



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

**“OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL
DISTRITO FEDERAL DE INDEMNIZAR AL GOBERNADO POR
UN ACTO DE AUTORIDAD DECLARADO NULO POR EL
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL”**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
J O S É Á N G E L C A N O C A S T R E J Ó N**

ASESOR: LIC. PATRICIA GARCÍA CARRASCO

2010





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios por permitirme elegir.

A mi esposa por tener la paciencia y amor necesarios para alentarme en la carrera de mi vida.

A mis padres que con sacrificio y esfuerzo me impulsaron a seguir avanzando siempre.

A mis hermanos, quienes han sido ejemplo y motivo para superarme día con día.

A todas aquellas personas que han confiado en mí y me permiten ocupar un espacio en su vida.

A quienes hicieron posible el presente trabajo de investigación.

¡Gracias!

INDICE

Presentación

1 Justicia Administrativa	9
1.1.- Concepto;	9
1.1.2.- Antecedentes;	10
1.2.- Justicia Administrativa en México;	12
1.2.1.- Concepto de Derecho Administrativo;	21
1.2.2.- Fuentes del Derecho Administrativo;	24
1.2.3.- El Derecho Administrativo en el Derecho Público;	31
1.2.4.- Relaciones del Derecho Administrativo;	33
1.2.5.- Formas de actividad administrativa;	40
1.2.6.- Posición del Estado frente a la Justicia Administrativa;	48
1.2.7.- La Potestad Reglamentaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;	50
1.2.8.- Principio de Legalidad.	54
 2 Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	 58
2.1.- Exposición de motivos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;	58
2.2. Organización;	64
2.2.1.- Integración de Salas del Tribunal;	67
2.2.2.- Requisitos para ser Magistrado de Sala Superior;	68
2.2.3.- Requisitos para ser Magistrado de Sala Ordinaria y Sala Auxiliar;	69
2.3.- Competencia;	72
2.3.1. Competencia de las Salas del Tribunal;	74
2.3.1.1.- Competencias de Sala Superior;	74

2.3.1.2.- Competencia de Salas Ordinarias y Auxiliares;	75
2.4.- Procedimiento;	77
2.4.1.- Partes;	80
2.4.2.- Incidentes;	84
2.4.3.- Notificaciones y términos;	89
2.4.4.- Impedimentos;	97
2.4.5. Demanda y contestación;	99
2.4.6.- Suspensión;	107
2.4.7.- Pruebas;	111
2.4.8.- Improcedencia y sobreseimiento;	116
2.4.9.- Audiencia;	118
2.4.10.- Sentencia;	120
2.4.10.1.- Concepto, clases y alcances;	125
2.4.11.- Cumplimiento de Sentencia;	129
2.4.12.- Recursos;	130
2.4.13.- Jurisprudencia.	133
3 Responsabilidad del Estado	136
3.1. Responsabilidad Pecuniaria del Estado;	142
3.2. Daños y Perjuicios;	147
3.2.1. Concepto;	150
3.2.2. Antecedentes;	152
3.3. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tribunal de plena jurisdicción competente para conocer respecto de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Federal;	158

3.4. Propuesta de modificación a la Ley Orgánica y Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mediante la que se reforman y adicionan artículos que contemplen las facultades y procedimiento para condenar y ejecutar la sanción pecuniaria por la que deberá ser indemnizado el demandante favorecido por una resolución que declare la nulidad de la resolución y/o acto emitido por la Administración Pública del Distrito Federal.	161
Conclusiones	176
Bibliografía	183

Introducción

A partir del sistema legal constituido en el año de 1917, en el Estado mexicano ha operado un orden jurídico que radica en un estado de derecho, en donde priva el respeto tanto del poder gubernamental a los gobernados como de éstos hacia ese sistema normativo establecido en la Carta Magna.

No obstante, en ocasiones el gobernante viola el sistema normativo en detrimento del ciudadano, quien afortunadamente cuenta con medios de control del poder estatal manteniendo el equilibrio y paz social

Es así que han sido creados medios de control que vigilan y sancionan la actuación gubernamental a nivel federal y local; tal es el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, órgano de impartición de justicia autónomo con plena jurisdicción para dictar sus fallos en materia administrativa, en el que actualmente se ventilan litigios entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares que residen o realizan sus actividades cotidianas en esa entidad.

A través del juicio de nulidad substanciado en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se procura una verdadera defensa en contra de las arbitrariedades cometidas por la administración pública local; sin embargo, consideramos que sería de gran importancia que a través de las sentencias emitidas por ese Órgano Jurisdiccional, se exija, además, una indemnización pecuniaria en favor del gobernado afectado en su patrimonio por un acto estatal declarado nulo.

Lo anterior se considera necesario debido a que hoy por hoy la persona que haya sido afectada en su patrimonio por un acto de autoridad declarado ilegal, debe acudir ante otras instancias para que sea restituido plenamente en sus derechos indebidamente afectados, puesto que en la Ley Orgánica del

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no se encuentra contemplada indemnización patrimonial por el daño causado por el administrante como consecuencia de su actuación arbitraria o ilegal.

Es por ello que en este trabajo se analiza la viabilidad de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal conozca y determine la indemnización a favor del gobernado afectado patrimonialmente por actos de autoridad declarados nulos, resarciéndole así, en todos y cada uno de sus derechos indebidamente afectados, brindándole una justicia completa, pronta y expedita.

La metodología ocupada para la realización de éste trabajo consistió en analizar desde un panorama amplio la Justicia Administrativa, así como lo tocante a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, hasta concretar el análisis de aplicación de ambos en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por ello dividimos el trabajo de la siguiente forma: La parte introductoria a la justicia administrativa, en la que abordamos sus antecedentes, concepto y la posición del Estado desde sus orígenes en el derecho Francés hasta nuestros días en México; por otra parte estudiamos la estructura, facultades y actividad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, órgano de control encargado de vigilar y sancionar la actividad gubernