnado. En esa tesitura, si en su caso concreto se argumenta la incompetencia y la prescripción, entre otras cuestiones, lo procedente será estudiar primeramente lo relativo a la incompetencia y posteriormente en caso de resultar infundado el agravio, lo procedente será estudiar a continuación si la autoridad competente perdió sus atribuciones por el transcurso del tiempo por haberse actualizado la prescripción o, en otros casos, la caducidad. (18)”

Dentro de este mismo orden de ideas, podemos insertar otra situación relacionada con la competencia, misma que se da cuando una autoridad (sea competente o no) al emitir y dar publicidad a un acto prescinde de fundar y motivar su competencia, situación que deja en estado de indefensión al particular o autoridad afectada, en virtud que no tiene la certeza de que sea un acto de una autoridad que exista o que existiendo, tenga las facultades conferidas para la emisión de dicho acto. Lo que origina también, la nulidad lisa y llana.

Al respecto la Primera Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, bajo la Tesis número IV-P-1aS-68, visible en la R.T.F.F.: Año II. No. 17. Diciembre 1999, Cuarta Época, Página: 38, que al rubro menciona:

“COMPETENCIA.- SU FALTA DE FUNDAMENTACIÓN DA LUGAR A UNA NULIDAD LISA Y LLANA.- El artículo 16 Constitucional prevé que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien está legitimado para ello, expresando en el texto del mismo, el precepto, acuerdo o decreto que otorgue a la autoridad competencia para emitir dichos actos. De la premisa anterior se desprende que cuando

exista ausencia en la cita del precepto, acuerdo o decreto que da competencia a la autoridad para emitir sus actos, se incurre en una violación que da origen a una declaratoria de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, y no para efectos, toda vez que al no citarse los fundamentos competenciales, se desconoce si la autoridad realmente cuenta con atribuciones legales, razón por la cual no se le puede obligar a emitir un nuevo acto fundando su competencia, pues ello equivaldría a asumir que cuenta con ella, con lo cual se pondría en riesgo el debido cumplimiento de la sentencia, al obligar a la autoridad a fundar su actuación cuando eventualmente esto no fuere posible, en la inteligencia de que con dicha declaratoria no se limita a la autoridad competente para que en un nuevo acto debidamente fundado ejerza las facultades que le fueron conferidas. (5)”

Como hemos observado, la hipótesis de incompetencia, trae como consecuencia que se deje completamente sin efectos el acto combatido, en virtud de que dicho acto adolece de legalidad y por tanto se nulifica de manera lisa y llana.

La fracción I, del artículo 81, de la LTCADF, como observamos, trae esta hipótesis de incompetencia, misma al actualizarse y demostrarse en juicio, trae como consecuencia que se nulifique el acto, como lo determina el numeral 82, de la ley en cita, pero no se nulifica el acto de forma absoluta o lisa y llana. Sino que solo se nulifica para el efecto que se restituya al actor de los derechos que le fueron violentados o desconocidos.

Ahora bien, ¿Por qué es tan importante que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señale que al actualizarse la incompetencia, se declara la nulidad lisa y llana del acto administrativo?

Porque el artículo 82, de la LTCADF, menciona que sólo se ha de nulificar el acto que ha resultado ilegal y se restituya al actor de los derechos que le fueron conculcados o desconocidos. Situación que resulta del todo incompleta, toda vez que al nulificarse de esa forma el acto, solo se deja sin efectos y no se menciona a manera de restituir al impetrante de los derechos afectados o desconocidos.

Si se señalara el sentido nulidad lisa y llana, se estaría exponiendo un concepto por demás completo y que por su misma naturaleza y de forma implícita se obtiene la manera de restituir al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos, así como la manera en que el demandado cumpla con la sentencia dictada al actualizarse esta causal.

Lo anterior resulta así, toda vez que la nulidad lisa y llana significa que queda sin efecto en forma absoluta, dentro de la esfera jurídica del afectado, el acto impugnado. Además, en atención a la causal de incompetencia actualizada, se determina implícitamente que la autoridad incompetente debe abstenerse de emitir un nuevo acto, en razón que resultó carente de las facultades necesarias (por territorio, materia, cuantía o grado) para emitir el acto combatido. Por lo que la restitución de los derechos afectados o desconocidos del actor, se dará al dejarse sin efecto el acto administrativo, situación que deberá plasmarse en la nueva resolución o acto que emita la autoridad demandada debiendo mencionar que mediante sentencia se ha nulificado lisa y llanamente ese acto, por lo que se deja sin ningún efecto.

Asimismo, al declararse de forma expresa la nulidad lisa y llana de una resolución o acto administrativo, en virtud de haber sido incompetente la autoridad demandada que lo emitió, se dejan a salvo las facultades de la autoridad competente para que esta emita con posterioridad un nuevo acto sobre el mismo asunto, salvo cuando se resolvió el fondo del mismo. Situación ante la cual uno se pregunta, ¿se estaría juzgando dos veces a una persona por la misma cosa en virtud que una autoridad ahora competente juzgue una situación anteriormente planteada por una incompetente? respuesta que se queda a consideración del lector.

Situación que se corrobora con lo expuesto por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante la Tesis número II-TASS-4791, visible en la R.T.F.F.: Año V. No. 40. Abril 1983, Segunda Época, Página: 711, que al rubro señala:

“SENTENCIAS QUE DECLARAN LA NULIDAD.- SU ALCANCE LO DETERMINAN SUS CONSIDERACIONES.- El que en una sentencia se declare la nulidad lisa y llana de una resolución significa que ha quedado sin efecto en la esfera jurídica, pero ello no implica que no se pueda volver a dictar una resolución sobre el mismo asunto, salvo cuando se resolvió el fondo del mismo. En efecto, el alcance de una nulidad se fija por las consideraciones en que se sustenta, de ahí que si la causa de nulidad fue la incompetencia de la autoridad, ello no impide que el funcionario competente dicte una nueva resolución; si la causa de anulación fue una violación en el procedimiento es posible, y en algunos casos necesario, que se corrija la irregularidad; si la anulación se debió a la falta de motivación del monto de una sanción, procederá que se emita un nuevo proveído, en que se subsane ese vicio formal, castigándose la conducta infractora que de otro modo quedaría impune.(16)”

En tal virtud, al señalar el artículo 82, de la LTCADF, que de ser fundada la demanda se nulificará el acto afectado de ilegalidad, esto, no expone de forma clara y precisa el tipo de esa nulidad, si es lisa y llana (absoluta) o para determinados efectos, por lo que la sentencia emitida basada en este numeral no da certeza ni seguridad jurídica a las partes contendientes de la forma en que se nulificó el acto. Puesto que la autoridad

incompetente, si no se resolvió el fondo del asunto, pudiera entender esa nulidad como que de alguna forma el acto administrativo impugnado careció de alguno de sus elementos o formas, por lo que en el caso mas extremo, emitiría uno nuevo subsanando los errores del anterior. O simplemente no sabrías como restituir al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos, ya que al solo señalarse en la sentencia que el acto es nulo por incompetencia no se dan las bases para esa restitución ni se podría entender implícito que quedan a salvo las facultades de la autoridad competente para emitir un nuevo acto sobre el mismo asunto. Problemas que en la vida real y práctica no acontecerían si el numeral en comento en atención a la fracción I, del numeral 81 que se estudia, señalara que la hipótesis por incompetencia genera la nulidad lisa y llana.

Por otra parte y sin ser óbice de lo anteriormente expuesto, muchos litigantes en materia administrativa y fiscal, suelen tomar como sinónimos o confundir el concepto de incompetencia con el de incompetencia de origen, instituciones jurídicas que tienen diversos efectos jurídicos. Por lo que no pueden tomarse a la ligera y exponerse como sinónimos en forma de agravios dentro del juicio contencioso administrativo.

Como ya hemos estudiado, la competencia es la facultad o atribución que detenta una autoridad para actuar dentro de una esfera material, territorial, de grado o cuantía, atribuciones que se encuentran expresamente determinadas en diverso ordenamiento jurídico. La incompetencia comprende la carencia de facultades para la emisión de un acto o el desempeño de una actividad. Y es una causal de ilegalidad de los actos administrativos. Por otra parte, la incompetencia de origen resulta ser el ilegítimo nombramiento o elección del titular de un órgano administrativo, el cual no se hizo dentro de los términos legales; por lo que aunque una autoridad sea ilegítima en cuanto a su nombramiento o a la forma de su elección para el desempeño de su encargo, ésta puede ser competente o no, en virtud de esto ultimo se procede a estudiar su incompetencia mas no su legitimidad o incompetencia de origen.

En atención a esto, el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la Tesis número III-JSS-A-31, visible en la R.T.F.F.: Año VII. No. 75. Marzo 1994, Tercera Época, Página: 7, expone lo siguiente:

“INCOMPETENCIA E ILEGITIMIDAD SON DOS INSTITUCIONES JURIDICAS DIFERENTES.- La incompetencia propiamente dicha y la ilegitimidad (también llamada incompetencia de origen) son dos instituciones diferentes, pues la primera se actualiza cuando una autoridad, entendida como órgano administrativo sin importar quien sea su titular, carece de las facultades para ejercer ciertas atribuciones, mientras que la segunda se actualiza cuando el nombramiento o elección del titular de un órgano administrativo no se ha hecho en términos legales. En otras palabras, la incompetencia y la ilegitimidad son dos cuestiones independientes y por tanto, una no puede abarcar a la otra. (1)”

También, podemos observar de manera analógica el siguiente criterio sustentado en la Tesis número III-PS-I-2, emitido por la Primera Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.F.: Año IX. No. 99. Marzo 1996, Tercera Época, Página: 8, que al rubro señala:

“INCOMPETENCIA.- EL ARTICULO 238, FRACCION I, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION SOLO COMPRENDE LA INCOMPETENCIA DEL ORGANO DE AUTORIDAD Y NO LA ILEGITIMIDAD DEL NOMBRAMIENTO DE SU TITULAR.- La incompetencia de un órgano administrativo de autoridad es una institución diferente a la ilegitimidad del nombramiento del titular de dicho órgano (o también llamada incompetencia de origen). Al respecto, el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, no distingue expresamente ambas cuestiones; sin embargo, es evidente que el precepto y fracción aludidos sólo se refiere a la incompetencia del órgano de autoridad derivada de la ley o del reglamento específicos pues, para sostener que también alude a la ilegitimidad, sería necesario que así se estableciera expresamente en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley Orgánica de este Tribunal. (2)”

Por lo tanto, la hipótesis a estudiar dentro del juicio contencioso administrativo es la incompetencia de la autoridad mas no su incompetencia de origen o ilegitimidad, ya que no es una institución prevista por el artículo 81, de la LTCADF, por lo que esta última figura no se estudia para determinar la ilegalidad de un acto administrativo, por lo que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo debe estudiar la competencia o carencia de facultades de la autoridad emisora del acto impugnado.

4.3.2 Incumplimiento y omisión de las formalidades legales

La fracción II, del artículo 81, de la LTCADF, establece como causal de anulación el vicio por incumplimiento y omisión de las formalidades legales.

Vázquez Galván, menciona que esta causal consiste en “la omisión de las formalidades del procedimiento a que está sometido el acto administrativo, de acuerdo con la ley o reglamento que lo rige; se presenta,

también, cuando el procedimiento no se ajusta a las disposiciones legales que lo instrumentan.”²³³

Gabriel Morales L. hace hincapié en esta causal al señalar que “este vicio de defectos de forma consiste en la omisión o incumplimiento completo o irregular de las formas del procedimiento a las que el acto administrativo esta sometido, sea por las leyes o reglamentos, o por la naturaleza misma de las cosas.”²³⁴

Lucero Espinosa explica que la forma es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, en virtud que a través de ella se exterioriza la voluntad del órgano administrativo, por lo que, si la voluntad no se manifiesta de ninguna manera, no existe dicho acto.²³⁵

Por último, Margáin Manautou, menciona que es frecuente observar esta causal de ilegalidad cuya presencia es siempre para el efecto de que se emita un nuevo acto en que se satisfagan las formalidades exigidas por el artículo 16 constitucional.²³⁶

En atención a los conceptos e ideas establecidas por los autores en cita, el vicio contenido en la fracción II, del artículo 81, de la LTCADF, consiste esencialmente en el vicio o irregularidad que guardan los actos administrativos en cuanto a su forma, siendo esta de manera sustantiva o secundaria. La primera consiste en el incumplimiento total, parcial o irregular de las formalidades, teniendo como consecuencia la nulidad del acto. Las segundas, en vista de su carácter accesorio, pueden ser o no motivo de nulidad. Para determinar cuando se esta en presencia de una u otra, debe evaluarse la influencia o trascendencia de la inobservancia de la formalidad en el acto o resolución que se dicte, emita, ejecute o trate de ejecutarse. Como formalidades esenciales pueden citarse las que se relacionan con la defensa de los particulares, la fundamentación y motivación, la firma autógrafa de la autoridad y en algunos casos la notificación del acto. En cambio, las formalidades secundarias o accesorias, son aquellas que no tienen influencia decisiva en el acto administrativo; su omisión o incumplimiento en muchos casos, no alcanzan para nulificar el acto de autoridad administrativa, como ejemplo claro de esto, tenemos la notificación de una resolución que resuelve un recurso, donde la notificación no incide o tiene efecto alguno en el contenido o sustancia de esa resolución.

Como observamos, esta causal de ilegalidad afecta directamente a los artículos 14 y 16 Constitucional, en el sentido en que este vicio afecta directamente el derecho de defensa y el principio de legalidad que tienen los particulares o la autoridad administrativa, toda vez que al carecer el acto administrativo de toda fundamentación y motivación, de la firma autógrafa y aún de notificación, se deja en completo estado de indefensión. Por lo que la Ley de Procedimiento Administrativo y el Código Financiero, ambos del Distrito Federal, recogen estas Garantías de Audiencia y de Legalidad o principios para una autoridad, en sus artículos 6 y 123, respectivamente, numerales que a la letra señalan:

“Artículo 6o.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

- I. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;
- II. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa del servidor público correspondiente;
- III. En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;
- IV. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y
- V. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.”

“Artículo 123.- Los actos administrativos que deben ser notificados deberán contener por lo menos los siguientes requisitos:

- I. Constar por escrito;
- II. Señalar la autoridad que lo emite;
- IV. Ostentar la firma autógrafa del funcionario competente que lo emite y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

²³³ VÁZQUEZ GALVÁN y otro, *op. cit.*, nota a pie (27) Pág. 212.

²³⁴ Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., *op. cit.*, nota a pie (228) Pág. 74.

²³⁵ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág.228.

²³⁶ MARGAÍN MANAUTOU..., *op. cit.*, nota a pie (38) Pág. 29.

Si se trata de actos administrativos que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.”

De lo anterior, podemos desprender en una forma más amplia, que el vicio por incumplimiento a las formalidades legales, se encuentra cuando de los preceptos anteriores se omite:

- a) La forma escrita
- b) Firma autógrafa
- c) La autoridad que lo emite
- d) Fundamentación y motivación
- e) Objeto o propósito del acto
- f) Nombre del destinatario
- g) Publicidad del acto administrativo
- h) Violación del procedimiento.

a) La forma escrita.- Por regla general la exteriorización de los actos administrativos lo constituye la forma escrita, lo cual permite por un lado, determinar de una manera más exacta la decisión del órgano administrativo, al establecerse con certeza el contenido de los derechos y obligaciones que de tales actos emanan, y por otra parte, valorar debidamente la legalidad del acto administrativo.

Además, la forma escrita constituye una Garantía Constitucional, que se plasma en el artículo 16, de nuestra Ley Fundamental, la cual deben respetar las autoridades administrativas. Sin embargo, existen situaciones que permiten a las autoridades administrativas resolver de manera tácita o a través del silencio administrativo una cuestión de derecho, lo cual conocemos como afirmativa ficta o negativa ficta, figuras jurídicas que ya estudiamos con anterioridad.

Cuando el acto administrativo no se percibe materialmente, sino a través de una figura ficta como el silencio administrativo, una de las causas a controvertir en el juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, es la ausencia de la forma escrita del acto administrativo.

Por lo que durante la tramitación del juicio, como analizamos en el capítulo anterior, al configurarse la figura ficta de la afirmativa o negativa, la autoridad demandada en su contestación plasmará de forma escrita el acto administrativo que carecía de existencia material, y el actor podrá controvertirla en su ampliación de demanda, por lo que si esa resolución materialmente perceptible continúa o surge un nuevo vicio podrá combatirse y obtener su nulidad.

b) Firma autógrafa.- Este es un requisito por demás esencial del acto administrativo, ya que a través del signo caligráfico se acredita que ha sido emitida la voluntad de la autoridad administrativa y del órgano que representa.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la Tesis de Jurisprudencia número S.S./J. 6, visible en la G.O.D.D.F., junio 27, 1988, Época Segunda, señala lo siguiente:

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

De tal forma, queda establecido que la firma autógrafa del funcionario emisor del acto administrativo es un requisito esencial puesto que al estar estampado el signo caligráfico de puño y letra, es como se puede obligar jurídicamente al destinatario del acto.

A contrario de lo que señala Margáin Manautou, este vicio no trae como consecuencia la nulidad para efectos, es decir, que al declararse la nulidad del acto se ordene a la autoridad administrativa emita un nuevo acto corrigiendo esa irregularidad. Esto daría pie a que la autoridad subsane no solo ese error sino cualquier otro que se haya impugnado. Por lo que la omisión de la firma autógrafa en el acto administrativo da pie a la inexistencia del mismo, en virtud que a través de este signo caligráfico se manifiesta la voluntad y al no haber voluntad el acto sería nulo en forma absoluta o lisa y llana.

También es de considerarse que cuando el acto administrativo no contenga firma autógrafa pero si un

facsimil, este acto carece de la validez necesaria para obligar al destinatario del acto. Por lo que al no demostrarse en juicio el acto original que contenga la firma autógrafa de puño y letra el acto es de nulificarse en forma lisa y llana.

En atención a esto, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo la Tesis número I.9o.A.10 A, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XIII, Enero de 2001, Página: 1724, que al rubro señala:

“FIRMA FACSIMILAR, DEBE DECLARARSE LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL DOCUMENTO QUE CONTENGA LA. La falta de firma autógrafa por parte del funcionario emisor del oficio donde se determina un crédito fiscal al contribuyente, da lugar a declarar la nulidad lisa y llana en términos de lo que disponen los artículos 238, fracción IV, y 239, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que al carecer de firma estampada de puño y letra de la autoridad que requiere el pago, es claro que se violenta lo dispuesto por el artículo 38 del mismo código tributario, en relación con el numeral 16 de la Constitución Federal, pues es un acto de molestia que no cumple con los requisitos establecidos en dicho numeral.”

También, podemos considerar al respecto, lo que menciona la Primera Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la Tesis número IV-P-1aS-32, visible en la R.T.F.F.: Año II. No. 7. Febrero 1999, Cuarta Época, Página: 57, que menciona lo siguiente:

“ACTO ADMINISTRATIVO.- DEBE DECLARARSE NULO AL CARECER DE AUTENTICIDAD AQUÉL QUE NO CONTIENE FIRMA AUTÓGRAFA DE SU EMISOR.- El artículo 38 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, en relación directa con el artículo 16 constitucional, exige que todo acto administrativo debe ostentar firma del funcionario competente que lo emite, por lo que el hecho de que una resolución contenga firma facsimilar, implica que legal y constitucionalmente se esté ante la presencia de un acto que carece de autenticidad, pues la ausencia de firma autógrafa del emisor de una resolución, tiene como consecuencia que no se tenga la certeza y firmeza de su contenido, e impide acreditar la legitimación de funcionario que supuestamente lo emite, así como su verdadera voluntad de hacerlo en esos términos, habida cuenta que es la firma autógrafa la única forma en que la persona que la asienta se legitima como el verdadero emisor del acto y adquiere una relación directa entre lo expresado en el escrito y la firma que debe calzarlo, por lo que no puede aceptarse que el sello de firma impresa en una resolución, dé seguridad jurídica al gobernado, ni hace suponer que con dicha firma se legitime la actuación de su autor, y mucho menos puede atribuírsele trascendencia ninguna a sus motivos y fundamentos, ya que en estas condiciones el acto administrativo no debe materialmente surtir efecto jurídico alguno y por tanto debe declararse nulo en términos del artículo 239 fracción II del Código Fiscal de la Federación. (5)”

Ante tales criterios, es sustentable señalar que la carencia de la firma autógrafa dentro del acto administrativo, aunque se halle en la firma facsimilar, origina la nulidad lisa y llana, en virtud que la firma es un requisito no solo constitucional, sino legal de los actos administrativos y ante la carencia de este elemento el acto resulta ilegal.

En el juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal Contencioso del Distrito Federal, cuando se presenta esta situación, ante la carencia de firma autógrafa, el acto combatido se nulifica solamente como la manifiesta el numeral 82, de la LTCADF, con el objeto de restituir al actor de sus derechos violentados o desconocidos, emitiendo un nuevo acto subsanando el anterior, exponiendo la firma autógrafa ahora de la autoridad administrativa.

Por lo que ante tal situación, es más que necesario que se exponga en dicho numeral el tipo de nulidad que se declara, si es lisa y llana o para determinados efectos. Puesto que ante esta circunstancia, si ese artículo expusiera la nulidad lisa y llana, no se daría la oportunidad a la autoridad de subsanar no solo la carencia de firma autógrafa sino de otras irregularidades que pudiera contener el acto administrativo.

c) La autoridad que lo emite.- En los actos administrativos debe haber una mención expresa del órgano o autoridad que lo emite, a fin de que el gobernado o la autoridad receptora del acto, esté en condiciones de saber a quien se le ha de imputar; y, por otra parte, el poder determinar si tal órgano es competente o no para emitirlo. La omisión de tal requisito implica dejar en estado de indefensión al gobernado o a la autoridad administrativa, pues desconoce los supuestos indicados, lo que traería como consecuencia la ilegalidad del acto administrativo.

Esta situación trae la falta de fundamentación y motivación, en el sentido de que al no contener el acto administrativo el nombre de la autoridad, el cargo o el órgano administrativo que lo emite, así como los preceptos en los que se funda el actuar y la competencia, no se funda ni motiva el acto administrativo y como hemos observado anteriormente, la autoridad que no expone los artículos que le confieren las facultades para actuar genera la nulidad lisa y llana. Otra situación para tomarse en cuenta y que daría sostén para que el numeral 82, de la LTCADF, manifieste el tipo de nulidad que declara.

d) Fundamentación y motivación.- La fundamentación y motivación, es otra Garantía Individual inserta en el artículo 16, Constitucional, precepto que establece que todo acto de autoridad debe cumplir con la fundamentación y motivación.

Por fundamentación debemos entender que es la expresión lógica y razonada de las consideraciones de hecho (circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas), que llevan a una autoridad administrativa para emitir un acto. Por fundamentación se concibe como la expresión de los preceptos o hipótesis de derecho que se adecuan a las circunstancias o razones particulares. Además, que debe existir una congruencia y adecuación entre estos dos elementos para que el acto de autoridad se considere legal.

Al respecto, podemos citar la siguiente Tesis número 73, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Apéndice de 1995 Séptima Época, Tomo III, Parte SCJN, Página: 52, que al rubro señala:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”

También, podemos añadir al criterio anterior, el criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, bajo la Tesis número VI.1o.232 K, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: XV-II, Febrero de 1995, Página: 189, que expresa lo siguiente:

“ACTOS DE AUTORIDAD. DEBEN CONSTAR POR ESCRITO Y ESTAR FUNDADOS Y MOTIVADOS. Para cumplirse con los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 constitucional, es necesario que todo acto de autoridad conste por escrito; en el cual se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para emitirlo; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, o sea, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas, para que los obligados estén en aptitud de defenderse en debida forma.”

Por lo que al ser una Garantía Individual la fundamentación y la motivación, ésta debe estar presente dentro de los actos de la autoridad administrativa, ya que su carencia, deja en estado de indefensión al gobernado o a la autoridad administrativa receptora de dicho acto, puesto que al ser un acto de molestia o privativo, causa una lesión dentro de la esfera de derechos constitucionales y legales del gobernado, por lo tanto, es menester que se encuentre fundado y motivado, con el objeto que su receptor tenga conocimiento sobre la causa generadora de dicho acto, así como los fundamentos legales en los que se sustenta esa resolución.

Así, con respecto a lo anterior, el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, bajo la Tesis número VI. 2o. J/248, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: 64, Abril de 1993, Página: 43, señala lo siguiente:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.”

En este orden de ideas, si el acto administrativo carece de fundamentación y motivación, el afectado podrá acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a demandar la nulidad de dicho

acto. Nulidad que trae como consecuencia que sea para determinados efectos. En virtud que es un vicio que puede ser subsanable, que puede corregirse mediante la emisión de un nuevo acto debidamente fundado y motivado. Además, que si un acto carece de fundamentación y motivación, la Sala que conozca del asunto, se encuentra imposibilitada para conocer el fondo del asunto, ya que al carecer de fundamentación y motivación no se tienen los elementos jurídicos suficientes para pronunciarse sobre el fondo del asunto, por lo que se procede a nulificar el acto para el efecto de que la autoridad enjuiciada, dentro de sus facultades, emita un nuevo debidamente fundado y motivado.

Lo anterior suena lo mas razonable, pero el acto administrativo que proviene de una autoridad administrativa del Distrito Federal y que carece de fundamentación y motivación, esta actualizando la hipótesis contenida en la fracción II, del numeral 81, de la LTCADF, en virtud que omite una de las formalidades legales que debe contener el acto administrativo, situación que por demás lógica genera su nulidad. Pero como venimos considerando, el artículo 82, de la ley en cita, no menciona el tipo de nulidad, por lo que surgen una inseguridad e incertidumbre jurídicas para las partes contendientes en el juicio de nulidad tramitado toda vez que no se sabe como cumplimentar el fallo ni como se dará ese cumplimiento o que consecuencias exactas o directas tiene esa nulidad, a pesar que es para que es restitutoria. Ante tal disyuntiva, la autoridad administrativa al ser sentenciada a restituir al actor de sus derechos afectados o desconocidos, no sabría como hacerlo, toda vez que el numeral en cita no le da las herramientas para hacerlo ni menciona si para los casos de violaciones a las formalidades de la ley se nulifica el acto para dejarlo sin ningún efecto en forma absoluta y dejar las cosas como estaban antes de la emisión del acto o para que la autoridad enjuiciada emita un nuevo subsanando los vicios contenidos en el impugnado.

Por esta otra razón, es necesario que el artículo 82, de la LTCADF, manifieste el tipo de nulidad que declara, y que para este caso sería para determinados efectos.

e) Objeto o propósito del acto.- Lo que el acto administrativo resuelve, decide o certifica, constituye el objeto del mismo. Este objeto como ya hemos considerado, debe ser lícito, posible y existente. Por lo que si se encuentra viciado el acto será nulo porque su objeto es incompatible con la norma jurídica.

Agustín A. Gordillo, citado por Lucero Espinosa, menciona que el objeto del acto administrativo puede estar viciado cuando: "a) por ser prohibido por la ley; b) por no ser el objeto determinado por la ley para el caso concreto, o ser un objeto determinado por a ley para otros casos que aquel en que ha sido dictado; c) por ser impreciso u oscuro; d) por ser imposible de hecho; e) por ser irrazonable (contradictorio, desproporcionado, oscuro, ilógico), g) por ser inmoral o no ético."²³⁷

En esta tesitura, si el objeto del acto resulta viciado, ese acto será nulificado para que señale el objeto de la resolución o acto.

f) Nombre del destinatario.- En virtud de que el destinatario (sujeto pasivo) del acto administrativo constituye la persona sobre la que recaen los efectos del mismo, es un requisito formal que se exprese su nombre, denominación o razón social, o bien, en el caso de desconocerse, los datos que permitan su identificación.

Por tal motivo, el cumplimiento de este requisito permitirá conocer a que ente jurídico le corresponde cumplir con las obligaciones impuestas en el acto. Y permite identificar al titular de los derechos contenidos en el acto administrativo, situación que de no ser así, no sería posible que el acto pudiera surtir sus efectos.

Por otra parte, si el acto administrativo no ostenta el nombre de la persona a quien va dirigido, éste no cumpliría con uno de los requisitos formales a que se encuentra sujeto, además que, transgrede el principio de individualización de los actos administrativos, principio que se encuentra implícito en la ley que rige la materia administrativa y fiscal, el cual determina la personalización de un acto de molestia o privativo al individuo al que va dirigido dicho acto. De tal forma que si el acto no contiene el nombre de la persona a quien va dirigido es causa suficiente para su anulación.

Si ser óbice de lo anterior, podemos señalar que cuando un acto administrativo no tiene el nombre de la persona a quien se dirige, es causa de impugnación ya que los actos administrativos tienen que ser dirigidos, en lo posible, a personas determinadas. Por lo que si carece del signo de identificación del destinatario, ese acto no puede surtir ningún efecto sobre la persona a quien se entrega. Por otro lado, si el acto desde su nacimiento no contiene el nombre del destinatario y se inserta con posterioridad con distinto tipo de letra al contenido en el acto administrativo, de conformidad con los criterios de los diversos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Poder Judicial Federal, esto también es susceptible de controversia, toda vez que no se tiene la seguridad ni la certeza jurídica de que la autoridad emisora del acto fue quien de su puño y letra, bajo su mas estricta responsabilidad y voluntad plasmó el nombre del receptor del acto administrativo, razón que también sirve de base para la nulidad del acto de autoridad.

²³⁷ LUCERO ESPINOSA, *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 233.

g) Publicidad del acto administrativo.- Por lo que respecta a la publicidad del acto administrativo, es bien sabido que un acto jurídico, uno judicial o uno administrativo, no surte sus efectos a menos que se haya hecho público o del conocimiento de la persona a quien va dirigido.

Son diversos los medios de comunicación que determinan el Código Financiero para el Distrito Federal y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, por los cuales se puede hacer del conocimiento de una persona de derecho público o privado una actuación o resolución administrativa, siendo el mas usual la "notificación", que es el acto mediante el cual, de acuerdo con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución administrativa a la persona a la que se reconoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto dentro de un proceso o procedimiento.

La notificación es el medio mas idóneo para dar publicidad a un acto administrativo, publicidad que resulta por demás importante, ya que a través de este medio de comunicación se da vida jurídica al acto administrativo dirigido a un receptor determinado y así puede surtir todos sus efectos en la esfera jurídica del gobernado o de la autoridad administrativa a quien se dirige.

En tal virtud, al notificar un acto administrativo se comunica a la decisión plasmada en el, así como la exteriorización de la voluntad expresada, por lo que no es suficiente que se declare solo la voluntad de la administración, sino que es imperativo que dicho acto llegue a la órbita de los particulares o administrados para que produzca sus efectos. Es así que a través de la notificación los particulares afectados conocen el contenido del acto y éste adquiere eficacia porque su conocimiento les permite reaccionar en su contra. Por consiguiente, la eficacia se consuma en el momento en que el interesado a quien va dirigido el acto toma conocimiento de su existencia, contenido, alcance y efectos vinculatorios, no antes, ni desde la fecha de su emisión, ya que, en este caso, sólo podría tener efectos en sede administrativa

Inclusive dicho razonamiento se encuentra en la Tesis número I.4o.A.342 A, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XV, Marzo de 2002, Página: 1428, que al rubro señala:

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ACTO QUE LO INICIA ES EFICAZ A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN. Los procedimientos que establece la ley para desarrollar la actividad administrativa del Estado deben sujetarse a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, atento lo cual el acto administrativo, que es la exteriorización de la voluntad del Estado con la que culminan dichos procedimientos, tiene como uno de sus elementos de eficacia la publicidad y que asume la forma de notificación cuando sus efectos son particulares. Por tanto, la notificación es la forma en que el acto administrativo se comunica a las partes como consecuencia de esa exteriorización, pues no es suficiente que se declare la voluntad de la administración, sino que es imperativo que llegue a la órbita de los particulares o administrados para que produzca sus efectos. Es así que a través de la notificación los particulares afectados conocen el contenido del acto y éste adquiere eficacia porque su conocimiento les permite reaccionar en su contra. Por consiguiente, la eficacia se consuma en el momento en que el interesado a quien va dirigido el acto toma conocimiento de su existencia, contenido, alcance y efectos vinculatorios, no antes, ni desde la fecha de su emisión, ya que, en este caso, sólo podría tener efectos en sede administrativa."

Por lo tanto, si el acto administrativo carece de publicidad, no puede surtir sus efectos jurídicos y por ende no tendría eficacia; circunstancia que independientemente del caso, puede traer una nulidad para efectos, es decir, para que se notifique debidamente el acto administrativo. O bien, podría generar una nulidad lisa y llana, en atención a la naturaleza misma del acto que se impugna.

h) Violación del procedimiento.- Las formalidades del procedimiento constituyen aspectos que forman parte del procedimiento administrativo, y que resultan ser requisitos que determina la ley para la creación y/o publicación de un acto y que resultan estar antes y después y cuyas irregularidades darán lugar a vicios en el procedimiento.

En consecuencia, cuando la autoridad no cumple con la serie de trámites y formalidades establecidas por la ley, antes de emitirse el acto administrativo, su incumplimiento trae como consecuencia la ineficacia del acto y la violación a los derechos del destinatario del acto. Además que da lugar a que exista una inadecuada oportunidad a la defensa.

Los procedimientos más comunes donde se pueden observar violaciones de este tipo son: 1) en el de notificación de un acto, 2) en la substanciación del procedimiento administrativo o de un recurso y 3) al procedimiento administrativo de ejecución.

1) En el procedimiento de notificación.- La notificación como ya observamos, es un medio de comunicación por el que se le da conocimiento a alguien de un acto de autoridad. La notificación debe reunir diversos requisitos que determinan las leyes aplicables para los actos administrativos, exigencias que se encuentran en los artículos 71 a 84, de la Ley de Procedimiento Administrativo y 681 a 689, del Código Financiero, ambos

ordenamientos del Distrito Federal, numerales substancialmente expresamente que las notificaciones pueden ser:

1.1) Personales

1.2) Por Correo certificado con acuse de recibo

1.3) Por Edictos

1.4) Por Telégrafo

1.5) Por Estrados

1.6) Por Facsímil y Correo Electrónico.

1.1) Personales.- Las notificaciones personales deben reunir diversos requisitos para que se tengan como válidas y legales, entre los que encontramos: que sean personales, es decir, que deban entenderse con la persona que deba ser notificada, o bien con su representante legal (si es persona moral, aunque en diversas ocasiones una persona física puede tener un representante); que se levante acta de notificación donde se haga constar la fecha y la hora en que se esta practicando la diligencia; el nombre, razón social o denominación de la persona buscada, su domicilio; el requerimiento de la presencia de la persona a notificar; la descripción del acto a notificar; el nombre del notificador, así como del numero del oficio por el que se le autoriza practicar esa actuación, y sin ser mas estrictos, ese oficio de autorización debe contener: la fecha de su emisión, su vigencia, el nombre y firma de la autoridad que lo emite, así como la fotografía y firma caligráfica del notificador, oficio que debe ser mostrado al notificado al momento de practicar la diligencia; en el acta de notificación debe plasmarse la firma autógrafa tanto del notificador como del notificado y entregarse al acto administrativo a notificar. Y por último indicarse el recurso administrativo que proceda contra el acto notificado, así como el órgano ante el cual tendrá que interponerse y el término para hacer valer dicho recurso.

En caso de que el notificador haya requerido la presencia de la persona buscada y/o su representante legal y no encontrarse ninguno de los dos, el notificador deberá dejar citatorio con la persona que atienda la diligencia en ese momento, plasmando en dicho documento la fecha y hora en que se practica la diligencia, el nombre, razón social o denominación de la persona buscada, su domicilio; una descripción pormenorizada o resumida del acto a notificar; el nombre del notificador, así como del numero del oficio por el que se le autoriza practicar esa actuación, y sin ser óbice de esto, ese oficio de autorización debe contener: la fecha de su emisión, la de su vigencia, el nombre y firma de la autoridad que lo emite, y la fotografía y firma de uño y letra del notificador, oficio que debe ser mostrado al principio de la actuación; la fijación de una fecha inmediata al día siguiente y hora hábil para que la persona buscada sirva esperar al notificador, el apercibimiento que de no esperar a la autoridad se entenderá la diligencia con quien se encuentre, y por último, los signos caligráficos tanto del notificador como de la persona que en ese momento entendió la diligencia.

Ahora bien, si el notificador al constituirse física y legalmente en el domicilio de la persona buscada y éste se encontrare cerrado; y nadie respondiera al llamado del notificador para atender la diligencia, el citatorio se dejará con el vecino más próximo para que este lo entregue a quien corresponda y si al día siguiente no se encuentra la persona buscada o se negaren a recibir la notificación, esta se realizará por medio de instructivo, el cual se fijará en un lugar visible del domicilio. Y de esta diligencia, el notificador asentará en el expediente el acta o la razón por escrito.

Las notificaciones también, se podrán hacer en las oficinas de las autoridades fiscales, si las personas a quien deben efectuarse se presentan en las mismas y se tendrá como válida.

1.2) Por Correo certificado con acuse de recibo.- Estas notificaciones se realizaran de esta manera en los casos en que la dependencia o entidad cuente con un término perentorio para resolver sobre cuestiones relativas a licencias, permisos, autorizaciones, concesiones o cualquier otra resolución que implique un beneficio para el interesado, o cuando se trate de actuaciones de trámite;

1.3) Por Edictos.- Solo procederá este tipo de notificación cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, previo informe de la Policía Preventiva; se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Las notificaciones por edictos se efectuarán mediante publicaciones que contendrán el resumen de las actuaciones por notificar. Dichas publicaciones deberán efectuarse por tres veces, de tres en tres días en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en uno de los periódicos de mayor circulación en el Distrito Federal, que para tal efecto señale la autoridad competente.

1.4) Por Telégrafo.- Cuando se trate de notificar actos administrativos o fiscales distintos de los siguientes:

citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos;

1.5) Por Estrados.- Cuando en una petición o instancia el promovente no hubiera señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, o el domicilio señalado no exista, sea incompleto para practicar la notificación o esté ubicado fuera de la circunscripción territorial del Distrito Federal. Asimismo, cuando la persona a quien deba notificarse desaparezca después de iniciadas las facultades de comprobación, o bien, se oponga a la diligencia de notificación.

En este caso la notificación se hará fijando durante cinco días el documento que pretenda notificar en un sitio abierto al público de las oficinas de la autoridad que efectúe la notificación. La autoridad dejará constancia de ello en el expediente respectivo. Para los efectos de esta fracción, se tendrá como fecha de notificación la del sexto día siguiente en que se hubiera fijado en el estrado el documento correspondiente.

1.6) Por Facsímil y Correo Electrónico.- Cuando el particular que así lo desee señale su número de telefacsímil o correo electrónico, en el escrito inicial, mediante el cual se pueda practicar la notificación por dichos medios, y acuse de recibo por la misma vía.

Otra regla indispensable para el procedimiento de notificación en materia fiscal es que las notificaciones de los actos fiscales se efectuarán, a más tardar, durante los veinte días siguientes al en que se dicten las resoluciones o actos respectivos. Situación que de no llevarse acabo así, contrariaría el numeral 682, del Código Financiero del Distrito Federal.

2) en la substanciación del procedimiento administrativo o de un recurso.- A este respecto, Lucero Espinosa señala que la violación a las formalidades esenciales en lo que respecta a los procedimientos y recursos implican la inobservancia hecha por las autoridades a las normas procesales que establecen requisitos vinculados a los derechos de defensa del gobernado, tales como: reglas relativas a las notificaciones o citaciones; recepción de pruebas; observancia estricta a los plazos establecidos en la ley; el conocimiento oportuno y veraz a los particulares de los documentos que servirán de base a la autoridad para la emisión de su acto administrativo; la admisión de recursos o instancias legalmente procedentes sin exigir formalidades a los particulares que entorpezcan sus defensas, entre otras.²³⁸

Podemos añadir a lo anterior que las violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento, transgreden las Garantías de Seguridad Jurídica y de Prosecución, plasmadas en los artículos 14 y 16, Constitucionales, mismos que se plasman en los capítulos relativos de la Ley de Procedimiento Administrativo y del Código Financiero, ambos del Distrito Federal, con respecto al proceso de emisión de un acto o resolución administrativos o en cuanto a la substanciación de un recurso administrativo o fiscal.

En los ordenamientos jurídicos anteriormente citados, se plantean de manera jurídica los derechos que tiene el recurrente para expresar sus razones o agravios antes y después de la emisión del acto administrativo que le aqueja, de probar los hechos constitutivos de su instancia o recurso y demostrar que el acto o resolución que controvierte es contrario a la ley, a su interpretación o a los principios generales del derecho; o bien, que el procedimiento que dio origen a ese acto o resolución impugnados carecen de validez y de legalidad por no adecuarse a los principios de prosecución y de legalidad.

En ambos casos, en la instancia o en el recurso, el afectado tiene el derecho de expresar todas sus razones, mismas que deben ser estudiadas en su totalidad y la autoridad debe resolver sobre ellas, exponiendo la debida fundamentación y motivación con respecto de su procedencia o improcedencia y eficacia de los conceptos vertidos por el gobernado.

Cuando se ofrecen pruebas, éstas deben ser tomadas en cuenta por la autoridad administrativa, durante la tramitación del procedimiento o recurso, haciendo mención de cada una de ellas, determinando de forma expresa fundada y motivadamente cuales fueron aceptadas, desechadas o bien, cuáles resultaron idóneas para la demostración de los hechos vertidos por el particular.

Por último, la resolución emitida en el procedimiento o recurso, debe fundarse en derecho y determinar en forma clara y precisa los puntos que fueron materia del procedimiento o recurso, sin invocar hechos que no fueron expresados, ni atraer pruebas o documentos que no fueron expuestos ni que tengan que ver con el negocio, resolviendo fundada y motivadamente sobre la cuestión o situación planteada.

Como observamos de la exposición anterior, al momento de sustanciarse un procedimiento o un recurso administrativo o fiscal, de manera clara, la autoridad debe ceñirse a los lineamientos y formas establecidas en la normas sustantivas y adjetivas aplicables al caso, esto, con el objeto de garantizar el derecho de defensa oportuna, así como el principio de legalidad que rigen sus actos. Puesto que de no ser así, esto sería materia

²³⁸ Ibidem. Pág. 241.

del contencioso administrativo y el acto o resolución impugnados estarían afectados de ilegalidad y serían susceptibles de nulificación.

En este tipo de circunstancias, cuando no se respetan las formalidades esenciales de un procedimiento o de la substanciación de un recurso administrativo, la nulidad debe ser para efectos, en virtud que en este caso, al no tomarse en cuenta un argumento o agravio, una prueba o los plazos establecido en la ley, para la tramitación de un procedimiento o recurso se debe reponer el procedimiento o se debe emitir una nueva resolución debidamente fundada y motivada tomado en cuenta todas y cada una de las formalidades y lineamiento establecidos en las leyes.

3) al procedimiento administrativo de ejecución.- Margáin Manautou señala que este vicio de ilegalidad se presenta cuando se procede a aplicar el procedimiento económico coactivo, exigiéndose el pago de créditos fiscales sin haber notificado previamente la resolución que los determine y que se cita en el acto del requerimiento; cuando se proceda al embargo de bienes sin existir resolución determinando el importe de los créditos que se aseguran; cuando en el primer acto de notificación de una resolución determinando créditos fiscales, se exige el pago de los gastos de ejecución; cuando el fisco pretende tener preferencia con respecto a los sueldos devengados en el último año o de indemnización a los trabajadores; cuando se designa un interventor administrador con cargo a la caja, sin ser aún exigibles los créditos a cargo del contribuyente, entre otros casos.²³⁹

Como observamos, de las hipótesis que señala Margáin Manautou, muchas de ellas tratan lo que hemos venido estudiando sobre las notificaciones, otras son más específicas sobre la carencia de emisión de una resolución sobre la determinación de créditos o de otras que exigen el pago de contribuciones sin existir el acto determinante. Por otra parte vemos que los vicios que menciona el autor en cita, son deficiencias en cuanto a la formalidad del procedimiento administrativo de ejecución, mismos que si se impugnan en juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de la materia local, este determinará la nulidad de esos actos, pero como hemos estudiado y determinado, no podría señalar en sus sentencias que la nulidad que trajo esa ilegalidad tiene como resultado el efecto de reponer el procedimiento, que es el tipo de nulidad que generaría estos vicios.

En resumen de todo lo anterior, podemos señalar sin caer en un error que la causal contenida en la fracción II, del artículo 81, de la LTCADF, es un vicio de forma y no de fondo, por lo que esta hipótesis de ilegalidad genera (en la mayoría de sus casos) la nulidad para efectos, situación que permite a la autoridad demandada en el juicio contencioso, ejercitar sus facultades para subsanar los errores, defectos e irregularidades de forma del acto y/o la notificación del acto impugnado y declarado nulo, cumpliendo ahora con los lineamientos y formalidades establecidas en la legislación aplicable, al emitir una nueva resolución o actuación que satisfaga esas formalidades.

Esta situación se constata con la Tesis número I.4o.A. J/19, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XVII, Enero de 2003, Página: 1665, misma que resulta aplicable por analogía a nuestro estudio, misma que textualmente señala:

“NULIDAD PARA EFECTOS PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS. Cuando la ilicitud casada en un juicio contencioso administrativo corresponde a las hipótesis previstas en las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se debe decretar la nulidad para efectos, conforme al artículo 239, fracción III, del propio código, en razón de suceder o darse ilicitudes derivadas de vicios de carácter formal que contrarían el principio de legalidad. Efectivamente, la fracción II del artículo citado en primer término se refiere a la omisión de formalidades propias o inherentes a la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en tanto que su fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, los que pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de la garantía de legalidad, pero que se actualizaron en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada. En tales casos, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser tan sólo para los efectos de enmendar o corregir los supuestos de ilicitud en que se hubiese incurrido, por ser apenas el modo, expresión o apariencia, el cómo de la voluntad de la administración expresada en el acto administrativo respectivo, es decir, es el medio a través del cual se prepara y exterioriza la voluntad administrativa.”

4.3.3 Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida

La fracción III, del artículo 81, de la Ley en estudio, contempla el vicio denominado violación a la ley.

²³⁹ MARGAÍN MANAUTOU..., *op. cit.*, nota a pie (38) Pág. 46.

Argañarás, citado por Lucero Espinosa, con respecto a este vicio expresa que “la violación legal puede ser de tres maneras: 1. Cuando la autoridad administrativa, al producir el acto, se aparta deliberadamente en todo o en parte, de la norma legal que rige el acto; 2. Cuando al producir el acto, incurre en una equivocada interpretación de esa norma; o sea, el error de derecho; 3. Cuando por error de hecho acerca de la existencia, o de la apreciación, de las circunstancias que, según la norma legal, debían determinar la producción del acto, ha incurrido por ello en una falsa aplicación de esa norma.”²⁴⁰

En una forma más lisa y simple, Margáin Manautou, explica que esta causal de ilegalidad comprende cinco supuestos, entre los que se hayan: 1. Si los hechos que la motivaron no se realizaron; 2. Si los hechos fueron distintos; 3. Si los hechos se apreciaron en forma distinta; 4. Si se dictó en contravención a las disposiciones aplicables, y 5. Si se dejó de aplicar las debidas.²⁴¹

Como se colige de lo anterior, la violación a la ley se puede dar en atención a que la autoridad comete un error de derecho o de hecho que se plasman en la sustancia del acto administrativo, circunstancias que se conocen como indebida fundamentación y motivación.

Para su validez, el acto administrativo requiere, además de que se haya emitido por una autoridad competente, conforme a las formalidades legales establecidas, que su contenido guarde concordancia con la norma sustancial y los hechos que originaron el acto.

Al emitir una decisión, la autoridad debe expresar las normas aplicables y los hechos que la justifican. Sin embargo, para que el acto sea legítimo, no es suficiente la simple enunciación de dichos requisitos, ya que es indispensable expresar el razonamiento mediante el cual se llegó a la conclusión de que la situación de hecho actualiza la hipótesis normativa.

En consecuencia, se estará en presencia de la causa de nulidad que se analiza cuando la autoridad administrativa no se ajusta a la norma legal que rige el acto, incurre en interpretación equívoca de la norma, o en incorrecta apreciación de las circunstancias de hecho que, de acuerdo con la norma legal, debían originar la producción del acto.

De tal forma, si el acto administrativo se encuentra afectado de ilegalidad porque en su contenido o sustancia existe una indebida fundamentación y motivación, la nulidad que acarrea esta causal es la nulidad lisa y llana y nunca debe ser para efectos, en virtud que son vicios insubsanables.

El razonamiento anterior, queda apoyado por la Tesis número I.6o.A.33 A, emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XV, Marzo de 2002, Página: 1350, y que invocamos por analogía, misma que al rubro señala:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, FALTA O INDEBIDA. EN CUANTO SON DISTINTAS, UNAS GENERAN NULIDAD LISA Y LLANA Y OTRAS PARA EFECTOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido de manera reiterada que entre las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en el artículo 16 constitucional, se encuentra la relativa a que nadie puede ser molestado en su persona, posesiones o documentos, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, y dicha obligación se satisface cuando se expresan las normas legales aplicables y las razones que hacen que el caso particular encuadre en la hipótesis de la norma legal aplicada. Ahora bien, el incumplimiento a lo ordenado por el precepto constitucional anterior se puede dar de dos formas, a saber: que en el acto de autoridad exista una indebida fundamentación y motivación, o bien, que se dé una falta de fundamentación y motivación del acto. La indebida fundamentación implica que en el acto sí se citan preceptos legales, pero éstos son inaplicables al caso particular; por su parte, la indebida motivación consiste en que en el acto de autoridad sí se dan motivos pero éstos no se ajustan a los presupuestos de la norma legal citada como fundamento aplicable al asunto. En este orden de ideas, al actualizarse la hipótesis de indebida fundamentación y motivación del acto reclamado, tal circunstancia se ubica en el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, la nulidad debe ser lisa y llana, pues lo contrario permitiría a la autoridad demandada que tuviera dos o más posibilidades de fundar y motivar su acto mejorando su resolución, lo cual es contrario a lo dispuesto en la fracción II del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, lo que implica una violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. En cambio, la falta de fundamentación consiste en la omisión de citar en el acto de molestia o de privación el o los preceptos legales que lo justifiquen; esta omisión debe ser total, consistente en la carencia de cita de normas jurídicas; por su parte, la falta de motivación consiste en la carencia total de expresión de razonamientos. Ahora bien, cuando se actualiza la hipótesis de falta de fundamentación y motivación del acto reclamado, tal circunstancia se ubica en el

²⁴⁰ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 243.

²⁴¹ MARGAÍN MANAUTOU..., *op. cit.*, nota a pie (38) Pág. 47.

supuesto previsto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, la nulidad debe ser para efectos, en términos de lo dispuesto en el párrafo final del numeral 239 del propio código.”

No obstante lo anterior, y de haber determinado el tipo de nulidad que genera esta causal de ilegalidad plasmada en la fracción III, del artículo 81, de la LTCADF, la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no puede declarar este tipo de nulidad, puesto que el numeral 82, de la Ley en comento, no expone ni determina este tipo de nulidad y solo se limita a nulificar el acto para el efecto de que se restituya al impetrante de los derechos que le fueron afectados o desconocidos, por lo que ante tal inexactitud de dicho numeral, la autoridad demandada al ejercitar sus facultades podría modificar la sustancia del acto impugnado y emitir uno nuevo mejorando y subsanando la fundamentación y motivación del acto.

4.3.4 Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra similar

La fracción IV, del artículo 81, de la LTCADF, contempla esta causal de ilegalidad, la cual podríamos decir, es la más difícil de definir, de estudiar y por supuesto de demostrar.

La Ley en estudio, solo se limita a mencionar que la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra similar, son causas de nulidad de los actos administrativos, sin mencionar en que consisten cada uno de estos conceptos, en tal virtud, esta fracción no es clara ni precisa, por lo que atenderemos a la doctrina administrativa mexicana para poder dilucidar en que consiste esencialmente esta causal.

Por lo anterior, tomemos los conceptos de arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia, y procedamos a transcribir sus definiciones.

Arbitrariedad.- (Del latín *arbitrium*, arbitrio, facultad de regir la propia conducta). Es la inadecuación que tiene un acto o mandato imperativo e inapelable, emitido por un órgano de autoridad, con respecto a una o varias normas de carácter general que deben regir en la situación en que dicho acto se produce.²⁴²

Desproporción.- Es aquello que va en contra de una proporción, es decir, es contrario a la correspondencia, proporción o conformidad de las partes con el todo o entre cosas relacionadas entre sí.²⁴³

Desigualdad.- Es la calidad de desigual. Tratar de forma desigual personas o cosas con respecto de otras.²⁴⁴

Injusticia.- (Del latín *injustitia*.) Acción contraria a la justicia. Ulpiano menciona que la justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo. Por lo tanto, la injusticia es sobrar en contra de esta máxima que determina que es lo justo.²⁴⁵

Al considerar cada una de las definiciones anteriores, podemos desprender que se trata de situaciones que se originan dentro del pensamiento humano y se desarrollan el proceso de discernimiento, donde las ideas plantadas se establecen con un fin o propósito determinado. Asimismo, estas ideas tienden a materializarse de forma externa en el entorno o nicho que rodea al mismo ser humano a través de diversos actos o hechos y que producen efectos o consecuencias sobre otras personas.

El pensamiento humano, aunque este sea algo que no se puede percibir a través de los sentidos, si puede externarse, circunstancia que ya puede ser normalizada por el Derecho, donde lo que se regla es la “intención” que tiene una persona en querer realizar una determinada conducta, situación que estudia principalmente el Derecho Penal.

En Derecho Administrativo, la conducta también se encuentra regulada, esto, en cuanto a las “facultades discrecionales” que detenta una autoridad por mandato expreso de la ley, donde se deja a la libre apreciación o arbitrio de la autoridad administrativa el decidir lo que es oportuno hacer o no hacer.

Sin embargo, las facultades discrecionales no pueden ejercerse en forma ilegal o de manera que expresen arbitrariedad, desproporción, injusticia manifiesta o bien desigualdad, sino que también deben desarrollarse con forme a derecho.

Ahora bien, para que la actividad discrecional no se ejerza ilegalmente se han establecido limitaciones a la misma, las cuales determinan el campo de acción de la discrecionalidad y permiten su control jurisdiccional

²⁴² Diccionario Jurídico 2000, Editorial Desarrollo Jurídico, Informática Jurídica Procesal, Software Jurídico.

²⁴³ Diccionario Enciclopédico Espasa 1, 10ª Edición, Ed. Espasa Calpe. Madrid, España, 1994. Pág. 1378.

²⁴⁴ Ibidem. Pág. 541.

²⁴⁵ Diccionario Jurídico 2000, Editorial Desarrollo Jurídico, Informática Jurídica Procesal, Software Jurídico.

(judicial y administrativo).

Lucero Espinosa menciona que existen tres límites a la actividad discrecional los cuales son: a) La razonabilidad; b) La buena fe y c) El desvío de poder. Los dos primeros límites se encuentran contempladas en las causales de ilegalidad contempladas en las fracciones II y III, del artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, mismas que se homologan en las fracciones II y III, del artículo 82, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por omisión en los requisitos formales y existe violación a la ley, en tanto que la razonabilidad implica que el acto administrativo sea justo, proporcionado y equitativo; en consecuencia, dicho acto será irrazonable cuando: a) no se den los motivos ni los fundamentos; b) no se tomen en cuenta los hechos y las pruebas acreditados en el expediente administrativo; y c) no exista adecuación entre los motivos del acto y los preceptos legales invocados como fundamento del mismo. Por su parte, la buena fe, sirve de limitante a la actividad discrecional de la Administración Pública, pues parte de la confianza que debe prevalecer en la actuación administrativa, por lo que el acto, producto del ejercicio de facultades discrecionales, será ilegal cuando en su emisión se haya usado mala fe, que lleven al engaño o al error al administrado, lo que se traduciría en una falsa o indebida motivación del acto, que lo haría ilegal.²⁴⁶

Por “desvío de poder”, podemos entender de las siguientes definiciones lo siguiente:

Cortina Gutiérrez, citado por Margáin Manautou, menciona que el desvío de poder es “una teoría que permite a los jueces el examen mismo de las intenciones de los administradores, en la medida en que hayan podido ser externadas en su acuerdo administrativo; al dictar una resolución dentro de la facultad discrecional si el administrador ha violado el objeto de la ley, si en fin, ha vulnerado con su acervo la moralidad administrativa, por desvío de poder es posible nulificar la resolución, usándose el recurso de exceso de poder.”²⁴⁷

Olivera Toro, citado por Lucero Espinosa, explica que el desvío de poder como causal de nulidad comprende “el hecho del agente administrativo que, realizando un acto de su competencia, y respetando las formas impuestas por la legislación usa su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquellos en vista de los cuales este poder le ha sido conferido. La desviación de poder es un abuso de mandato, un abuso de Derecho. Puede un acto administrativo haber sido realizado por el funcionario competente con todas las apariencias de regularidad y, sin embargo, este acto discrecional realizado, que el funcionario calificado tenía el derecho estricto de realizar, puede estar afectado de ilegalidad si su autor ha usado de sus poderes para un fin distinto de aquel en vista del cual le han sido conferidos, o para retener la fórmula de la jurisprudencia, para un fin distinto que el interés general o el bien del servicio. La teoría de la desviación del poder es la defensa de la moralidad administrativa.”²⁴⁸

Hauriou, citado por Gabriel Morales L., con respecto a esta causal expresa que “la desviación de poder es el hecho de una autoridad administrativa que, aunque cumpliendo el acto de su competencia y observando para ello las formas prescritas y todavía sin incurrir en ninguna violación formal de la ley, hace uso de sus poderes para otros fines que aquellos para los cuales esos poderes le fueron concedidos.”²⁴⁹

Sintetizando las ideas anteriores, el desvío de poder es el vicio contenido en el acto administrativo, no por su carencia de competencia, formalidad, fundamentación o motivación, sino por la finalidad que tiene, es decir, el objeto del mismo acto que conlleva un beneficio personal o para interpósita persona y que causa un perjuicio en la esfera jurídica del gobernante o de otra autoridad. Lo que actualizaría la fracción IV, del artículo 82, de la LTCADF.

Como ya estudiamos al principio de este capítulo, el objeto como elemento de los actos jurídicos y por ende administrativos, se puede dividir en objeto, motivo o fin lícito que es lo que nos interesa en esa causal de ilegalidad, ya que esta causal se enfoca principalmente en el motivo y finalidad del acto administrativo en razón de la intención que tuvo la autoridad administrativa para dictarlo.

Lucero Espinosa, señala que al tomar la intención de la autoridad administrativa al dictar el acto ilegal, caerá esa intención en un desvío de poder cuando su finalidad sea:

1. Un fin personal.- En este caso, el acto administrativo Ha sido emitido para satisfacer las aspiraciones personales del agente público; como puede ser venganza, partidismo, favoritismo, lucro, etc.
2. Con la finalidad de favorecer a un tercero o a un grupo de terceros.
3. Con la finalidad de favorecer a la Administración Pública. En este caso se trata de un fin administrativo pero distinto del contemplado por la ley. Se presenta con mayor intensidad que los

²⁴⁶ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 246.

²⁴⁷ MARGAÍN MANAUTOU..., *op. cit.*, nota a pie (38) Pág. 49.

²⁴⁸ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 246.

²⁴⁹ Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., *op. cit.*, nota a pie (228) Pág. 66.

anteriores. El funcionario protege el interés general pero diverso al esperado por la ley. Por ejemplo: aplicar mayor número de multas, no para desalentar el incumplimiento de las ordenanzas sino para obtener mayores fondos para la comuna.²⁵⁰

Con se desprende de lo anterior, el desvío de poder no media error de hecho o de derecho, sino comprende la "intención ilegítima" del funcionario o autoridad administrativa, pues la finalidad aparente del acto es cumplir con la ley aplicable, pero oculta un móvil extraño o contrario a la legalidad.

Al demandarse la nulidad de un acto administrativo por manifestar que se encuentra afectado de esta causal de ilegalidad, el actor es quien tiene toda la carga de la prueba ya que lo que tratará de demostrar un elemento subjetivo como lo es "la intención de la autoridad administrativa", por lo que tratará de acreditar su dicho con razonamientos lógicos jurídicos que alcances, sean suficientes y fundados, así como de los medios de convicción idóneos para probar esta causal.

Con respecto a esta causal, la tarea del juzgador es más acuciosa, pues debe investigar la intención del autor del acto, quien suele cubrirlo con las apariencias de legalidad, en virtud de que no son elementos externos, de forma o competencia, sino que deberá verificar la materialidad de los hechos y actos producidos por el acto administrativo que se impugna de ilegalidad.

La dificultad de demostrar esta causal, como hemos venido señalando, es el carácter subjetivo de las intenciones de la autoridad administrativa, quien normalmente procura disimular que actuó con un fin distinto al requerido por la ley, ya que, como se ha dicho, el acto es emitido con la competencia requerida, con las formalidades y procedimientos establecidos, lo cual hace que el acto se encuentre revestido de una aparente legalidad y, por lo mismo, la desviación existente no es fácil demostrarla, puesto que en materia del contencioso administrativo no es aceptable la prueba confesional mediante la absolución de posiciones, por lo que no es posible preguntar al autor del acto la intención que tuvo para emitir el acto que se controvierte. Por lo que los únicos medios probatorios al alcance son la documental pública, consistente en el acto administrativo, la confesión judicial que haga la autoridad en la contestación de la demanda incoada, podríamos añadir la de inspección ocular para que se perciban a través de los sentidos los efectos producidos por el acto, y por último la presuncional en su doble aspecto.

La causal de ilegalidad contenida en la fracción IV, del artículo 81, de la LTCADF, trae aparejada la nulidad para determinados efectos, en razón de que se trata de facultades discrecionales que no corresponden a la omisión de requisitos formales o porque exista una indebida fundamentación y/o motivación, circunstancias que originan la nulidad lisa y llana. Esta causal pretende principalmente que el acto administrativo sea nulificado para determinados efectos, atendiendo a la "intención ilegítima" que tuvo la autoridad para dictarlo, aunque se encuentre revestido de formalidad y de legalidad. En sí, esta hipótesis de ilegalidad estudia la "intención ilegítima" así como "los efectos que produce" dicho acto, por lo que al declarar la nulidad del mismo, la autoridad al cumplimentar la sentencia que invalida el acto debe atender a los términos que se fijan en la sentencia emitida por el Tribunal Judicial o Administrativo, para la emisión de uno nuevo.

Lo anterior, podemos corroborarlo con lo que menciona la Tesis, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: XII, Diciembre de 1993, Página: 920, que al rubro señala:

"ORDEN DE VISITA. NULIDAD DE LA. DEBE SER LISA Y LLANA. Las órdenes de visita son resoluciones discrecionales, en la medida en que es potestativo para la autoridad emitir las o dejar de hacerlo. El contenido normativo de los artículos 238, fracción V, y 239, fracción III, primero y cuarto párrafos, del Código Fiscal de la Federación, conduce a la conclusión de que, por regla general, la anulación de las resoluciones discrecionales debe ser lisa y llana; y, excepcionalmente, cuando la nulidad obedezca a la causa específica que establece el artículo 238, fracción V, es decir, cuando se hayan ejercido las facultades discrecionales para fines distintos de los que señala la ley; solamente en ese caso, la nulidad debe ser para el efecto de que emita nueva resolución. En efecto, en los casos en que la nulidad de una resolución administrativa en la que se ejercen facultades discrecionales obedece a cualquiera de las causales que establecen las fracciones II y III del artículo 238 en cita, no resulta lógico ni jurídico que se vincule la autoridad a emitir una nueva resolución, porque de hacerlo así, se le estaría obligando a realizar algo que la ley le permite hacer o dejar de hacer, por razones de conveniencia u oportunidad que la propia autoridad debe ponderar con toda libertad. Por eso es que el artículo 239, fracción III, párrafo primero, en cita, manda que la sentencia definitiva podrá: "... III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales". En la inteligencia de que la expresión "salvo que se trate de facultades discrecionales", se tiene que relacionar, necesariamente, con el hecho de no imprimirle efectos a la nulidad y no con la diversa posibilidad de no precisar esos efectos, porque resultaría un contrasentido resolver que la nulidad es para efectos y no

²⁵⁰ LUCERO ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (6) Pág. 247.

señalar cuáles son éstos. En cambio, cuando se ejercen esas facultades discrecionales para fines distintos de los que establece la ley, y con motivo de ese desvío de poder se afecta a los gobernados, éstos tienen derecho no solamente a invalidar el acto, sino a que se les restituya en el goce de sus derechos, para lo cual sí es necesario en algunos casos, obligar a la autoridad a que emita otra resolución en los términos que señale el fallo anulatorio. De ahí que, al aludir a esta causal de nulidad, para efectos, en el cuarto párrafo del artículo 239, en cita, se haya dicho "... y, en su caso, V, del artículo 238 de este Código", lo cual hace patente que solamente en esa hipótesis se le deben imprimir efectos a la nulidad de resoluciones discrecionales.

Siguiendo en este orden de ideas, será nulidad para efectos la que genere esta causal porque al cumplir con los requisitos legales el acto administrativo, no puede atacarse la falta de formalidad ni la indebida o ausencia de fundamentación y motivación, sino solo la intención ilegítima del acto, su finalidad y efecto que produce. Esto último podemos observarlo en la Tesis emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en su Revista No. 12. Mayo - Junio 1980, Segunda Época, Página: 137, que al rubro señala:

"SENTENCIA.- EFECTOS DE UNA NULIDAD POR DESVIO DE PODER.- Si se declara la nulidad de una resolución por haberse incurrido en desvío de poder al fijarse el monto de la sanción y en la sentencia no se estudia ninguna cuestión relativa a la comisión de la infracción y a la procedencia de la sanción, por no haberse planteado conceptos de nulidad al respecto, debe inferirse que la legalidad de esas determinaciones fue consentida y por lo mismo el efecto de la nulidad debe limitarse a que la autoridad subsane la irregularidad cometida e imponga una sanción conforme al debido ejercicio de su poder.(77)"

Por último, y como venimos mencionando, el artículo 82, de la LTCADF, no señala el tipo de nulidad que declarará la sentencia, sino se limita a ordenar a la autoridad condenada a restituir al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos en los términos que establezca la sentencia, pero, ¿Cuáles son esos términos si no se determina el tipo de nulidad que se genera? La respuesta a esta pregunta se podría dar en concreto si se señalara que esta causal origina la nulidad para determinados efectos, por lo que la sentencia emitida al ser para determinados efectos plasmaría los términos y formas en que habrá de dictarse el nuevo acto. Pero como no establece esta situación el numeral en comento no podría darse este tipo de nulidad en el juicio contencioso administrativo del Distrito Federal.

Como estudiamos en este capítulo, las causales de ilegalidad que determina el artículo 81, de la LTCADF, unas generan nulidad lisa y llana y otras para efectos, en atención al vicio contenido en los actos administrativos, mismos que pueden ser subsanables o no. Por lo que ahora procedamos a señalar en una forma por demás concreta cuales son las causales que nos generan nulidad lisa y llana y cuales para determinados efectos.

El artículo 81, de la LTCADF menciona textualmente que:

"Serán causas de nulidad de los actos impugnados:

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

Arturo Iturbide Rivas, menciona que la nulidad lisa y llana debe decretarse: 1. ante la incompetencia de la autoridad demandada; 2. si los hechos que motivaron la resolución impugnada no se efectuaron, fueron diversos o se apreciaron equivocadamente; 3. cuando la autoridad violó normas aplicadas o dejó de aplicar las debidas; y 4. cuando el ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para las cuales fueron conferidas (desvío de poder); por lo que ante tales circunstancias, al nulificarse el acto, éste ya no produce efecto alguno. Por otra parte, la omisión de los requisitos formales y vicios de procedimiento, generan la nulidad para efectos, por lo que al existir estos, el Tribunal Administrativo al dictar su sentencia, condena e impone una obligación de hacer a la autoridad administrativa, la cual consiste en reponer el procedimiento o dictar una nueva resolución.²⁵¹

Ante tal exposición, podemos corroborar parcialmente lo que estudiamos en el presente capítulo y determinar que de las causales de ilegalidad contenidas en el artículo 81, de la LTCADF, nos generan nulidad lisa y llana, las fracciones I y III, que indican la incompetencia de la autoridad y la violación de la ley o no haberse aplicado

²⁵¹ ITURBE RIVAS..., *op. cit.*, nota a pie (3) Págs. 189-193.

la debida, respectivamente.

Asimismo, nos dan nulidad para efectos, las fracciones II y IV, que señalan el incumplimiento y omisión de las formalidades legales y la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar, correspondientemente, en virtud que se hace una condena a la autoridad administrativa para que realice un hacer, ya sea reponiendo el procedimiento, dictando una nueva resolución, o bien, restituyendo al acto de sus derechos conculcados.

Por lo tanto, al determinar en forma clara y precisa cuales son las causales de nulidad que nos generan nulidad lisa y llana y cuales para efectos, es dable que el numeral 82, de la LTCADF, mencione estos tipos de nulidad y así otorgar seguridad y certidumbre jurídicas a las partes que intervienen en un proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Puesto que al no señalar estos tipos de nulidad la autoridad administrativa ni el gobernado saben a ciencia cierta como se cumplimenta el fallo nulificatorio y cómo restituir al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos.

Además, el artículo 82, de la Ley en comento no menciona el tipo de nulidad que se declara, por lo que el Tribunal no puede otorgar mediante la sentencia un medio eficaz para que el actor se vea restituido en sus derechos conculcados. Ya que al solo limitarse a declarar la nulidad del acto y no señalar en forma específica y determinante los términos y formas en que habrá de restituirse al agraviado del acto que lesionó su esfera jurídica, ese fallo carece de certidumbre y seguridad jurídicas, puesto que no aporta los elementos necesarios para que sea cumplimentado, acatado y mucho menos restituya al actor del derecho sustantivo, subjetivo y adjetivo que le fue transgredido.

Ahora bien, en el siguiente capítulo, veremos cómo se puede dar certidumbre y certeza jurídica a las partes que actuaron en un proceso contencioso administrativo y los beneficios de señalar el tipo de nulidad que declara una sentencia, si es lisa y llana o para efectos.

RESUMEN

El Cuarto Capítulo, manifestó de forma por demás expresa de esa incertidumbre e inseguridad jurídicas que detenta el numeral 82, de la Ley en comento, por lo que se procedió a estudiar los elementos del acto administrativo, los vicios que estos contienen y la nulidad que acarrear esos vicio que hacen del mismo ilegal.

CAPITULO QUINTO

PROPUESTA DE REFORMA LEGAL AL ARTÍCULO 82, DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Como estudiamos en el capítulo anterior, las causales de ilegalidad comprendidas en el artículo 81, de la LTCADF, nos generan dos tipos de nulidad, para los casos de las fracciones I y III, lisa y llana y para las hipótesis II y IV, para determinados efectos. Estos dos tipos de nulidad se originan en atención al vicio contenido en el acto administrativo y nos dan como resultado que ese acto quede nulificado de pleno derecho o sea insubsistente o en un segundo caso, que el acto quede sin eficacia y se ordene que se emita uno nuevo que reúna los requisitos que exige la norma jurídica o se restablezca un procedimiento administrativo.

El artículo 82, de la Ley en cita, no menciona o hace referencia a esos dos tipos de nulidad, sino que únicamente señala que el acto administrativo que ha resultado ilegal debe nulificarse, sin permitir que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal realice un pronunciamiento sobre el tipo de nulidad que genera la causal de ilegalidad que se actualizó.

Circunstancia anterior, que no da pie a que dicho Tribunal esté en aptitud de determinar en forma clara y precisa la manera en que habrá de restituirse al actor del goce de los derechos que le fueron afectados o desconocidos. Toda vez que el artículo 82, de la LTCADF, al hacer una declaración abstracta y genérica de la forma en que se deja sin efectos el acto administrativo que ha sido afectado de ilegalidad, no sienta las bases para que se restituya al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos mediante una declaración que determine el efecto de la sentencia, esto es, si será una consecuencia de derecho lisa y llana o para determinados efectos.

Contrario a que se haga un pronunciamiento sobre el tipo de nulidad que generan las causales de ilegalidad contenidas en el artículo 81, de la LTCADF, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, menciona que es innecesario que el artículo 82, de la LTCADF, determine los casos en que se de la nulidad lisa y llana o para determinados efectos, en atención a que si dicho numeral no lo menciona, entonces el intérprete no debe distinguir o solicitar alguno de estos dos tipos de nulidad. Asimismo, menciona que no existe razón jurídica que justifique interpretar esa ley para distinguir entre nulidad lisa y llana o para efectos, en virtud que si se hace esa declaración se violaría el Principio de Legalidad determinado en el artículo 16, Constitucional.

Al respecto de lo anterior, existe la siguiente Tesis que fue emitida por el citado Tribunal Colegiado, misma que es visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo: XX, Noviembre de 2004, Página: 1987, que al rubro indica:

“NULIDAD. SENTENCIA QUE RECAE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, NO CABE DISTINGUIR ENTRE LISA Y LLANA O PARA EFECTOS. La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece causas de nulidad que comprenden tanto aspectos de fondo como de forma, sin distinguir entre lisa y llana o para efectos. En este contexto, el artículo 80, en relación con el diverso 82 de la propia ley, se refieren a los alcances de la sentencia, dependiendo del supuesto de nulidad que se actualice, al precisar, el primero, como requisito de la sentencia, que se especifiquen los términos en que debe ser ejecutada por la autoridad demandada; y el segundo, que de ser fundada la demanda se deje sin efectos el acto impugnado y las responsables queden obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieran sido afectados o desconocidos, en los términos que establezca la propia sentencia, esto es, por disposición legislativa es la propia resolución la que habrá de determinar el sentido, los alcances y efectos de la nulidad. Así, de la propia lectura de la ley comentada se desprende que no hay oscuridad, ni imprecisión alguna que amerite otra interpretación que no sea la literal, para pretender incorporar los supuestos referidos a nulidad lisa y llana, o bien, para efectos. Más aún, cuando la pretendida interpretación, en realidad no es tal, dada cuenta que no dilucida los alcances de la norma, sino que la rebasa y/o la sustituye al establecer efectos jurídicos que la propia ley no contempla, por lo que sustentar la existencia de "nulidad lisa y llana" o "nulidad para efectos" en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es una apreciación que carece de fundamento. Tampoco es posible, so pretexto de apoyar tal afirmación, deducir de principios de derecho administrativo o de alguna tesis jurisprudencial, el sentido de los efectos de la declaración de nulidad contenidos en la sentencia, supuesto que dado el contexto literal de los preceptos en cuestión, no puede válidamente conferírsele ese alcance; ello con independencia de que no se conoce principio, ni tesis de jurisprudencia obligatoria para este Tribunal Colegiado de Circuito que permitan por sí arribar a semejante conclusión; pues, en ambos casos, se trata de fuentes supletorias de la ley y, por lo mismo, sus límites de aplicación se enmarcan en el contenido de las propias disposiciones legales, ya que ni aun en caso de la denominada jurisprudencia integradora de la ley, puede ir más allá del texto plasmado por el legislador. Lo contrario, daría lugar a infringir el principio de legalidad, en tanto prescribe que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite, además crearía incertidumbre e inseguridad jurídica

en perjuicio de los gobernados y la inminente invasión de esferas competenciales en detrimento del principio constitucional de división de poderes. También resulta pertinente recalcar que no hay razón jurídica que justifique interpretar extensivamente lo dispuesto en la ley para distinguir entre nulidad lisa y llana o para efectos, a propósito de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dado que, aun cuando el acto impugnado adolezca de vicios que no puedan ser convalidados, la declaratoria de nulidad deja insubsistente ese acto, pero no implica cosa juzgada ni limita a la autoridad para ejercer sus facultades discrecionales, pues éstas derivan de la propia ley, dentro de su esfera de atribuciones, y no de la sentencia de nulidad. Tampoco puede obligarse a la autoridad, mediante sentencia que declare la "nulidad para efectos", a emitir una nueva resolución en uno u otro sentido, pues la declaratoria de nulidad contra un acto viciado formalmente, únicamente constriñe a la autoridad a dejarlo insubsistente y, en su caso, a purgar los vicios detectados, pero no a reiterarlo, pues ello atañe a la esfera de competencia de la propia autoridad administrativa demandada, que no puede sustituir la Sala so pretexto del cumplimiento de la sentencia de nulidad, pues ello implicaría actuar al margen de lo que la ley expresamente dispone, en detrimento de la garantía de legalidad y en perjuicio del gobernado. Razones por las que no cabe distinguir entre nulidad lisa y llana o para efectos, situación que además se ilustra en la reconocida máxima de derecho: "donde la ley no distingue, no le es dable distinguir al intérprete."

Esta razón pudiera parecer válida a todas luces y sin objeción alguna, pero es de señalar que los Magistrados que integran ese Tribunal Colegiado olvidan que el numeral 82, de la LTCADF, no expresa en una forma clara y precisa la forma y términos en que habrá de restituirse al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos, por lo que resulta ser impreciso. Otra razón para desestimar esa tesis es la consecuencia inmediata que surge al tratar de cumplir la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, esto es, una incertidumbre e inexactitud al momento de cumplimentar el fallo nulificatorio, toda vez que la autoridad al observar la ambigüedad y abstracción que existe en la declaración de nulidad, se ve impedida para acatar esa sentencia, asimismo, el actor se ve afectado porque no ve que sus derechos sean restituidos como le corresponde. Por último, el Tribunal Federal Administrativo olvida que la LTCADF, permite la supletoriedad de la ley, esto es, que admite la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (y antiguamente del Código Fiscal de la Federación, en su capítulo del Procedimiento Contencioso Administrativo) y condesciende con las figuras de la nulidad lisa y llana y para determinados efectos, para que en las sentencias se determine de forma precisa la forma en que habrá de cumplimentarse y dar la restitución al actor de los derechos que le fueron conculcados.

Castrejón García, determina que si existe un problema en el procedimiento contencioso administrativo ante el órgano jurisdiccional administrativo del Distrito Federal, en lo que respecta al cumplimiento de sus sentencias por lo que el provente debe acudir a la queja por el defecto que se encuentra en el cumplimiento²⁵². Problema que se observa directamente en el artículo 82, de la LTCADF, en relación a su ambigüedad.

Este problema, es bien observado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, que expresa en una forma mas clara y precisa la necesidad que existe para que las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mencione los efectos de sus sentencias, por lo que explica esta posición de la siguiente manera: "Es cierto que al declarar fundada la demanda, las sentencias que dicte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dejará sin efecto el acto impugnado, y las autoridades demandadas quedarán obligadas a otorgar o a restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos. Pero también lo es que al dictar esas sentencias, el tribunal o sus salas no pueden limitarse a reproducir en forma abstracta, genérica y ambigua el texto del artículo 82 (antiguo 79) de la ley que rige a ese tribunal, sino que deberán aplicar ese texto en forma individual y concreta al caso en que la sentencia se dicte, y por lo mismo en dicha sentencia deberán señalar en forma clara y precisa qué derechos deberán las autoridades demandadas otorgar clara y precisa qué derechos deberán las autoridades demandadas otorgar o restituir al actor, y en qué forma y términos, de acuerdo con la litis planteada en el juicio. De lo contrario, se violarían las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales en lo relativo al debido proceso legal y a la expedita administración de justicia, ya que al cumplir las sentencias, las autoridades se encontrarían frente a situaciones abstractas y ambiguas, y las resoluciones que dictaran en cumplimiento de las sentencias de ese tribunal darían lugar a innumerables litigios y recursos, con lo cual las sentencias dictadas servirían malamente al propósito legal de componer los conflictos entre los particulares y las autoridades."²⁵³

El razonamiento vertido, es fundamental para este estudio, en virtud que este sostiene la hipótesis de este trabajo, que sustancialmente advierte que el artículo 82, de la LTCADF, no otorga la Garantía de Seguridad Jurídica, Legalidad y Certidumbre (estas últimas insertas en la primera), toda vez que en numeral aludido resulta ser impreciso, abstracto y ambiguo.

²⁵² CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. "Medios de Defensa en Materia Fiscal y Administrativa". Cárdenas Editor Distribuidor. México, 2002. Pág. 519.

²⁵³ Tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo: 59 Sexta Parte, Página: 53. Bajo el rubro TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. PRECISION EN SUS SENTENCIAS

Se dice que este artículo no otorga las garantías anteriores en virtud que es un precepto que no ofrece satisfacción a la pretensión del actor que combate un acto administrativo que pudiera estar afectado de ilegalidad. Además, este numeral no se encarga de ordenar de forma precisa a la autoridad demanda y condenada a restituir el goce de los derechos que fueron afectados o desconocidos.

Para comprobar lo anterior, es necesario que se establezca en principio de cuentas lo que envuelve la Garantía de Seguridad Jurídica.

Burgoa Orihuela, al respecto de las garantías de seguridad jurídica menciona que estas son “el conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquiera autoridad para producir válidamente, desde el punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de este, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc., es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica. Éstas implican, en consecuencia, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previas, no será válido a la luz del Derecho... La seguridad jurídica in genere, al conceptuarse como el contenido de varias garantías individuales consagradas por la Ley Fundamental, se manifiesta como la sustancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades que tienen la obligación de acatarlos u observarlos. Esta obligación estatal y autoritaria es de índole activa en la generalidad de los casos tratándose de las diferentes garantías de seguridad jurídica, o sea, que el Estado y sus autoridades deben desempeñar, para cumplir dicha obligación, actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para que la afectación que generen sea jurídicamente válida.”²⁵⁴

En el mismo orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, explica que “la seguridad jurídica es la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad, pero si ésta debe producir una afectación en ellos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la constitución política de los estados unidos mexicanos y las leyes secundarias... Las garantías de seguridad jurídica son derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados, que pueden ser oponibles a los órganos estatales, a fin de exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que éstos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.”²⁵⁵

Al tenor de lo anterior, podemos indicar que la Garantía de Seguridad Jurídica consiste en la certeza que debe tener el gobernado de que en su persona, familia, posesiones o derechos, le serán respetados por la autoridad, pero si ésta debe producir una afectación en ellos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias. Asimismo, podemos señalar que la garantía de seguridad jurídica comprende el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su copiosa Jurisprudencia, menciona que las Garantías de Seguridad Jurídica están contenidas, fundamentalmente, en los artículos 8, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el ámbito de la materia administrativa y del contencioso administrativo, solo estudiemos las Garantías de Seguridad Jurídica contenidas en los numerales 8, 14, 16 y 17, de la Constitución Federal. Cada uno de esos preceptos contiene las siguientes garantías:

“Artículo 8. Derecho de Petición.

El artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos asegura la comunicación que ha de existir entre los gobernados y las autoridades. previene que, en el marco de la ley y del respeto, las peticiones o instancias que formulen los sujetos activos de las garantías individuales sean atendidas de modo expeditivo por las autoridades del estado, con miras a desvanecer la incertidumbre de la seguridad que en la esfera jurídica, le corresponde a todo gobernado. Se trata, pues, de una obligación positiva a cargo de las autoridades estatales, que deben decir si conceden o no lo solicitado y exponer razones y fundamentos para no dejar en la incertidumbre jurídica y en estado de indefensión al solicitante.

²⁵⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Las Garantías Individuales”. 41ª Edición. México 2005. Pág. 480 y 481.

²⁵⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Las Garantías de Seguridad Jurídica”. Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2004. Págs. 9 a 11.

El derecho de petición se traduce en la facultad que tienen los gobernados de solicitar a cualquier autoridad, por escrito, de manera pacífica y respetuosa, que realice o deje de realizar un acto propio de su esfera de atribuciones, y que supone la correlativa obligación de la autoridad de responder también por escrito y en breve término.

El ejercicio de este derecho supone la observancia de determinados requisitos por parte tanto de quien pide como de quien contesta. En efecto, de acuerdo con el artículo 8 Constitucional, la petición habrá de ser formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa; ello implica que, si el gobernado pide sin ceñirse a estas formalidades, su petición será ignorada por la autoridad.

Artículo 14. Garantía de Irretroactividad de la Ley.

Garantía de Audiencia.

Garantía de Exacta Aplicación de la Ley.

Garantía de Legalidad en materia civil.

Son cuatro las garantías de seguridad jurídica que contiene el artículo 14 Constitucional, a saber la garantía de irretroactividad de la ley; en segundo lugar, la garantía de audiencia, seguida por la garantía de la exacta aplicación de la ley y, por último, la garantía de legalidad en materia civil y administrativa.

a) Irretroactividad de la Ley.

La palabra retroactividad implica la calidad de retroactivo; a su vez, es retroactivo (del latín *retroactum*, supino de *retroagere*, hacer retroceder aquello que obra o tiene fuerza sobre lo pasado. en cuanto a la irretroactividad, no es otra cosa que la "falta de retroactividad".

Por tanto la garantía que consagra el primer párrafo del artículo en comento significa que las disposiciones contenidas en las leyes no deben aplicarse hacia el pasado, afectando hechos o situaciones que se presentaron antes de su vigencia, problema que se conoce también como conflicto de leyes en el tiempo. Junto con la figura de la retroactividad existe la de la ultra actividad, por cuya causa una ley, pese haber sido derogada o abrogada, aún se aplica a hechos o actos que se producen después de que la nueva ley entra en vigor, pero respecto de los cuales deben ser regidos por la anterior, lo que implica que para ellos todavía es vigente.

b) Garantía de Audiencia.

Como el primer párrafo del artículo 14 Constitucional expresa que nadie será privado de sus bienes jurídicamente tutelados, se infiere que los titulares de esta garantía son todos los sujetos activos de las garantías individuales, de conformidad con el primer párrafo del artículo 1 Constitucional. En cuanto a los bienes protegidos, son, siempre según el multicitado párrafo del artículo en estudio, la vida, la libertad, la propiedad, las posesiones y los derechos de los gobernados.

Al tenor del segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, son cuatro las garantías que involucra la genéricamente conocida como de audiencia. El pleno de la Suprema Corte de Justicia las ha indicado de la siguiente manera:

1. Que la privación se realice mediante juicio esto es, a través de un procedimiento que se efectúa ante un órgano estatal; tal procedimiento significa una serie de etapas que concluyen en una resolución que dirime una controversia.

2. Que el juicio sea seguido ante los tribunales previamente establecidos; por tribunales no sólo se entiende aquellos órganos que pertenezcan al poder judicial y que normalmente desempeñan la actividad judicial y, sino a cualquiera que realice una función materialmente jurisdiccional, es decir, que aplique normas jurídicas generales a casos concretos en controversia.

3. En el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que se manifiestan principalmente en el derecho de defensa y en la facultad de aportar pruebas.

4. Que la privación se realice conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

c) Garantía de la Exacta Aplicación de la Ley.

El párrafo tercero del artículo 14 Constitucional establece la llamada garantía de la exacta aplicación de la ley en los juicios del orden criminal, es decir, en los procesos penales. Dice el párrafo invocado: en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

Esta previsión busca salvaguardar la seguridad jurídica de las personas, a las que no se les puede considerar delincuentes sin que se haya probado que infringieron una ley penal vigente.

Las únicas penas que la autoridad puede imponer son las que se encuentren tipificadas como delitos, es decir, consagradas legalmente. A esta circunstancia se refieren los principios "nullum crimen sine lege" (no existe un delito sin una ley que lo establezca) y "nulla poena sine lege" (no existe una pena sin una ley que la establezca).

Aplicar la analogía o la mayoría de razón en materia penal entraña el riesgo de imponer penas que no sean proporcionadas a una conducta delictuosa. La palabra analogía proviene del griego analogía (proporción o semejanza) palabra compuesta por ana (conforme a) y logos (razón, patrón, medida, conformidad con dos razones, proporción matemática), por tanto la analogía es la relación de semejanza entre dos cosas distintas. Jurídicamente, la analogía es un método de interpretación e integración de la ley que procede cuando se presentan dos condiciones: la falta expresa de una norma aplicable al supuesto concreto y la igualdad esencial de los hechos.

d) Garantía de Legalidad en materia civil.

El último párrafo del artículo que se estudia señala que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Es imprescindible tener en cuenta que, al hablar de juicios del orden civil, el texto constitucional no alude exclusivamente a los que son regulados por las normas procesales civiles, antes bien esta garantía tiene un alcance que involucra, asimismo a los juicios administrativos, mercantiles, familiares, de arrendamiento, y aun a los laborales.

Artículo 16. Garantía de Autoridad Competente.

Garantía de Mandamiento Escrito, Fundado y Motivado.

Garantía de Detención por Orden Judicial.

Se considera legal (del latín legalis) lo que está "prescrito por la ley y conforme a ella", por consiguiente, la legalidad será la "cualidad de legal".

De conformidad con el primer párrafo del artículo 16 Constitucional, "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". La garantía de legalidad consagrada en estas líneas descansa en el llamado principio de legalidad, consistente en que las autoridades del estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y los términos que dicha ley determine.

El conjunto de garantías que contiene el artículo en comento se puede desglosar de la siguiente forma:

a) Mandamiento Escrito.

El primero de los requisitos que debe cubrir un acto de autoridad es constar por escrito, es decir, ser mostrado gráficamente al destinatario, para que éste pueda constatar que la orden proviene de una autoridad competente y que se encuentra debidamente fundada y motivada. Debe tenerse en cuenta, sobre todo, que las atribuciones que la ley otorga a las autoridades no se materializan sino hasta que se hallan por escrito.

b) Principio de Autoridad Competente.

El Diccionario de la Lengua Española define a la competencia (del latín competentia) como aptitud, idoneidad, y como atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto. Así competente quiere decir que tiene competencia o que le corresponde hacer algo por su competencia.

En el terreno jurídico, la competencia es el conjunto de facultades que las normas jurídicas otorgan a las autoridades estatales para desempeñar, dentro de los límites establecidos por tales normas, sus funciones públicas. Por tanto, una autoridad será competente cuando esté legalmente facultada para ejercer una determinada función en nombre del estado; es decir, debe hacer disposiciones jurídicas precisas que le otorguen a una autoridad la posibilidad de dictar resoluciones que impliquen actos de molestia.

c) Fundamentación y Motivación.

Una de las acepciones de la palabra fundar, que proviene del latín fundare, es apoyar algo con motivos y razones eficaces y con discursos. Por su parte, motivar implica, entre otras cosas dar o explicar la razón o motivo que se ha tenido para hacer algo.

Jurídicamente, fundar un acto de autoridad supone apoyar la procedencia de tal acto en razones legales que se encuentran establecidas en un cuerpo normativo; y ese mismo acto estará motivado cuando la autoridad que lo emita explique o dé razón de los motivos que la condujeron a emitirlo.

Los términos en que la jurisprudencia de la segunda sala del Máximo Tribunal explicó estas cuestiones fueron los siguientes: para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los supuestos de la norma que invoca.

Artículo 17. Nadie puede hacerse justicia por propia mano.

La administración de justicia debe ser expedita y eficaz.

...

El artículo 17 Constitucional contiene una prohibición -que se traduce en una garantía- y tres garantías individuales. En efecto, su primer párrafo niega a los gobernados la posibilidad de que se hagan justicia por sí mismos o que ejerzan violencia para reclamar sus derechos, con lo que, sin embargo, busca garantizar la armonía en las relaciones sociales; el segundo párrafo, por su parte, le garantiza a toda persona el derecho al acceso efectivo a la justicia, por medio de tribunales que estarán expeditos para brindarla de manera gratuita, de ahí que estén prohibidas las costas judiciales.

a) Prohibición de hacerse justicia por propia mano.

Los particulares tienen que acudir ante autoridades específicas -los tribunales- en orden a solicitar que se les haga justicia, pues "obra ilegalmente quien por sí y ante sí resuelve sobre su situación jurídica y la de su vecino..." ahora bien, cuando una persona se defiende en contra de una agresión que podría resultar funesta, es decir, cuando ejerce el derecho a la legítima defensa, no se estará ante una violación del primer párrafo del artículo 17.

b) Expedita y eficaz administración de justicia.
(Garantía de justicia pronta y expedita)

El segundo párrafo del artículo 17 complementa lo previsto por el primero; este último prohíbe que los particulares se administren justicia a sí mismos, en tanto que el segundo le impone al estado la obligación de que, para preservar el orden social mediante la eliminación de la venganza privada, sus tribunales se encuentran siempre expeditos para impartir justicia en los términos y los plazos fijados por las leyes. Además, siempre al tenor de la disposición constitucional, este servicio de impartición de justicia debe ser gratuito.

...²⁵⁶

Como observamos, estas garantías tienen como principal objetivo que las autoridades del estado, para nuestro caso las administrativas, no incurran en arbitrariedades a la hora de aplicar el orden jurídico a los individuos. La libertad y la dignidad de los gobernados se ven salvaguardadas cuando las autoridades evitan actuar con desapego a las leyes, particularmente a las formalidades que se deben observar antes de que a una persona le recaiga un acto privativo o de molestia.

También, cuando se ventila un proceso jurisdiccional administrativo (judicial o no), las autoridades juzgadoras deben de atender las peticiones de justicia que se les allegan y resolverlas conforme a derecho. Asimismo, al administrar la justicia, esta se debe de otorgar en los términos y formas establecidos en la Ley. Con el propósito de satisfacer la necesidad de justicia y hacer que los derechos que fueron conculcados o transgredidos sean restituidos y respetados.

Retomando nuestro tema principal, decimos que el artículo 82, de la LTCADF, no otorga las Garantías de Seguridad Jurídica (contenidas en el artículo 17, Constitucional), en atención a que ese artículo no ofrece la amplitud necesaria para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal administre justicia de forma expedita, clara y precisa a través de sus sentencias.

El artículo 82, de la LTCADF, retarda y entorpece la función de administrar justicia, en virtud de que en este precepto no se establece el mecanismo o la forma y términos en que habrá de cumplirse la sentencia a partir

²⁵⁶ Íbidem. Págs. 19 a 116.

de la causal de ilegalidad que se actualizó. Por lo que al ser ambiguo y contener en el lagunas jurídicas, no permite la restitución de los derechos que le fueron afectados o desconocidos al actor.

Para hacer una demostración evidente de lo anterior, enfoquémonos a la causa que origina el Juicio de Nulidad o de Lesividad que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, esto es, el acto administrativo.

Cuando se da la existencia de un acto administrativo este puede afectar de diversas formas la esfera administrativa del gobernado, ya sea causando un acto de privación o de molestia. Entendiéndose por los primeros aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, Constitucional, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, Constitucional, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.

El acto administrativo al surgir de un procedimiento análogo a un juicio, como lo podría ser la tramitación de un procedimiento de responsabilidades resarcitorias (Artículo 576 a 583, del Código Financiero del Distrito Federal) donde hay una audiencia para producir una defensa, se da una fase de aportación, admisión, desechamiento y desahogo de pruebas y finaliza con una resolución que resuelve una situación. Al producirse esta resolución administrativa y ejecutarse pudiera originar un acto privativo, el cual, según Burgoa Orihuela traería como consecuencia o resultado "una merma o menoscabo (disminución) de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien, material o inmaterial (derecho), constitutivo de la misma (desposesión o despojo), así como en la impedición para ejercitar un derecho."²⁵⁷ Por lo tanto, al notificarse esa resolución en materia de responsabilidades resarcitorias, que en su contenido pudiera causar una afectación directa sobre los bienes muebles o inmuebles del funcionario público, le causaría una privación temporal del ejercicio del derecho de propiedad.

Ahora bien, esa resolución privativa pudiera contener vicios de legalidad en cuanto a que no se llevó un debido proceso o bien, actualiza una ausencia o indebida fundamentación y motivación. Al resultar este acto ilegal, no solo contravendría la norma secundaria sino la Constitución Federal.

Supongamos que esa resolución de responsabilidades resarcitorias se encuentra viciada, en virtud que durante la tramitación de ese procedimiento no se tomó en consideración alguna prueba aportada por el servidor público presuntamente responsable, y al no haber considerado ese medio de convicción ese vicio trascendió al fondo del asunto y dio como resultado que la resolución determinara un crédito fiscal a ejecutar sobre los bienes del suscrito responsable. De tal forma, al no haber considerado la prueba ofrecida, la autoridad administrativa, ni expresar de forma fundada y motivada la razón por la que no se entró en estudio de esa probanza, su actitud actualiza de inmediato la fracción II, del artículo 81, de la LTCADF, consistente en el incumplimiento y omisión de las formalidades legales, por no tomar en consideración la prueba que pudiera deslindar al servidor público presunto responsable de la conducta infractora que se le atribuye o bien, aminorarla.

Traslademos este conflicto al proceso contencioso administrativo ante el órgano jurisdiccional administrativo del Distrito Federal, en el cual, el actor argumentará como principal agravio el incumplimiento y omisión de las formalidades legales durante la sustanciación del proceso de responsabilidades resarcitorias, en virtud que no se tomó en consideración la prueba que aportó. En este caso, de ser fundada su demanda, el Tribunal citado con fundamento en el artículo 82, de la LTCADF, dejará sin efecto el acto impugnado ordenando a las autoridades demandadas restituir al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos.

Al nulificar esa resolución, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal solo se limita a señalar que dicho acto ha quedado sin efectos, pero se omite precisar la forma en que ese acto administrativo fue nulificado y la manera en que se habrá de restituir al actor de los derechos que le fueron conculcados. En esta tesitura, se da la problemática que venimos señalando, puesto que el actor sufre de incertidumbre al no saber si el acto ha sido nulificado para el efecto que se restituya el procedimiento y se tome en cuenta la prueba que se omitió estudiar o si la autoridad se abstendrá de emitir uno nuevo.

Ahora, expongamos un ejemplo en el cual se da un acto de molestia.

La autoridad administrativa del Distrito Federal, en materia de agua, requiere al gobernado de los documentos por los cuales acredite que ha realizado el pago por los derechos de agua en los últimos cinco años. Solo que la resolución que afecta la esfera jurídica del particular en lo que respecta a sus papeles, carece de la

²⁵⁷ BURGOA ORIHUELA..., *op. cit.*, nota a pie (254) Pág. 538.

manifestación de los preceptos que sostienen la competencia territorial de la autoridad administrativa, así como de firma autógrafa.

El gobernado a su vez, tiene la posibilidad de subsanar los vicios de la autoridad contenidos en el acto administrativo al presentar la información que le ha sido requerida, pero decide acudir ante el Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal para controvertir la legalidad de ese acto. Argumentando el particular la ausencia de fundamentación y motivación en cuanto a que ese acto no ostenta los preceptos que otorgan las facultades de la supuesta autoridad que lo emite, asimismo, que no ostenta la firma autógrafa del funcionario.

El Tribunal citado, al dejar sin efectos el acto combatido, se limita a declarar la nulidad del acto. Dejando nuevamente en un estado de inseguridad al particular en virtud que desconoce si la autoridad demandada volverá a emitir ese acto con los requisitos que exige la ley o bien, si de acuerdo al vicio declarado ese acto ha sido nulado totalmente. Por otra parte la autoridad se encuentra en el mismo estado de incertidumbre, toda vez que al conocer el fallo nulificador no tendría la seguridad de actuar conforme a sus facultades y volver a emitir el acto subsanando los errores o no.

En los dos casos anteriores, podemos observar el problema planteado, esto es, que el artículo 82, de la LTCADF, no ofrece la Garantía de Seguridad Jurídica de Administración de Justicia, puesto que no permite al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal desempeñar de forma eficaz la función jurisdiccional que detenta. Puesto que al existir un acto administrativo que lo vulnere y viole claramente las leyes administrativas, el actor buscará la protección de la justicia legal y perseguir que los derechos que le fueron restringidos le sean respetados; y al emitirse la sentencia únicamente esta hará la declaratoria de nulidad sobre el acto lesivo. Al dejarse sin efectos únicamente el acto reclamado, de conformidad con el texto rígido del citado artículo 82, no brinda la oportunidad a que este se individualice al caso concreto impidiendo que la sentencia dicte en forma clara y precisa qué derechos deberán las autoridades demandadas otorgar clara y precisa qué derechos deberán las autoridades demandadas otorgar o restituir al actor, y en qué forma y términos, de acuerdo con la litis planteada en el juicio. Por lo que las autoridades se encuentran frente a situaciones abstractas y ambiguas, y las resoluciones que dictan en cumplimiento de las sentencias de ese Tribunal, dan lugar a innumerables quejas por el defecto en el cumplimiento.

Ahora, expongamos ejemplos reales sobre la ineficacia y ambigüedad que ostenta el artículo 82, de la LTCADF.

Veamos una sentencia pronunciada por la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, donde únicamente expresa que el acto ha sido nulado y no precisa la forma o manera en que se hará esa restitución de los derechos afectados o desconocidos en atención a la nulidad decretada; sentencia de la cual únicamente transcribiremos la parte que nos interesa, misma que menciona textualmente:

“ ...
RESUELVE
...
TERCERO.- Se declara la nulidad con todas sus consecuencias legales de las resoluciones impugnadas cuyas características han quedado precisadas en el resultando primero de esta sentencia.
”²⁵⁸
...

Como se observa de la transcripción que antecede, la sentencia deja en completo estado de indefensión, incertidumbre y completa inseguridad jurídicas a las partes, por las siguientes razones: 1) no basta con que se haya declarado la nulidad del acto administrativo, sino que debe expresar en que consiste la declaración de “todas sus consecuencias”; 2) al nulificarse el acto, no establece en forma expresa la manera en que habrá de restituirse al actor de los derechos afectados o desconocidos; 3) no da pie a que la parte demandada y condenada pueda advertir el efecto de esa nulidad, esto es, que deje ese acto completamente sin efecto o emita uno nuevo cumpliendo con los requisitos que establece la ley.

De lo anterior, se colige la problemática que se plantea en este trabajo, ya que ninguna de las partes en el proceso contencioso puede determinar el tipo de nulidad que se decreta y la manera o forma en que se hará una restitución de derechos, por lo tanto es necesario que el artículo 82, de la LTCADF, exprese de conformidad a las causales de nulidad del numeral 81, el tipo de nulidad que se genera al actualizarse cualquiera de sus hipótesis.

Esos dos tipos de nulidad pudieran utilizarse bajo la aplicación supletoria de los artículos 50 a 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, permite en su numeral 25, la aplicación supletoria de esa Ley Federal, en virtud que fue reformado el Código Fiscal de la Federación vigente, y ambos ordenamientos en sus artículos PRIMERO y SEGUNDO TRANSITORIOS que derogan el Título IV del Código Fiscal de la Federación y se

²⁵⁸ CARRASCO IRIARTE, Hugo. “Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal.” 14ª Edición. Ed. Theims, S.A. de C.V. México, 2005. Pág. 485.

determina que todas las leyes que remitan a ese capítulo y sus preceptos se entenderán referidos a los correspondientes de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Es dable esa aplicación supletoria y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal puede emplearla de conformidad con el principio de supletoriedad de las leyes, que menciona que solo podrá aplicarse una ley siempre y cuando la ley principal contenga la figura jurídica en estudio o en aplicación o bien, si la figura jurídica es contemplada pero no la especifica o señala su contenido ampliamente. Al respecto, la LTCADF, si señala la figura jurídica de la nulidad de los actos de autoridad al actualizarse una causal de ilegalidad.

Son pocos los Magistrados que integran ese Órgano Jurisdiccional que practican dicha supletoriedad o que sin invocar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o en su momento el Código Fiscal de la Federación, hayan determinan el tipo de nulidad que se declara. Asimismo, hay muchos otros Magistrados que se limitan a dejar sin efectos el acto en sus sentencias sin indicar los alcances de esa nulidad, limitándose a señalar que se nulifica el acto con todas sus consecuencia legales, situación que no otorga certeza ni seguridad jurídica, puesto que al no decir el tipo de nulidad que se declara, la autoridad demandada y condenada no esta en aptitud de restituir al impetrante de los derechos que le fueron transgredidos.

Aunado a lo anterior, y como observamos del gran problema que se presenta, los Magistrados que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no solo deben atender a la supletoriedad de la Ley, sino que deben observar los Principios Generales del Derecho, los Principios fundamentales de la Doctrina del Derecho Administrativo Mexicano, así como de los criterios jurisprudenciales, los cuales determinan el tipo de nulidad que generan las causales de ilegalidad determinadas en el artículo 81, de la LTCADF.

Al respecto de estas ideas, nos sirve de sustento la Tesis emitida en el juicio número 3487/2003, resuelto por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XVIII, Diciembre de 2003, Página: 1428, que al rubro señala:

“NULIDAD. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL. Los artículos 80 a 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no prevén textualmente las figuras jurídicas de "nulidad lisa y llana" o "nulidad para efectos", limitándose a precisar que dicho tribunal podrá decretar la nulidad de los actos impugnados, y que sus sentencias habrán de ejecutarse en los términos que dispongan éstas. A efecto de determinar si la nulidad decretada por las Salas de dicho órgano contencioso administrativo debe ser lisa y llana o, en su defecto, para efectos, deberá estarse a los criterios jurisprudenciales en la materia, así como a los principios que rigen el derecho administrativo. Se decretará la nulidad lisa y llana cuando el acto impugnado adolezca de vicios ostensibles y particularmente graves, que bajo ninguna forma puedan ser convalidados; el resultado jurídico de este tipo de nulidad implica la existencia de cosa juzgada, por lo que la autoridad demandada no podrá emitir una nueva resolución en el mismo sentido; por ejemplo, la incompetencia del servidor público que emitió el acto impugnado y, por regla general, en los asuntos en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal estudie el fondo del asunto, determinando que la conducta del particular está justificada por alguna norma de carácter general, o que los hechos que generaron el acto administrativo o fiscal no encuadran en el supuesto normativo invocado por la demandada. Por otra parte, la nulidad para efectos procede en los casos en que el acto impugnado contenga vicios subsanables, o que los mismos se encuentren en el procedimiento que le dio origen, lo que doctrinalmente se conoce como vicios de nulidad relativa; la consecuencia jurídica de dicha determinación obliga a la autoridad a subsanar tales ilicitudes, ya sea reponiendo el procedimiento o dictando una nueva determinación; de manera ejemplificativa y no restrictiva, se pueden citar: defectos u omisiones en el llamamiento al procedimiento administrativo (emplazamiento); no brindar oportunidad de probar y alegar; indebida fundamentación y motivación; y el no constreñimiento de la resolución a la cuestión debatida, que se forma con la pretensión del Estado y las defensas del particular, como sería la falta o indebida valoración de pruebas.”

Dichas consideraciones deben ser tomadas en cuenta en virtud que el artículo 82, de la Ley en estudio, menciona en términos limitativos que al ser fundada la demanda debe dejarse sin efectos el acto impugnado ordenándose restituir al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos. Y como anteriormente señalamos, esa restitución en la mayoría de los casos no es posible darse, en virtud que al ser nulificado el acto, la sentencia no precisa ni determina si esa restitución del derecho afectado o desconocido se hará mediante la nulificación total del acto o si se debe reponer un procedimiento o dictar un nuevo acto cumpliendo con las formalidades que expresa la norma.

Ya que si el numeral 82, de la LTCADF, mencionara el tipo de nulidad que generan las causales de ilegalidad del numeral 81, de esa ley, no existiría esa problemática ya que el Tribunal podría determinar la manera que se habría de hacer esa restitución, las partes tendrían la seguridad de que sus derechos les son salvaguardados y la autoridad estaría en aptitud de cumplir el fallo.

Ahora, veamos las deficiencias que tiene el artículo 82 multicitado, para sustentar la idea y objetivo principal de este trabajo y encontremos una manera jurídica y legislativa de resolver esa dificultad.

5.1 Necesidad de reformar el artículo 82, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

De una forma por demás práctica que teórica, vamos a determinar cuales son las deficiencias o carencias jurídicas y legislativas que contiene el artículo 82, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como las consecuencias y problemas que se originan en la aplicación de dicho numeral. Pero primero observemos lo que nos menciona ese numeral que a la letra menciona:

“De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán si efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor del goce de los derechos que le hubieran sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia”

El contenido de este artículo parece claro y no alude a ningún problema. Al respecto, Vázquez Galván, explica en forma teórica los alcances de este artículo, sin tomar en cuenta la práctica contenciosa que se ventila en las diversas Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al mencionar el autor que la sentencia emitida es la “manifestación trascendente de la función jurisdiccional, tiene carácter obligatorio, por tanto, debe ser acatada por las partes. Es necesario, por consiguiente, determinar las consecuencias que produce la resolución que emite la Sala y la conducta que deben asumir las autoridades responsables. Entre la declaración de nulidad de la resolución o acto impugnado y la restitución del derecho afectado o desconocido existe una relación de causa efecto. Las consecuencias jurídicas que producirá la sentencia están ineludiblemente relacionadas con el contenido de la decisión administrativa declarada ilegal, de donde surge, para la autoridad, la obligación de otorgar o restituir al particular en el derecho afectado o desconocido, mediante actos positivos o negativos...Por lo que al decretar la nulidad del acto en la sentencia, a parte de exponerse las consideraciones legales, deben señalarse los motivos y fundamentos por los que se decreta la nulidad, así como indicarse cual es el derecho afectado e, implícitamente, en que consiste el otorgamiento o restitución que debe realizar la autoridad.”²⁵⁹

De lo anterior, podemos señalar el autor es claro al definir lo siguiente: 1) La sentencia debe exponer los hechos, el derecho y las consideraciones que haga la Sala del conocimiento con respecto a la controversia que se resuelve; 2) La sentencia afecta a las partes y mas a la que fue condena para que esta restituya al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos; y 3) Es de resaltar que el autor comentado hace énfasis sobre la declaración de nulidad que se haga, ya que existe una relación de causa y efecto entre esa declaración y el momento en que se restituya al actor del derecho afectado o desconocido. Con lo cual estamos de acuerdo y se pensaría que la problemática materia de este trabajo queda sin sustento o es desacertada.

Solo que dicho autor, se olvida de tomar en consideración el momento de realizar esa restitución, lo cual podríamos criticarle y hacer mención que del nexo causal entre la declaración de nulidad y la restitución del derecho, debe existir la expresión clara, la manera o términos en que se deberá hacer esa restitución para que pueda darse la misma. Ya que si no existe esta declaración de términos es imposible darse el restablecimiento del derecho afectado o desconocido. Puesto que si solo existe la declaración de nulidad y la orden de restitución, queda un espacio entre esas dos premisas y por ello, en la vida práctica, queda al entendimiento de las partes como hacer ese restablecimiento. Situación que no acontecería si el artículo 82, de la LTCADF, mencionara el tipo de nulidad que se decreta para que se determine la manera en que habrá de hacerse esa restitución de derechos.

Ahora, examinemos detenidamente el artículo 82, de la LTCADF, y expongamos sus deficiencias estudiando cada una de los enunciados que lo componen.

“De ser fundada la demanda,...”

En esta parte, el numeral en estudio menciona el supuesto de la procedencia de la acción y su acreditación. Donde podemos insertar primero los conceptos de improcedencia y sobreseimiento, donde el juzgador deberá estudiar la procedencia de la vía, así como tomar en cuenta las causales de improcedencia y sobreseimiento planteadas por la parte demandada y en su caso el tercero perjudicado, en sus respectivos escritos de contestación a la demanda.

Por otra parte, dicho párrafo, se hace notar el concepto de pretensión, el cual se liga de manera automática a los numerales 50, fracción V y 81, de la LTCADF, y que es la parte que mas nos interesa. Puesto que la pretensión, como ya estudiamos, es la petición que se hace ante el órgano jurisdiccional para que la

²⁵⁹ VÁZQUEZ GALVÁN y otro, op. cit., nota a pie (27) Págs. 220-221.

contraparte se someta a la exigencia del promovente actor. Concepto que se vincula estrechamente con el artículo 81, de la LTCADF, en virtud que la pretensión constituye la base de la acción, donde nosotros solicitaremos “la nulidad del acto” que nos aqueja por haberse actualizado alguna de las causales contenidas en el numeral mencionado, ya sea que se de: incompetencia de la autoridad; incumplimiento y omisión de las formalidades legales; violación de la ley o no haberse aplicado la debida; y arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra similar.

Al exponer en nuestra pretensión la petición de la nulidad del acto, no solo atenderemos a la causal que invocamos, sino al tipo de nulidad que esta genera, con el objeto que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo resuelva sobre la nulidad que invocamos y se apegue a los criterios jurisprudenciales que existen al respecto y se verá satisfecha la pretensión que es base de la acción.

“... las sentencias dejarán si efecto el acto impugnado...”

Como estamos analizando, el principal objeto de la pretensión y de la acción intentada es que se deje sin efectos el acto impugnado, es decir, que este ya no siga causando un perjuicio en la esfera jurídica del actor.

La sentencia emitida por la Sala del Tribunal, que conozca del negocio, al actualizarse una de las causales de ilegalidad de los actos administrativos o fiscales, contenidas en el multicitado numeral 81, de la LTCADF, deberá dejar sin efectos el acto impugnado, lo cual implica que ese acto ya no surte efectos jurídicos, ya no tiene vida y por ende ya no le repara perjuicio alguno al actor.

Al actualizarse cualquiera de las causales de ilegalidad, el acto o resolución combatidos queda sin efectos, porque se ha generado su nulidad y se privado al acto de su eficacia mediante la sentencia. Pero al privar al acto de sus efectos, es de preguntarse ¿Cómo se hará la restitución del acto impugnado e invalidado? Por ello debemos atender al estudio que realizamos en el capítulo anterior y observar el tipo de nulidad que genera cada una de las hipótesis de ilegalidad enunciadas en el numeral 81, de la LTCADF.

“... y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor del goce de los derechos que le hubieran sido indebidamente afectados o desconocidos...”

Este párrafo del artículo en consideración, es uno de los más importantes o esenciales de nuestro estudio, por que como mencionamos, existen dos momentos, la declaración de nulidad y la restitución del derecho afectado o desconocido.

La sentencia al fundarse en este artículo, primeramente fija la obligación principal para la autoridad demandada y condenada, restituya al actor del goce de los derechos que le fueron indebidamente afectados o desconocidos. Situación que a simple vista parece por demás perfecta y que no existiría ningún problema en ello, pero la realidad es distinta, en virtud que la autoridad no siempre cumple con esta obligación en atención a que este numeral se encuentra incompleto y no especifica la forma o maneras en que habrá de cumplimentarse la obligación que se impone por medio de la sentencia emitida.

Tampoco señala cual es el tipo de nulidad declarado, es decir, no especifica de que forma es nulificado el acto impugnado, puesto que al indicar de manera por demás simple que se deja in efectos el acto, la autoridad demandada y condenada no tiene la certeza o certidumbre de determinar si el acto ha quedado nulificado completamente y la autoridad ya no pueda emitir uno nuevo o queda sin efectos para que se reponga un procedimiento o se emita un nuevo acto subsanando los errores del anterior, en tal caso de incertidumbre, ¿Cómo podrá restituir la autoridad demandada al actor de los derechos que le fueron indebidamente afectados o desconocidos? ¿Hará esto último a su arbitrio? La respuesta a estas preguntas la obtenemos en la vida práctica y cotidiana que se desarrolla en los procesos que se ventilan ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el cumplimiento que da a la sentencia la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y en otras dependencias y organismos del Gobierno del Distrito Federal; donde el cumplimiento de una sentencia se da en los términos y formas que se desprenden o se entienden del contenido de la sentencia, puesto que el fallo nulificador no señala en sus puntos resolutiveos o en los considerandos la manera en que habrá de realizarse esa restitución de derechos.

“...en los términos que establezca la sentencia.”

Este párrafo aunque pequeño es también esencial para el estudio que realizamos, puesto que si la sentencia impone una obligación a la autoridad demandada, la sentencia debe explicar los términos o plazos en que habrá de cumplimentarse la sentencia y los términos o especificaciones en que deberá hacerse el cumplimiento con respecto al acto anulado.

Veamos un ejemplo mas de la deficiencia del artículo 82, de la LTCADF, y de los razonamientos que hemos vertido, para ello, me permito transcribir una sentencia emitida por la Tercera Sala del Tribunal de lo

Contencioso Administrativo del Distrito Federal, reproduciendo únicamente la situación jurídica planteada y la manera en que fue resuelta por dicha Sala, exponiéndose lo siguiente:

“...VISTOS para resolver en definitiva los autos del juicio al rubro señalado,..., con fundamento en los artículos 79 y 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se procede a dictar la sentencia; y

RESULTANDOS

1.-Por escrito presentado ante este Tribunal el día once de abril del año dos mil,..., entabló demanda en contra de las autoridades supraindicadas, señalando como actos impugnados:

El contenido en el oficio EF/C/31-30, de fecha siete de febrero de dos mil, por el cual se le impone a al suscrita una multa por la cantidad de \$1,600.00 (UN MIL SEISCIENTOS PESOS 00/100 M.N.)

2.-Mediante auto de fecha diecisiete de abril del año dos mil, se admitió a trámite la demanda emplazándose a las autoridades señaladas como responsables a efecto de que emitieran su contestación a la demanda; carga procesal que se cumplimento en tiempo y forma argumentando lo que a su derecho estimaron conveniente y ofrecieron diversas probanzas.

...

CONSIDERANDOS

...

II. La controversia en el presente asunto, consiste en determinar la validez o la nulidad del acto de autoridad, descrito en el Resultando 1 de este fallo.

III. En cuanto al fondo del asunto, previo análisis de los argumentos expuestos por las partes y de las constancias existentes en autos que se valoran conforme a lo dispuesto en la fracción I del artículo 80 de la Ley que rige a este Tribunal, esta Sala estima que le asiste la razón a la parte actora cuando indica que en la resolución impugnada, no se tomó en cuenta que había realizado presentación de contrato de arrendamiento extemporáneo, previo a la emisión del acto impugnado.-En efecto, de la lectura de la resolución combatida de fecha siete de febrero del año dos mil, es posible que se dice en la misma, en la parte relativa:

“Y TODA VEZ QUE HA TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 15 DIAS EN LA PRESENTACIÓN DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO QUINTO DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 149 O HACERLO EXTEMPORÁNEAMENTE, POR CADA CONTRATO NO PRESENTADO O PRESENTARLO FUERA DE TIEMPO,...”

Sin considerar que la parte actora, presentó con fecha treinta de junio de mil novecientos noventa y nueve, es decir, previo a la emisión de la resolución combatida, el contrato de arrendamiento relativo al acto combatido, como se desprende de las copias certificadas, tanto del contrato de arrendamiento de fecha uno de junio de mil novecientos noventa y nueve, como del recibo correspondiente de la Declaración de Valor Catastral y Pago del Impuesto Predial, del cuarto bimestre del mismo año, que exhibió la accionante fotocopia simple con su escrito de demanda, documentales a las que se les otorga pleno valor probatorio, al no haber sido objetadas por las autoridades demandadas por lo que debió constreñirse la responsable a señalar en el acto impugnado, a indicar que fue presentado extemporáneamente el contrato de arrendamiento y no señalar que no fue presentado el mismo.- Por otra parte, no señala, porque estima aplicarle a la parte actora, si es que como ha quedado establecido, presentó extemporáneamente el contrato de arrendamiento, pero previo a la emisión de la resolución combatida.- A efecto de la mejor comprensión de lo anterior, se transcribe el artículo 500 del Código Financiero del Distrito Federal, el que dispone:

“Artículo 500.- No se impondrán multas cuando se cumpla en forma espontánea las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados en este Código o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o por caso fortuito, así como cuando dicho cumplimiento sea con motivo de comunicaciones de las autoridades fiscales en las que se invite a los contribuyentes a solventar sus créditos fiscales. Se considerará que el cumplimiento no es espontáneo en los casos siguientes:

- a).La omisión sea descubierta por las autoridades fiscales;
- b).La omisión haya sido corregida por el contribuyente después que las autoridades fiscales hubiesen notificado una orden de visita domiciliaria, o haya mediado requerimiento o cualquier otra gestión notificada por las mismas, tendientes a la comprobación del cumplimiento de la obligación fiscal de que se trate, y
- c).La omisión haya sido corregida por el contribuyente después de los quince días siguientes al de presentación del dictamen del cumplimiento de obligaciones fiscales, respecto de aquellas contribuciones omitidas que hubiesen sido observadas en el dictamen.”

No obsta para arribar a esta conclusión, el que la responsable indique en su oficio de contestación de demanda que no le resulta aplicable a la parte actora lo establecido en el artículo antes transcrito, ya que

se refiere al supuesto en que el actor realice el pago en forma espontánea y en el caso que nos ocupa, el actor no ha hecho pago alguno, para que opere el cumplimiento en forma espontánea; toda vez que, de la lectura del artículo 500 de referencia, se desprende que se habla del cumplimiento en forma espontánea de obligaciones fiscales, no haciendo ninguna especificación de que se trate de pagos, sino que hace una generalización, en relación a las obligaciones fiscales.

En base a lo anterior, procede declarar la nulidad de la resolución combatida, con todas sus consecuencias legales al surtirse en la especie la hipótesis de la fracción II, del artículo 81 de la Ley que rige a este Tribunal.

En términos de lo dispuesto por el artículo 82 de la Ley de la Materia, queda la autoridad responsable, el..., obligada a restituir al actor en el goce de sus derechos que le fueron indebidamente afectados, que en el caso se hace consistir, en dejar sin efectos la resolución combatida, en un término de veinte días al en que surta efectos la notificación legal de la presente resolución.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 1º, 23, 33, 34, 35, 79, 80, 81, 82 y demás aplicables de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es de resolverse y se:

RESUELVE

...

SEGUNDO.-Se declara la nulidad de los actos impugnados, precisados en el Considerando II de esta resolución, con todas sus consecuencias legales, quedando la autoridad demandada, el C..., obligada a restituir a la actora en sus derechos indebidamente afectados, en términos de lo dispuesto en la última parte del Considerando III de este fallo.

...

Ahora bien, como observamos, la litis en ese asunto, se centraba en determinar la validez o ilegalidad de la resolución impugnada, asimismo, en señalar, de conformidad con la situación planteada, la causal de nulidad que se actualizaba en ese momento.

De la controversia suscitada podemos desprender que actora tenía la obligación de presentar unos contratos de arrendamiento al actualizar una situación de derecho plasmada en el Código Financiero del Distrito Federal, vigente en esa época, situación que realizó de forma extemporánea, es decir, antes que se iniciara un procedimiento administrativo o que la autoridad administrativa comenzara a ejercitar sus facultades. Y por diversa razón, la autoridad, tal vez al no tener al alcance esos documentos o teniéndolos presente consideró que no eran suficientes para tener por cumplida la obligación de la impetrante, procedió a emitir un acto en el cual hacia constar que los documentos descritos nunca se presentaron, por lo que procedió a imponer una multa.

Ante tal circunstancia y de la sentencia transcrita, podemos observar que esta última contiene varias deficiencias que surgen como consecuencia de la aplicación del artículo 82, de la LTCADF, en el sentido que al no ser claro ni indicar el sentido o tipo de nulidad que genera cada una de las hipótesis de ilegalidad, plasmadas en el artículo 81, de la ley en cita, deja al arbitrio total del juzgador aplicar la causal de ilegalidad que estima se ha actualizado, sin tomar en cuenta el orden de estudio de las causales, es decir si son de orden público, como la incompetencia o indebida fundamentación y motivación, o bien, si existen vicios de forma o procedimiento; además, que en el multicitado numeral 82, no se exponen tampoco los términos y condiciones en que habrá de cumplirse el fallo en atención a la causal de ilegalidad que se declara.

Como primer tacha que haríamos sobre la sentencia y la aplicación del numeral 82, de la LTCADF, encontramos que la sentencia se funda en la fracción II, del artículo 81, de la LTCADF, misma que no es aplicable al caso, puesto que ésta se refiere al incumplimiento y omisión de las formalidades legales, mismas que se pueden dar en un procedimiento administrativo o instancia, y verse reflejadas aún mas en el acto o resolución que se impugna. Pero para el caso que se resolvió, la parte actora había entregado con anterioridad a la emisión de la resolución que le causaba perjuicio y antes que se iniciara ese procedimiento administrativo, los contratos de arrendamiento a que se encontraba obligada a entregar por actualizar una situación de hecho y de derecho contemplada en la Ley Fiscal del Distrito Federal, circunstancia que debió haber tenido en cuenta la autoridad demandada, y que no aconteció plasmando en su resolución que la impetrante nunca había enterado ante la autoridad fiscal dichos documentos, por lo que al observar esta situación la autoridad si bien es cierto viola las formalidades de un procedimiento al no tomar en cuenta los contratos presentados por la actora, también lo es que señala que nunca se presentaron esos documentos, circunstancia que resultó incierta y por ende se da una indebida fundamentación y motivación, por exponer hechos que no se adecuaron a la realidad o que la misma autoridad apreció en forma distinta de cómo ocurrieron y procedió a ajustar esos hechos al precepto legal que los regulaba.

Aunado a lo anterior, la segunda deficiencia que realzamos, es que no se actualiza la fracción II, del artículo 81, de la LTCADF, sino su fracción III, que establece la violación de la Ley o no haberse aplicarse la debida, donde se contiene la idea de la indebida fundamentación y motivación, conceptos que se actualizaron en la

resolución que la actora impugnó, ya que la autoridad apreció erróneamente los hechos o bien, expuso hechos que nunca sucedieron adecuándolos a lo norma legal y estableciendo una sanción para la actora, porque supuestamente no entregó los contratos a que se encontraba obligada a presentar.

Por último, la Sala del Tribunal que conoció del asunto, pudo haber invocado de manera supletoria el Código Fiscal de la Federación antes de su reforma o citar los criterios jurisprudenciales existentes, pero no lo hizo, sino que se limitó a señalar que se dejaba sin efectos el acto, consistiendo esa condena a dejar sin efectos la resolución combatida. De esto, surgen dos preguntas: ¿Con que objeto se declaró esa nulidad, para que se reponga el procedimiento por el cual se le impuso a la actora una multa y se tome en consideración los contratos que ya había presentado y la sanción deje de existir? o ¿La nulidad que se decretó es para que la resolución impugnada y la multa impuesta ya no surta ningún efecto en la esfera jurídica de la actora y la autoridad se abstenga de emitir otra con respecto a ese escenario de hechos?

Respuestas que solo se originan en el entendimiento de las partes y su cumplimiento queda supeditado al criterio de la autoridad y por lógica, ante esto, surge la tramitación del Recurso de Queja, por exceso o defecto en el incumplimiento de la sentencia o ante la emisión de un nuevo acto con vicios propios.

Ante tales circunstancias es necesario que el artículo 82, de la LTCADF, sea más explícito en cuanto al tipo de nulidad que genera y por ende se fijen de forma clara y precisa los términos y condiciones en que habrá de cumplirse la sentencia que se emita con fundamento en dicho precepto.

5.2 Seguridad y Certidumbre Jurídicas a partir de la reforma que se propone

Las sentencias que emite el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tienen el objetivo principal de otorgar a la parte que le asiste la razón la restitución del derecho que le fue afectado o desconocido, fijando para lo cual los términos en que habrá de cumplirse el fallo que ha nulificado el acto o resolución administrativa impugnado.

Para lo cual, el Legislador impuso una condena a la autoridad demandada, que es realizar el reestablecimiento del derecho que fue vulnerado, solo que omitió señalar el tipo de nulidad que declara el Tribunal citado, para que la sentencia pudiera mencionar debidamente la forma en que habría de cumplirse la sentencia en atención a la nulidad declara y la autoridad estuviera en aptitud de realizar esa conducta positiva. Esta omisión, podemos observarla a través de las diversas reformas que ha sufrido la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y que estudiamos en los primeros capítulos de este trabajo, donde su artículo 82, las únicas reformas que ha sufrido son el cambio de numeral, puesto que era el número 81, y que antes señalaba la sustitución de facultades del Tribunal con respecto a la autoridad administrativa fijando el primero los términos del acto reclamado, decir, emitiendo un nuevo acto administrativo o simplemente dejándolo sin efectos.

Muchos Magistrados de ese Tribunal, al observar tal deficiencia en ese artículo, aplicaban de forma supletoria los artículos 238 y 239, del Código Fiscal de la Federación o simplemente exponen la sustancia del numeral 239 aludido (ahora son los artículos 80 a 82 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) y en casos específicos invocan Tesis o Jurisprudencias del Pleno o de Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y proceden a declarar no solo la nulidad del acto, sino a señalar de forma expresa o implícita si esta es lisa o llana o para determinados efectos. Lo cual en muchos casos otorga seguridad y certeza jurídica a las partes, puesto que precisan de forma clara y contundente el tipo de nulidad que se genera en atención a la causal de ilegalidad que se actualizó, el término o forma en que habrá de cumplirse el fallo si se dejó el acto o resolución impugnados completamente sin efectos el o se nulifica para el efecto que se emita uno nuevo o bien, se reponga el procedimiento del que fue originado.

La supletoriedad que hacían los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del Código Fiscal de la Federación, la sustentaban en la Tesis de Jurisprudencia número S.S./J. 24, emitida por la Sala Superior de ese Tribunal, visible en la G.O.D.D.F., diciembre 3, 1990, Época Segunda, señala lo siguiente:

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

En vista que invocaban esa Jurisprudencia les fue permisible aplicar de manera supletoria el Código Fiscal de la Federación o la sustancia del mismo en lo que respecta a la nulidad decretada, por lo que me permito transcribir nuevamente una sentencia donde podemos observar esta circunstancia, resolución que fue emitida

por la Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señalando en la parte que nos interesa lo siguiente:

“ ...

RESULTANDO:

1.-Por escrito presentado ante el Tribunal el día veintisiete de octubre de 2001, el C...., en su carácter de apoderado legal de la negociación denominada..., entabló demanda en contra de los CC..., señalando como acto impugnado la resolución contenida en el Oficio número VI/95-001698, de fecha primero de septiembre de 2001, emitida por..., mediante la cual se ordena la práctica de una verificación fiscal...

...
...

CONDISERANDO:

III.- La litis en el presente juicio, se constriñe a dilucidar si se ajustó o no a derecho la resolución impugnada, mima que ha quedado precisada en el resultando primero de este fallo, por ende si procede que la Sala declare su nulidad o reconozca su legalidad.

IV.- La Sala al avocarse al estudio de las causales de anulación que se exponen en la demanda, por razón de método analiza en primer término, la que se hizo consistir sustancialmente en que la autoridad que emitió la resolución impugnada, es decir el C...., de la..., carece de facultades para emitir actos como el contenido en la orden de práctica de verificación fiscal,...donde considera la demandante se viola en su perjuicio las garantías consagradas en el artículo 16 Constitucional.

A este respecto, las autoridades demandadas en su oficio de contestación citado, omitieron hacer manifestación alguna en su defensa.

Sentado lo anterior, esta Juzgadora considera fundado el agravio hecho valer por la actora, para dejar sin efectos la resolución impugnada, toda vez que de la lectura a la misma, se advierte que se cita como competencia de la autoridad emisora, los artículos 27, párrafo V del Código Fiscal de la Federación; 13 fracción VII; 15 y 26 fracciones IX y XIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 17 fracción III, 63 fracción I, incisos a), f) y g) del Código Financiero del Distrito Federal; punto undécimo fracción I, del acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Gobierno del Distrito Federal para la colaboración administrativa de este último, en materia fiscal federal, otorgando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Gobierno del Distrito Federal, 35 fracciones de la I a la II, y 57 del Reglamento Interior del Gobierno del Distrito Federal, vigente por disposición de los artículos 1º y 3º, TRANSITORIOS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Pero es el caso, que de la lectura de todos y cada uno de estos, la Sala no advierte competencia alguna para el C..., es decir, no se cita fundamento legal alguno de la competencia de la autoridad emisora; y es bien sabido que en régimen de facultades expresas las autoridades solo pueden realizar aquellos actos que la Ley les permite, tal y como dispone la tesis jurisprudencial visible a foja 89 del último apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1975, Octava Parte, Tomo común, Pleno y Salas cuyo rubro es "Autoridades", carga de la prueba que en términos de lo dispuesto en el artículo 282 fracción I del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de aplicación supletoria, no le corresponde probar al instaurante del hecho negativo, sino que la carga de la prueba de demostrar la competencia se revierte a la autoridad y ésta como ya quedó asentado, omitió hacer manifestación alguna en su defensa, al respecto.

Cabe señalar, que si en el caso a estudio la autoridad actuó para emitir la resolución cuestionada por medio de un acuerdo delegatorio de facultades de carácter interno y específico, lo que no se desprende de la resolución a debate, debe dársele a conocer al particular en los propios actos de autoridad, con el fin de que se respeten las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en el artículo 16 Constitucional.

Por ende, al no acreditar las autoridades demandadas la facultad del C..., para emitir la resolución a debate del primero de septiembre de 2001, la conclusión lógica es que la Sala declare la nulidad, al darse en la especie la causal de anulación prevista en la fracción I del artículo 81 de la Ley de la materia.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 82 de la Ley de la materia, y en restitución de los derechos que indebidamente le fueron afectados al actor, quedan obligadas las autoridades demandadas a abstenerse de iniciar o continuar con cualquier procedimiento que tenga como sustento jurídico el acto impugnado.

A fin de que estén en posibilidad de dar cumplimiento a la presente sentencia, se les concede a las autoridades responsables un término improrrogable de 25 días hábiles que empezaran a correr a partir del día siguiente a aquel en que quede firme el presente fallo.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 1º, 21 fracción II, 78, 79, 80, 81 fracción I, 82 y demás relativos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vigente en la época de los hechos.

SE RESUELVE:

...

TERCERO.- Se declara la nulidad de la resolución impugnada, misma que quedó debidamente precisada en el resultando primero de este fallo, quedando obligadas a las responsables a dar cumplimiento a la presente sentencia en los términos y dentro del plazo señalado en el considerando cuarto de este fallo.

...

Como se observa del contenido de esta sentencia, se establece una situación que inmediatamente sabemos que genera la nulidad lisa y llana del acto, en virtud que la causal contenida en la fracción I, del artículo 81, de la LTCADF, determina la incompetencia de la autoridad y la Sala por ser cuestión de estudio preferencial y ser una figura de orden público, estudió en primera instancia y fue suficiente para declarar la nulidad del acto.

Pero lo anterior no es todo, sino como se observa, la Sala restituye al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos mediante la declaración consistente en: "...quedan obligadas las autoridades demandadas a abstenerse de iniciar o continuar con cualquier procedimiento que tenga como sustento jurídico el acto impugnado", la cual se traduce en una obligación para la autoridad condenada en un no hacer. Además, se entiende de formas por de más clara en la sentencia, que el Juzgador sabe lo alcances de esta causal de ilegalidad y el tipo de nulidad que genera de conformidad con el antiguo Código Fiscal de la Federación, por lo que nulificó el acto en forma absoluta y mandó a la autoridad incompetente a abstenerse de realizar cualquier acto o iniciar cualquier procedimiento que tenga como sustento el acto jurídico nulificado, y con esto último, la autoridad ya no interpretaría a su modo de ver la sentencia y estaría completamente a disposición del mandato de la sentencia y poder cumplirlo.

Al desentrañar el Juzgador el verdadero sentido de la nulidad que acarrea la causal de ilegalidad actualizada de incompetencia, estableció los términos en que habrá de cumplirse la sentencia emitida, pero es de considerarse que el artículo 82, de la LTCADF, no establece condenas de abstención, sino de hacer, de restituir al actor de los derechos que le fueron violentados, que en este caso, la autoridad deja sin efectos en forma absoluta el acto de autoridad incompetente. Por lo que en principio, la intención del Juzgador pudiera parecer buena y que ha cumplido con el espíritu de este artículo, pero no fue así, ya que impuso una condena de abstención y esto si lo vemos de una forma por demás estricta sería materia de Recurso de Apelación y si se confirma la sentencia recurrida, entonces la autoridad promovería Recurso de Revisión Administrativo con el objeto de impugnar la obligación impuesta, ya que el numeral aludido no hace mención de condenas de abstención.

En tal virtud, surge de nuevo la problemática que venimos planteando, ya sea porque las sentencias solo se limitan a declarar la nulidad del acto con todas sus consecuencias legales o tratando de determinar los términos en que habrá de cumplirse la sentencia. Por lo que sigue en pie la idea de que el numeral 82, en estudio, señale el tipo de nulidad que origina cada causal de ilegalidad y sus consecuencias directas. Ya que de seguir así, seguirían los problemas de una forma interminable y de tramitar la Queja en repetidas ocasiones hasta que se cumplimente debidamente la sentencia o se emita un nuevo acto y se instruya un nuevo juicio.

Ahora, pensemos en que el precepto a debate, señalara que de ser fundada la demanda, se declarará la validez o la nulidad del acto impugnado, precisando si esta última es lisa y llana o para determinados efectos, en atención a la causal de ilegalidad actualizada. Observemos el beneficio que trae consigo esta circunstancia.

5.3 Consecuencias de mencionar específicamente los efectos de una sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Como señalamos anteriormente, supongamos que el numeral 82, de la LTCADF, manifiesta: "De ser fundada la demanda, la sentencia declarará la validez o nulidad del acto o resolución impugnado, determinando en éste último caso, si es lisa y llana o para determinados efectos..."

Como primer beneficio que obtenemos de que el numeral en estudio mencione el tipo de nulidad, es que ofrece confianza al actor de solicitar ante el Órgano Jurisdiccional Administrativo del Distrito Federal, cualquiera de estos dos tipos de nulidad en su escrito de demanda. Además, con mas seguridad podrá invocar la o las causales de ilegalidad que considera han afectado al acto o resolución que impugna y pedir que se declare su nulidad lisa y llana o para defectos.

De tal manera, si el artículo en comento, señala el tipo de nulidad, nuestra petición se tornará mas completa, puesto que podemos solicitar que se declare la nulidad lisa y llana o para efectos según sea la causal de ilegalidad que se actualiza y que nos afecta.

Como consecuencia inmediata de lo anterior, tendremos otro beneficio, que es gozar de la certeza jurídica que la sentencia determinara el verdadero sentido de la nulidad declarada del acto o resolución impugnado. Ya que al establecerse el sentido de la sentencia y el tipo de nulidad declarada, el gobernado sabría en que términos y condiciones habrá de cumplimentarse la sentencia. Asimismo, la autoridad, en su papel de actor, también gozaría de esta certeza y seguridad. Y la autoridad demandada y condenada, ya no interpretaría la nulidad decretada y regiría su actuar de conformidad al fallo emitido.

Esto mismo, podemos aplicarlo al ejemplo expuesto en el subtema anterior, donde como vimos, la Sala decidió anular el acto condenando a la autoridad a abstenerse de realizar cualquier acto o de emitir otro teniendo como base el impugnado, circunstancia que resulta ilegal, en virtud que el artículo 82, no impone obligaciones de abstención. Por lo que si se determina en este caso el tipo de nulidad, que sería lisa y llana, toda vez que se actualizó la causal de incompetencia, el fallo en sus considerandos y puntos resolutivos señalaría en su parte relativa, más o menos lo siguiente:

“ ...
CONDISERANDO:

“ ...
IV.-...

Por ende, al no acreditar las autoridades demandadas la facultad del C..., para emitir la resolución a debate del primero de septiembre de 2001, la conclusión lógica es que la Sala declare su nulidad, al darse en la especie la causal de anulación prevista en la fracción I del artículo 81 de la Ley de la materia.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 82 de la Ley de la materia, se decreta la nulidad lisa y llana del acto impugnado, en virtud de que la autoridad emisora carece de facultades para emitir ese tipo de actos y su defensa no sostuvo su competencia.

Resultando aplicable al caso por analogía, la Tesis de Jurisprudencia número I.4o.A. J/21, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XVII, Marzo de 2003, Página: 1534, que al rubro señala:

“NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.- Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.”

(Lo resaltado es mío)

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 1º, 21 fracción II, 78, 79, 80, 81 fracción I, 82 y demás relativos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vigente en la época de los hechos, es de resolverse y se

RESUELVE:

“ ...
TERCERO.- Se declara la NULIDAD LISA Y LLANA de la resolución impugnada, que quedó debidamente precisada en el resultando primero de este fallo, quedando obligadas a las autoridades demandadas a dar cumplimiento a la presente sentencia restituyendo al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos dejando completamente sin efectos el acto impugnado, teniendo como plazo para ello, veinticinco días a partir de la legal notificación del presente fallo.
“ ...”

En este caso, la nulidad del acto es lisa y llana y los términos de su cumplimentación sería que la autoridad incompetente estaría obligada a emitir un nuevo acto dejando completamente sin efectos el declarado ilegal por incompetencia. De esta forma, el actor tendría la certeza y seguridad de que la autoridad condenada

estaría impedida de actuar de nuevo con respecto a la materia del asunto sentenciado y la autoridad tendría mas luz sobre lo que tiene que hacer para cumplimentar la sentencia.

Lo anterior, es un claro ejemplo de la seguridad que otorga un artículo que pudiera contener expresamente el tipo de nulidad que se genera por la actualización de una o varias causales de nulidad.

En vista de lo provechoso que resultaría esta reforma, no solo en el sentido de nuestra pretensión, sino en el tipo de nulidad que decreten las sentencias y la forma y términos que sean cumplidas, podemos dar un ejemplo hipotético de los beneficios que acarrea esta posible reforma que se plantea de la siguiente manera:

Acto reclamado: La resolución contenida en el documento denominado: Derechos por el suministro de Agua, emitido por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, de la Secretaría de Medio Ambiente, del Gobierno del Distrito Federal, con número de folio 0021819263, donde por concepto de derechos de agua, se requiere el pago de la cantidad de \$8,405.94 (OCHO MIL CUANTROCIENTOS CINCO PESOS 94/100 M.N.), por los periodos 01/04, 02/04, 03/04, 05/04 02/05 y 04/05. Determinación que BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD se conoció en día 6 de octubre de 2005.

Como vemos, el acto reclamado resulta impugnabile en virtud que es una resolución que fija una cantidad líquida a pagar, además, se encuentra afectada de ilegalidad toda vez que carece y hace constar una indebida fundamentación y motivación, por lo que resulta procedente el juicio de nulidad ante el Tribunal Administrativo del Distrito Federal contra dicha resolución, situación que se corrobora con la Tesis de Jurisprudencia S.S./J. 22, emitida por la Segunda Sala de ese Tribunal, visible en la G.O.D.D.F., octubre 15, 1990, Época Segunda, misma que al rubro señala:

“SUMARIO DE ADEUDOS FISCALES. DEFINITIVIDAD DEL.- Como el sumario de adeudos fiscales determina en cantidad líquida una obligación fiscal y da las bases para su liquidación, se trata de una resolución definitiva, en contra de la cual procede el juicio de nulidad si no reúne los requisitos legales correspondientes, de acuerdo con el artículo 21 fracción II de la ley que regula este Tribunal.”

En virtud de que resulta procedente el juicio de nulidad, con respecto al acto combatido la pretensión principal consistiría en:

Que con fundamento en los artículos 81, fracciones II, III y IV, y 82 (que hipotéticamente señala los dos tipos de nulidad: lisa y llana o para efectos), de la LTCADF, se declare la nulidad lisa y llana o en su defecto, para determinados efectos, en virtud que resulta ilegal y violatoria de los artículos 16, Constitucional, 95 y 123, de Código Financiero del Distrito Federal y demás relativos de la Ley de Aguas del Distrito Federal, y se condene a la autoridad demandada a restituirme de los derechos que me fueron indebidamente afectados o desconocidos, es decir, a que deje completamente sin efectos el acto impugnado o emita uno nuevo que cumpla con los requisitos legales.

De lo cual resultarían substancialmente los siguientes agravios:

Primero.- El acto reclamado carece de fundamentación y motivación, en virtud que no especifica las operaciones aritméticas por medio de las cuales se llegó a la conclusión de que se debe ese monto.

Segundo.- La resolución controvertida carece de fundamentación y motivación, en el sentido que no menciona cuales fueron los documentos base o datos que tomó en consideración la autoridad fiscal para determinar el crédito fiscal.

Tercero.- El documento en controversia carece de fundamentación y motivación en virtud que omite señalar de dónde obtuvo los datos para determinar el crédito fiscal requerido.

Cuarto.- La resolución que se combate carece de firma autógrafa.

Quinto.- Existe una indebida fundamentación y motivación, puesto que las omisiones expuestas en el documento controvertido nunca has sucedido, en virtud que se han realizado los pagos de los bimestres que supuestamente se adeudan, por lo que existe una indebida aplicación de la ley sobre hecho que no han acontecido en la realidad, y

Sexto.- Además, la notificación del acto impugnado resulta ilegal, puesto que no se dejo citatorio, ni mucho menos acta renotificación o en su defecto la pieza o sello postal.

Por su parte, determinemos en la situación hipotética en que nos encontramos, que la autoridad administrativa sostuvo la validez y legalidad del acto impugnado.

Ahora bien, de los conceptos de nulidad que tenemos someramente, desprendemos que unos nos generan nulidad para efectos y otros lisa y llana. Los agravios primero a tercero, son vicios de formalidad contenidos en el acto, por lo que su nulidad sería para el efecto de que el acto estuviera debidamente fundado y

motivado; el agravio sexto, por su parte, consiste en un defecto en cuanto al procedimiento de notificación, el cual, de ser fundado, decretaría la nulidad de la notificación, pero no alcanzaría para decretar la nulidad del acto.

Por último, los agravios cuarto y quinto son de fondo, lo que significa que nos darían nulidad lisa y llana. El agravio cuarto, consistente en la falta de firma autógrafa, que es un requisito de formalidad que estos documentos donde se exige el pago de derechos por suministro de agua no contiene, y cuya carencia trae como consecuencia la nulidad lisa y llana, en virtud que es un elemento esencial y de existencia del acto administrativo, como precisamos en capítulos anteriores, donde mencionamos que la firma autógrafa es el signo que manifiesta la voluntad de la autoridad administrativa y del órgano que representa. Por lo que si carece de este signo caligráfico el acto no puede surtir ningún efecto en la esfera del actor, ni obligarlo mucho menos a dar una contraprestación.

El agravio quinto se refiere a la indebida fundamentación y motivación, concepto que también da la nulidad lisa y llana, porque existe una interpretación inadecuada de los hechos o de la invocación de otros que no existieron y se ajustan a las hipótesis legales en franca violación a la ley, causando un perjuicio al actor.

De todos los agravios vertidos, ¿Cual se estudiará primero? o ¿Cual será suficiente para decretar la nulidad del acto impugnado?

El criterio Jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nos determinan que primero se deben estudiar los conceptos que nos dan nulidad lisa y llana y posteriormente los que originan nulidad para efectos. Entre los que nos dan nulidad lisa y llana, tenemos que se estudian por orden y método procesal: la incompetencia, la caducidad y la prescripción y algunos vicios de formalidad que trasciendan al fondo o sentido del negocio, como la falta de firma autógrafa o vicios de procedimiento como una orden de visita impersonal y su notificación ilegal, por ser actos de molestia directa; asimismo, tenemos como conceptos de nulidad para efectos, los vicios del procedimiento y de forma que no trasciendan al sentido o que tengan injerencia en la sustancia del acto o resolución impugnados.

Ante tal orden, la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que conozca de la controversia suscitada y la resuelva, tendrá que estudiar principalmente aquellos conceptos que den nulidad lisa y llana y si no hubiere causa que genere estos, lo que originen nulidad para efectos, y para nuestro caso, la falta de firma autógrafa da como resultado la nulidad lisa y llana, puesto que la firma autógrafa es un requisito indispensable para la vida jurídica del acto administrativo, además refleja la voluntad de la autoridad que lo emitió y al acrecer de éste elemento, el acto se encuentra viciado irreparablemente, por lo que este concepto de nulidad es suficiente para ya no estudiar los demás agravios, porque se satisface la pretensión del actor, que es declarar la nulidad del acto impugnado y se deja éste completamente sin efectos.

Lo anterior, queda sustentado por la siguiente Tesis de Jurisprudencia, emitida por la Sala Superior del citado Tribunal, bajo el número S.S./J. 13, visible en la G.O.D.F., diciembre 2, 1999, Época Tercera, y que al rubro señala:

“CAUSALES DE NULIDAD. SI RESULTA FUNDADO UNO DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD NO ES NECESARIO EL ANALISIS DE TODOS LOS DEMAS.- En los casos en que el actor haga valer varias causales de nulidad en la demanda, y al estudiarlas, la Sala del conocimiento considere que una es fundada y suficiente para declarar la nulidad de la resolución o acto impugnado, y para satisfacer la pretensión del demandante, no está obligada a analizar en el juicio las demás causales.”

Por lo que la causal configurada para la situación que expusimos, es la contenida en la fracción III, del artículo 81, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en virtud de existir franca violación a la fracción IV, del artículo 123, del Código Financiero del Distrito Federal, toda vez que al carecer el acto fiscal de firma autógrafa del funcionario emisor, implica que legalmente se está en presencia de un acto que carece de autenticidad, de tal forma, el acto no puede sufrir efecto legal alguno, razonamiento que nos lleva a concluir que su nulidad no puede ser para efectos (como lo determina el Tribunal citado), sino que debe ser lisa y llana.

Apoyando lo anterior, resulta aplicable por analogía al caso, la Tesis de Jurisprudencia saliente de contradicción de sentencias, bajo el número V-J-SS-13, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año II. No. 19. Julio 2002, Página: 7, que al rubro señala:

“FIRMA AUTÓGRAFA.- ES UN REQUISITO DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO CUYA AUSENCIA GENERA LA NULIDAD LISA Y LLANA.- Conforme al artículo 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, uno de los requisitos de los actos administrativos que deban notificarse es que ostenten la firma del funcionario competente, por lo que es dable concluir que la firma autógrafa constituye un requisito de validez del propio acto de autoridad y que la falta de la misma implica que legalmente se está en presencia de un acto que carece de autenticidad, ya que si no se tiene certeza de la autenticidad de la firma por no ser ésta autógrafa, el acto no puede surtir efecto legal alguno,

razonamiento que nos lleva a concluir que su nulidad no puede ser para efectos, sino que debe ser lisa y llana con base en lo dispuesto por la fracción IV del artículo 238 en relación con la fracción II del artículo 239 del ordenamiento arriba citado. (1)”

En este orden de ideas, los considerandos y puntos resolutivos de la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mencionarían en base a lo anterior, que el acto fiscal ha quedado nulificado y con base en el artículo 82, de la Ley que lo rige, y en el supuesto que mencione el tipo de nulidad que se declara, se determinaría que el acto se nulifica lisa y llanamente, obligando a la autoridad demandada a restituir al actor de los derechos que le han sido afectados o desconocidos emitiendo un nuevo acto dejando completamente sin efectos el declarado ilegal.

Ahora bien, veamos una hipótesis sobre cómo debe ser este nuevo artículo que mencione el tipo de nulidad que se decreta y la estructura que debe seguir éste.

5.4 Propuesta de nuevo artículo 82, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Actualmente el artículo 82, de la LTCADF, como ya hemos visto, menciona lo siguiente:

“De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán si efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor del goce de los derechos que le hubieran sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia”

Este precepto legal, como ya estudiamos resulta incompleto, y no ofrece la debida seguridad ni certeza jurídica que requieren las partes que contienden ante el Tribunal aludido, una vez iniciado el proceso y concluido éste, entonces Observemos ahora, que tendría que señalar el precepto citado, para que resultara completo.

En primer lugar, la consecuencia de resultar fundada la demanda sería decretar la nulidad del acto y en atención a la causal de ilegalidad actualizada traería dos situaciones: 1) Declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado; y 2) Declarar la nulidad para determinados efectos. Donde estos dos aspectos no solo traen la consecuencia de privar de sus efectos al acto impugnado, sino determinarían la manera de cumplimentar la sentencia que se emita.

Es de interés dejar intacta la parte siguiente que menciona “las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor del goce de los derechos que le hubieran sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia”.

Por último, añadiendo un nuevo párrafo al final del anterior que expondría lo siguiente: Siempre que se esté en alguno de los casos previstos en las fracciones I y III, del artículo 81, de esta Ley, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal declarará la nulidad lisa y llana del acto impugnado en virtud que los vicios contenidos en estas hipótesis son insubsanables; en los supuestos de las fracciones II y IV, se ordenará reponer el procedimiento o se emita una nueva resolución que cumpla con los requisitos y formalidades legales establecidas y se cumpla con fines posibles y lícitos, salvo que se trate de facultades discrecionales que sólo competen realizar a las autoridades administrativas.

¿Por qué añadimos este último párrafo y con esos términos? Porque lo hacemos con la libertad y seguridad que nos ofrece el estudio que hemos realizado a lo largo de estos cinco capítulos, y en especial de los dos últimos, ya que en estos, se determinó el tipo de nulidad que conlleva cada una de las causales de legalidad determinadas en el numeral 81, de la Ley en cita. Además, este párrafo añadido, determina en forma clara y precisa los términos en que habrá de quedar la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo del Distrito Federal, en virtud que fija el tipo de nulidad que se debe declara al actualizarse cualquiera de las causales de ilegalidad determinadas en el numeral 81, mencionado.

Por lo que este nuevo artículo 82, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en vez de consistir en un solo párrafo, podríamos fraccionarlo, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 82.- Las sentencias definitivas podrán:

- I. Reconocer la validez o legalidad del acto impugnado;
- II. Declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada;
- III. Declarar la nulidad del acto o resolución impugnada, para determinados efectos.

IV. En los dos últimos casos, las autoridades demandadas y condenadas, quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor del goce de los derechos que le hubieran sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia para cada tipo de nulidad.

Siempre que se esté en alguno de los casos previstos en las fracciones I y III, del artículo 81, de esta Ley, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declarará la nulidad lisa y llana del acto impugnado en virtud que los vicios contenidos en estas hipótesis son insubsanables; en los supuestos de las fracciones II y IV, se ordenará reponer el procedimiento o se emita una nueva resolución que cumpla con los requisitos y formalidades legales establecidas y se cumpla con fines posibles y lícitos, salvo que se trate de facultades discrecionales que sólo competen realizar a las autoridades administrativas”

Al tener este nuevo artículo, tenemos de forma inmediata los siguientes beneficios:

- 1) Un precepto mas completo que determina el tipo de nulidad que puede decretarse y determina los casos en que se da cada uno de ellos.
- 2) Establece los términos en que debe emitirse una sentencia en atención a o las causales de ilegalidad determinadas, para que no siga existiendo esa incertidumbre e inseguridad jurídicas por no determinar el tipo de nulidad, ni los términos de esta nulidad que se decreta.
- 3) Determina la relación causa efecto de forma completa al establecerse: a) la declaración de nulidad, b) el tipo de nulidad que se decreta, c) los términos en que habrá de cumplirse el fallo.
- 4) Da pie a que el actor y el demandado, tengan una mayor confianza en este Tribunal y tengan la certeza y seguridad jurídicas de que a sentencia establecerá en forma clara y precisa el alcance de su nulidad, las consecuencias que origina, los términos en que habrá de cumplirse el fallo y lo mas importante que sus derechos afectados o desconocidos serán restituidos por la autoridad administrativa condenada.
- 5) A que las partes puedan solicitar el tipo de nulidad que a su razón se actualice en el acto o resolución que les causa una conculcación en sus derechos.
- 6) No da cabida a oscuridad, ambigüedad o abstracción en cuanto a la forma en que se deba de cumplir la sentencia emitida.
- 7) Otorga las Garantías de Seguridad Jurídica, en el sentido que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuenta con las herramientas para impartir justicia de forma pronta y expedita y no se ve entorpecida por un artículo incompleto que no menciona la forma y términos en que habrá de restituirse al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos.
- 8) Que se siga el orden establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en diversas Jurisprudencias, que determinan el orden de estudio de los agravios o conceptos de nulidad.
- 9) Que se enriquezca la Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sobre diversos casos que originen los dos tipos de nulidad.

En virtud de las ideas expuestas, resulta una necesidad imperiosa que el artículo 82, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se reforme y señale el tipo de nulidad que generan las causales de ilegalidad determinadas en su artículo 81 y se precisen en forma clara y precisa los alcances de la nulidad decretada y pueda otorgar seguridad jurídica a las partes que acudan en auxilio de impartición de justicia.

De tal forma, al reformarse dicho precepto y otorgarse las herramientas necesarias y establecerse de manera precisa los efectos que pueden declararse en una sentencia, el nexa causal existente entre la emisión de la sentencia y su debido cumplimiento, se vería completo y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, estaría enalteciendo y practicando el lema sobre el cual se sustenta:

"NO HAY ASUNTO, PROBLEMA, ARBITRARIEDAD Ó INJUSTICIA QUE NO TENGA UN CAUCE
CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA SER ENMENDADO"

RESUMEN

En este Capítulo Quinto, pudimos fusionar los tres capítulos anteriores de una manera mas práctica, demostrando esa inseguridad e incertidumbre de las sentencias dictadas a partir del artículo 82, de la Ley de la Materia, estableciendo los efectos que traería como consecuencia que dicho precepto determinase el tipo de nulidad que debe declararse por la causal de ilegalidad que el Tribunal determine ha surtido en el acto administrativo.

También, se estableció el beneficio que trae el señalar el tipo de nulidad en las sentencias y la seguridad y certidumbre que tendrían las partes, actor, demandado y tercero perjudicado, en un juicio de nulidad o de lesividad, por declararse en forma clara y precisa los términos de esa nulidad decretada.

Asimismo, establecimos una propuesta de reforma del numeral que se estudió y el beneficio real, material y jurídico que traería la modificación de ese artículo.

Por lo que al hacer esta propuesta de este precepto y quedar como se asentó, ya no estaríamos en una incertidumbre o inseguridad jurídicas, puesto que los Magistrados que integren la Sala del Tribunal que conozca del asunto, estarían obligados a determinar el tipo de nulidad que se debe decretar ante la causal de ilegalidad que se actualiza y declara ilegal el acto o resolución impugnados y condenar claramente la forma en que se restituya al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos.

Además de lo anterior, al reformarse el precepto aludido el Tribunal ya no estaría determinando de forma subjetiva los términos de la nulidad declara y no sólo se limitaría a exponer como términos en que se cumple una sentencia que el acto se nulifica con todas sus consecuencias legales obligando a la autoridad a cumplir el fallo como también lo comprenda y desprenda el sentido de esa nulidad. Por lo que de reformarse ese numeral, ya no se estaría en este supuesto y se brindaría la seguridad y certeza jurídicas que tanto se buscan, declarando la nulidad lisa y llana o para efectos, según sea el caso planteado.

Así, al obtener un nuevo precepto en los términos que se expuso, como conclusión final, podemos mencionar que éste si otorga seguridad y certeza jurídica, en el sentido que la parte actora (particular o autoridad) solicitaría en su demanda la nulidad lisa y llana o para efectos de un acto administrativo que la lesiona, obteniendo respuesta a su petición de justicia mediante la sentencia que se emita, misma que podrá determinar cualquiera de estos dos tipos de nulidad o ambos, otorgando la certeza jurídica de que ese fallo determina el tipo de nulidad y el efecto que trae esta, así como la seguridad de que la autoridad restituirá sus derechos afectados o desconocidos de forma mas pronta y sujetándose a la sentencia en los términos establecidos para que realice una contraprestación de dar, hacer o no hacer, y se restituya al actor de los derechos que le fueron conculcados.

CONCLUSIONES

1. La hipótesis de este trabajo era poner de manifiesto la inseguridad jurídica que ostenta el artículo 82, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y la reforma que debe de producirse por no ser un precepto completo y que permita al Tribunal Administrativo del Distrito Federal impartir la justicia que le es solicitada. Puesto que al examinar el numeral aludido, pudimos observar que resulta ambiguo y abstracto, en el sentido de que si bien es cierto decreta que de resultar fundada la demanda se deje sin efectos el acto, pero omite en su estructura precisar los términos y formas en que habrá de restituirse al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos, dejando al Tribunal en cita con la única opción de reproducir de forma textual ese precepto y originar una circunstancia de incertidumbre tanto a la parte actora como a la demandada, toda vez que ambas se enfrentan al dilema de cómo se cumplimentara esa sentencia.

2. Este artículo obstruye la impartición de justicia pronta y expedita y viola los principios por los cuales se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los cuales tienen como principal propósito que este órgano dirima las controversias suscitadas entre los gobernados y las autoridades administrativas del Distrito Federal. Toda vez que el antiguo legislador creador de este precepto, parece ser que olvido el nexo causal que existe entre la declaración de nulidad y el momento de cumplimentarse la sentencia emitida, pasando por alto los problemas que causaría la imprecisión de este artículo.

3. El procedimiento contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Administrativo del Distrito Federal, en primera instancia resulta eficaz, pero al momento de ejercer la facultad jurisdiccional que detenta, este órgano en la mayoría de sus salas, se limitan a reproducir el contenido del artículo 82, del LTCADF, sin precisar la forma y términos en que habrá de cumplirse la sentencia pronunciada. Circunstancia que resulta violatoria de la Garantía de Seguridad Jurídica, en el sentido del debido proceso y de otorgar justicia.

4. El artículo 82, de la LTCADF, a pesar que existen cuatro causales de ilegalidad contenidas en el artículo 81, de la misma ley, omite determinar cuales son las consecuencias por originarse cualquiera de esas hipótesis por lo que no solo el numeral aludido en principio resulta ineficaz sino que coarta la administración de justicia y hace que el Tribunal citado solo la administre de forma parcial.

5. Cada una de las cuatro causales de ilegalidad contenidas en el artículo 81, de la LTCADF, da como resultado un tipo de nulidad, esto es, nulidad lisa y llana y para determinados efectos. La primera tiene como objetivo dejan insubsistente el acto administrativo porque en su contenido hay un vicio que resulta ser insubsanable; en el segundo caso, el acto de autoridad se nulifica para el efecto que se emita uno nuevo cumpliendo debidamente con las formalidades y requisitos que determina la ley administrativa.

6. Al establecer el sentido y el alcance de las causales de ilegalidad que contiene el artículo 81, de la LTCADF, nos permite saber cual será la consecuencia inmediata que trae la que invoquemos y así exponer ese argumento y exigir que sea tomado en consideración y obtener la justicia que se solicita.

7. Al tomar en consideración las causales de ilegalidad mencionadas y poder insertar sus consecuencias en el artículo 82, de la LTCADF, no daría como resultado un nuevo precepto que no obstaculizaría la administración de justicia, sino que las partes actuantes tendrían aseguradas sus Garantías de Seguridad Jurídica al tenor que se atendería de forma amplia sus peticiones, acciones, defensas y excepciones y se resolvería de una mejor manera determinando los términos y formas en que habrá de darse cumplimiento a la sentencia emitida.

8. Al existir un nuevo precepto, uno que señale los tipos de nulidad que se generan, los Magistrados que integren las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encontrarían constreñidos a determinar el tipo de nulidad que se debe decretar ante la causal de ilegalidad que se actualiza y declarar ilegal el acto o resolución impugnados y condenar claramente la forma en que se restituya al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos.

9. Además de lo anterior, al reformarse el precepto 82, de la LTCADF, algunas de las Salas del Tribunal Administrativo Local, ya no estarían determinando de forma subjetiva los términos de la nulidad que originó la causal que se actualizó, ni daría pie a que violaran el Principio de Legalidad, sino que determinarían de forma precisa las consecuencias legales de la ilegalidad que revistió al acto administrativo obligando a la autoridad a cumplir el fallo de forma eficaz.

10. Por último, al obtener un nuevo precepto en los términos que se expuso al final del Capítulo Cinco, y obtener su reforma, este nuevo numeral si otorga seguridad jurídica, puesto que no solo habría lugar a que la parte actora (particular o autoridad) solicitaría en su demanda la nulidad lisa y llana o para efectos de un acto administrativo que la lesiona, obteniendo respuesta a su petición de justicia mediante la sentencia que se emita, misma que podrá determinar cualquiera de estos dos tipos de nulidad o ambos, otorgando la seguridad y certeza jurídica de que ese fallo determina el tipo de nulidad y el efecto que trae esta, así como la certidumbre de que la autoridad restituirá sus derechos afectados o desconocidos de forma mas pronta y sujetándose a la sentencia en los términos establecidos para que realice una contraprestación de dar, hacer o no hacer, y se restituya al actor de los derechos que le fueron afectados o desconocidos.

BIBLIOGRAFIA

1. 33 Memorias del 1er Congreso de los Tribunales Contencioso Administrativos de los Estados. Talleres de Editorial Emahaia, S.A. de C.V., México, 2003.
2. La Justicia Administrativa-Fiscal en México, Federación, Estados y Municipio. Indetec. México, 1994.
3. Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C. "Justicia Administrativa". Trillas. México, 1990.
4. El Contencioso Administrativo México-Francia. INAP. México, 2001.
5. Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Las Garantías de Seguridad Jurídica". Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2004.
6. ARGAÑARÁS, Manuel J. "Tratado de lo Contencioso-Administrativo". Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1955.
7. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos", Porrúa, México, 2001.
8. BRISEÑO SIERRA, Humberto. "El Proceso Administrativo en Iberoamérica". UNAM. México, 1968.
9. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "El Juicio de Amparo". 41ª Edición. Porrúa. México, 2005.
10. _____. "Las Garantías Individuales". 41ª Edición. Porrúa. México, 2005.
11. CARRASCO IRIARTE, Hugo. "Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal." 14ª Edición. Theims. México, 2005.
12. CARRILLO FLORES, Antonio. "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública en México". Porrúa. México, 1939.
13. CASILLAS ÁVILA, Eduardo. "La Justicia Administrativa Fiscal en México" Guía básica del Curso. Indetec. México, 1995.
14. CASTAÑEDA RIVA, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. "Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
15. CASTREJON GARCIA, GABINO Eduardo. "Medios de Defensa en Materia Fiscal y Administrativa". 29 Edición. Cárdenas Editor Distribuidor. México, Distrito Federal, 2003
16. CORTES ORTELLS, Manuel; MARCARELL NAVARRO, Maria José; CÁMARA RUIZ, Juan; y JUAN SÁNCHEZ, Ricardo. "El Proceso Contencioso-Administrativo (con jurisprudencia actualizada y formularios)". 2ª Edición. Comares. Granada, España, 1998.
17. CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. "Derecho Administrativo". 1ª Reimpresión. UNAM. México, 1983.
18. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "Compendio de Derecho Administrativo". Porrúa. México, 1999.
19. _____. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Porrúa. México, 1996.
20. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A. "El Juicio de Lesividad y otros estudios". Porrúa. México, 2002.
21. _____. "La Prueba en el Juicio Fiscal Federal." 3ª Edición. Porrúa. México, 2000.
22. FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. "Teoría General del Derecho Procesal". UNAM. México, 1992.
23. FIORINI, Bartolomé A. "Teoría de la Justicia Administrativa". Alfa. Buenos Aires, 1944.
24. FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". El Colegio Nacional. México, 1983.
25. FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Porrúa. 40ª Edición. México, 2000.

26. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". 44ª Edición. Porrúa. México, 1992.
27. GÓMEZ LARA, Cipriano. "Derecho Procesal Civil". Trillas. México, 1984.
28. _____. "Teoría General del Proceso". 21ª Edición. Trillas. México, 2003.
29. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. "Derecho Procesal Administrativo Mexicano". Porrúa. 2ª Edición. México, 1997.
30. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. "Derecho de las Obligaciones". 10ª Edición. Porrúa. México, 1995.
31. ITURBE RIVAS, Arturo. "Elementos de Derecho Procesal Administrativo". Porrúa. México, 2004.
32. LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación". Porrúa. México, 1997.
33. MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo De Anulación o de Ilegitimidad". 11ª Edición. Porrúa. México, 2002.
34. _____. "Introducción al Estudio del Derecho Administrativo." Porrúa. México, 1994.
35. MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. "Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en La Administración Pública". 1ª Reimpresión. UNAM. México, 2003.
36. MARTÍNEZ LARA, Ramón. "El Sistema Contencioso Administrativo en México". Trillas. México, 1990.
37. NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo". Porrúa. México 1959.
38. NORIEGA CANTÚ, Alfonso. "Lecciones de Amparo". Tomo I. 4ª Edición. Porrúa. México, 1993.
39. OVALLE FAVELA, José. "Derecho Procesal Civil". 8ª Edición. Oxford. México, 1999.
40. RODRIGUEZ MICHEL, Moisés. "Recurso de Revocación Fiscal". Porrúa. México, 2002.
41. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". Porrúa. México 2002.
42. SANTOFIMIO G., Jaime Orlando "Acto Administrativo. Procedimiento, Eficacia y Validez" 2ª Edición. UNAM. México, 1994.
43. SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I. 6ª Edición. Porrúa. México, 1974.
44. _____. "Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia." Primer Curso, 17ª Edición. Porrúa. México, 1996. Pág. 238.
45. TREVIÑO GARZA, Adolfo. "Tratado de Derecho Contencioso Administrativo". Porrúa. México, 1997.
46. VALLARTA, Ignacio, Luis. "El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus". 4ª. Edición. Porrúa, México, 1989, Pág. 39.
47. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. "Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". UNAM. México, 1991.
48. VAZQUEZ GALVÁN, Armando y GARCÍA SILVA, Agustín. "El Tribunal Contencioso Administrativo en el Distrito Federal". Orto. México, 1977.

DICCIONARIOS

1. Diccionario Jurídico Espasa. Ed. Espasa-Calpe. Madrid 1993.
2. Diccionario Enciclopédico Espasa 1, 10ª Edición, Ed. Espasa Calpe. Madrid, España, 1994.
3. Diccionario Enciclopédico Larousse. 3ª Edición. Tomo I y II, Ed. Larousse. México 1998.
4. E-Jurisprudencia, Legislación y Doctrina, Versión 5.0. Tecnologías y Recursos Legales de Software.

5. Diccionario Jurídico 2000, Editorial Desarrollo Jurídico, Informática Jurídica Procesal, Software Jurídico

LEGISLACIÓN

Constituciones:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
4. Constitución Política del Estado de Baja California Sur.
5. Constitución Política del Estado de Campeche.
6. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.
7. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.
8. Constitución Política del Estado de Chihuahua.
9. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.
10. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.
11. Constitución Política del Estado libre y Soberano de Guanajuato.
12. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
13. Constitución Política del Estado de Hidalgo.
14. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco.
15. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
16. Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.
17. Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos.
18. Constitución Política del Estado libre y Soberano de Nayarit.
19. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
20. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
21. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
22. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga.
23. Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
24. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.
25. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa.
26. Constitución Política del Estado de Sonora.
27. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
28. Constitución Política del Estado de Tamaulipas.
29. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
30. Constitución Política del Estado Veracruz de Ignacio de la Llave.

31. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán.
32. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Leyes:

1. Ley de Amparo.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
3. Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
4. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
5. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
6. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente en 2006.
7. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente en 2005.

Códigos:

1. Código Civil para el Distrito Federal.
2. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
3. Código Financiero del Distrito Federal.
4. Código Financiero del Distrito Federal, vigente en 2007.
5. Código Financiero del Distrito Federal, vigente en 2006
6. Código Fiscal de la Federación.
7. Código Fiscal de la Federación, vigente en 2007.
8. Código Fiscal de la Federación, vigente en 2006.
9. Código Fiscal de la Federación, vigente en 2005.

JURISPRUDENCIA y TESIS

Jurisprudencia y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito

1. Tesis de Jurisprudencia saliente por contradicción número 2a./J. 141/2002, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XVI, Diciembre de 2002, Página: 241, con rubro INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
2. Tesis de Jurisprudencia número I.4o.A. J/21, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XVII, Marzo de 2003, Página: 1534, con rubro NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.
3. Jurisprudencia número VI. 2o. J/203, emitida en la Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, con Registro No. 219050, Localización: Octava Época, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 54, Junio de 1992, Página: 62, Materia(s): Común, con rubro: SINE ACTIONE AGIS.
4. Tesis número I.6o.A.33 A, emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XV, Marzo de 2002, Página: 1350. Bajo el rubro FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, FALTA O INDEBIDA. EN CUANTO SON DISTINTAS, UNAS GENERAN NULIDAD LISA Y LLANA Y OTRAS PARA EFECTOS.

5. Tesis emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989, Página: 579. Con rubro PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO.
6. Tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante Tesis número 2a. LVI/2000, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XII, Julio de 2000, Página: 156, bajo el tema DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.
7. Tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: XI, Febrero de 1993, Página: 275, que a letra dice: LEGITIMACION EN LA CAUSA Y LEGITIMACION EN EL PROCESO. DIFERENCIAS.
8. Tesis, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: VI, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1990, Página: 556, que al rubro señala: INTERES JURIDICO EN EL AMPARO
9. Tesis emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990, Página: 264, que textualmente menciona: INTERES JURIDICO. SUS ACEPCIONES TRATANDOSE DE RECURSOS E INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS.
10. Tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo: 37 Primera Parte, Página: 27, señala lo siguiente: INTERES SIMPLE. NO TIENE NINGUNA PROTECCION JURIDICA DIRECTA Y PARTICULAR.
11. Tesis número I.13o.A.51 A, emitida por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XVI, Agosto de 2002, Página: 1403, se expresa lo siguiente: TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. DEBE PRECISAR LOS EFECTOS DE SUS SENTENCIAS.
12. Tesis número I.9o.A.10 A, emitida por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XIII, Enero de 2001, Página: 1724, que al rubro señala: FIRMA FACSIMILAR, DEBE DECLARARSE LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL DOCUMENTO QUE CONTENGA LA.
13. Tesis número 73, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Apéndice de 1995 Séptima Época, Tomo III, Parte SCJN, Página: 52, que al rubro señala: FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.
14. Tesis número VI.1o.232 K, emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: XV-II, Febrero de 1995, Página: 189, que expresa lo siguiente: ACTOS DE AUTORIDAD. DEBEN CONSTAR POR ESCRITO Y ESTAR FUNDADOS Y MOTIVADOS
15. Tesis número VI. 2o. J/248, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: 64, Abril de 1993, Página: 43, señala lo siguiente: FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.
16. Tesis número I.4o.A.342 A, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XV, Marzo de 2002, Página: 1428, que al rubro señala: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ACTO QUE LO INICIA ES EFICAZ A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN.
17. Tesis número I.4o.A. J/19, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XVII, Enero de 2003, Página: 1665, con rubro: NULIDAD PARA EFECTOS PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.
18. Tesis número I.6o.A.33 A, emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XV, Marzo de 2002, Página: 1350, y que invocamos por analogía, misma que al rubro señala: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, FALTA O INDEBIDA. EN CUANTO SON DISTINTAS, UNAS GENERAN NULIDAD LISA Y LLANA Y OTRAS PARA EFECTOS.

19. Tesis, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: XII, Diciembre de 1993, Página: 920, que al rubro señala: ORDEN DE VISITA. NULIDAD DE LA. DEBE SER LISA Y LLANA.
20. Tesis que fue emitida por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, misma que es visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo: XX, Noviembre de 2004, Página: 1987, que al rubro indica: NULIDAD. SENTENCIA QUE RECAE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, NO CABE DISTINGUIR ENTRE LISA Y LLANA O PARA EFECTOS.
21. Tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo: 59 Sexta Parte, Página: 53. Bajo el rubro TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. PRECISION EN SUS SENTENCIAS
22. Tesis emitida en el juicio número 3487/2003, resuelto por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XVIII, Diciembre de 2003, Página: 1428, que al rubro señala: NULIDAD. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.
23. Tesis de Jurisprudencia número 2a./J. 63/97, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en la visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Página: 295, señala lo siguiente: "AMPARO DIRECTO ADMINISTRATIVO. PUEDEN SEÑALARSE COMO RESPONSABLES LAS AUTORIDADES DEMANDADAS, CUANDO EL AMPARO EN SU CONTRA NO SE PROMUEVE POR VICIOS PROPIOS.

Jurisprudencia y Tesis del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

1. Tesis de Jurisprudencia número S.S./J. 8, emitida por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, visible en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de noviembre 4, 1999, Época Tercera, que al rubro señala: VIOLACIONES CONSTITUCIONALES. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL ES COMPETENTE PARA CONOCER DE.
2. Tesis de Jurisprudencia número S.S./J. 3, emitida por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Segunda Época, visible en la G.O.D.D.F., junio 29, 1987, señala lo siguiente: DEMANDA. EXTEMPORANEIDAD DE LA.
3. Tesis de Jurisprudencia número S.S./J. 25, emitida por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, visible en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de diciembre 3, 1990, Segunda Época, señala lo siguiente: AGRAVIOS INSUFICIENTES.
4. Tesis de Jurisprudencia número S.S./J. 1, emitida por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, visible en la G.O.D.F., de diciembre 8, 1997, Época Tercera, señala lo siguiente: AGRAVIOS EN LA APELACION, DESESTIMACION DE LOS.
5. Tesis de Jurisprudencia número S.S./J. 6, emitida por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, visible en la G.O.D.D.F., junio 27, 1988, Época Segunda, señala lo siguiente: FIRMA AUTOGRAFA. ES INDISPENSABLE EN TODO ACTO DE AUTORIDAD.
6. Tesis de Jurisprudencia número S.S./J. 24, emitida por la Sala Superior de ese Tribunal, visible en la G.O.D.D.F., diciembre 3, 1990, Época Segunda, señala lo siguiente: PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN EL.
7. Tesis de Jurisprudencia S.S./J. 22, emitida por la Segunda Sala de ese Tribunal, visible en la G.O.D.D.F., octubre 15, 1990, Época Segunda, misma que al rubro señala: SUMARIO DE ADEUDOS FISCALES. DEFINITIVIDAD DEL.
8. Tesis de Jurisprudencia, emitida por la Sala Superior del citado Tribunal, bajo el número S.S./J. 13, visible en la G.O.D.F., diciembre 2, 1999, Época Tercera, y que al rubro señala: CAUSALES DE NULIDAD. SI RESULTA FUNDADO UNO DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD NO ES NECESARIO EL ANALISIS DE TODOS LOS DEMAS.

Jurisprudencia y Tesis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

1. Tesis número III-PSS-492, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación del Año VIII. No. 93. Septiembre 1995, Tercera Época, Página: 23, expresa lo siguiente: AGRAVIOS INOPERANTES.- TIENEN ESTA NATURALEZA LOS EXPRESADOS POR LA ACTORA SI NO SE REFIEREN A LOS RAZONAMIENTOS FUNDAMENTALES DE LA RESOLUCION IMPUGNADA.
2. Tesis número V-TASR-XIII-129, emitida por la Primera Sala Regional de Oriente (Puebla, Pue.), visible en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del Año II. No. 13. Enero 2002, Quinta Época, Página: 253, que al respecto nos dice: AGRAVIOS INFUNDADOS DENTRO DEL JUICIO DE NULIDAD.
3. Tesis número V-TASR-IX-220, emitida por la Primera Sala Regional del Noreste. (Monterrey, N.L.), del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año II. No. 22. Octubre 2002, Página: 320, que al rubro señala: FIRMA ELECTRÓNICA.- ES ILEGAL EL DOCUMENTO QUE LA OSTENTA.
4. Tesis número II-TASS-8659, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, del Año VII. No. 76. Abril 1986, Segunda Época, Página: 872, que al rubro señala: "PRESUNCION DE VALIDEZ Y LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD.
5. Tesis número III-TASS-1842, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, del Año III. No. 32. Agosto 1990, Tercera Época, Página: 26, misma que señala: NEGATIVA LISA Y LLANA.- SU MANIFESTACION TIENE COMO EFECTO REVERTIR LA CARGA DE LA PRUEBA.
6. Tesis número II-TASS-8859, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, del Año VII. No. 74. Febrero 1986, Segunda Época, Página: 1160, señala lo siguiente: NEGATIVA LISA Y LLANA.- SUS EFECTOS.
7. Tesis número III-TASS-26, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, del Año I. No. 1. Enero 1988, Tercera Época, Página: 24, manifiesta al rubro: CARGA DE LA PRUEBA.- CORRESPONDE AL ACTOR CUANDO SU NEGATIVA LISA Y LLANA IMPLICA LA AFIRMACION DE OTRO HECHO.
8. Tesis de Jurisprudencia número *V-J-SS-13, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.J.F.A., Quinta Época. Año II. No. 19. Julio 2002, Página: 7, que al rubro señala: FIRMA AUTÓGRAFA.- ES UN REQUISITO DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO CUYA AUSENCIA GENERA LA NULIDAD LISA Y LLANA.
9. Tesis número III-TASS-2225, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.F., del Año V. No. 53. Mayo 1992, Tercera Época, Página: 18, que la rubro señala: ACLARACION DE SENTENCIA.- SU PROCEDENCIA.
10. Tesis número III-PSS-492, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación del Año VIII. No. 93. Septiembre 1995, Tercera Época, Página: 23, expresa lo siguiente: AGRAVIOS INOPERANTES.- TIENEN ESTA NATURALEZA LOS EXPRESADOS POR LA ACTORA SI NO SE REFIEREN A LOS RAZONAMIENTOS FUNDAMENTALES DE LA RESOLUCION IMPUGNADA.
11. Tesis número IV-P-2aS-192, emitida por la Segunda Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.F.: Año II. No. 19. Febrero 2000, Cuarta Época, Página: 72, señala lo siguiente: INCOMPETENCIA "RATIONE TEMPORIS".
12. Tesis número V-P-SS-57, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año I. No. 7. Julio 2001, Página: 110, señala lo siguiente: INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD, DEBE ESTUDIARSE EN PRIMER TÉRMINO, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 237 Y 238 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE.
13. Tesis número IV-P-1aS-68, emitida por la Primera Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.F.: Año II. No. 17. Diciembre 1999, Cuarta Época, Página: 38, que al rubro menciona: COMPETENCIA.- SU FALTA DE FUNDAMENTACIÓN DA LUGAR A UNA NULIDAD LISA Y LLANA.
14. Tesis número II-TASS-4791, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.F.: Año V. No. 40. Abril 1983, Segunda Época, Página: 711, que al

rubro señala: SENTENCIAS QUE DECLARAN LA NULIDAD.- SU ALCANCE LO DETERMINAN SUS CONSIDERACIONES.

15. Tesis número III-JSS-A-31, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.F.: Año VII. No. 75. Marzo 1994, Tercera Época, Página: 7, expone lo siguiente: INCOMPETENCIA E ILEGITIMIDAD SON DOS INSTITUCIONES JURIDICAS DIFERENTES.
16. Tesis número III-PS-I-2, emitida por la Primera Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.F.: Año IX. No. 99. Marzo 1996, Tercera Época, Página: 8, que al rubro señala: INCOMPETENCIA.- EL ARTICULO 238, FRACCION I, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION SOLO COMPRENDE LA INCOMPETENCIA DEL ORGANO DE AUTORIDAD Y NO LA ILEGITIMIDAD DEL NOMBRAMIENTO DE SU TITULAR.
17. Tesis número IV-P-1aS-32, emitida por la Primera Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la R.T.F.F.: Año II. No. 7. Febrero 1999, Cuarta Época, Página: 57, que menciona lo siguiente: ACTO ADMINISTRATIVO.- DEBE DECLARARSE NULO AL CARECER DE AUTENTICIDAD AQUÉL QUE NO CONTIENE FIRMA AUTÓGRAFA DE SU EMISOR.
18. Tesis emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en su Revista No. 12. Mayo - Junio 1980, Segunda Época, Página: 137, que al rubro señala: SENTENCIA.- EFECTOS DE UNA NULIDAD POR DESVIO DE PODER.

PÁGINAS DE LA INTERNET

1. <http://www.mexicolegal.com/>
2. <http://www.juridicas.unam.mx/>
3. <http://www.scjn.gob.mx/>
4. <http://www.tcadf.gob.mx/>
5. <http://www.asamblea.df.gob.mx/>
6. <http://www.finanzas.df.gob.mx/>
7. <http://www.tff.gob.mx>
8. <http://www.diputados.gob.mx>
9. <http://www.monografias.com/>
10. <http://www.dof.gob.mx>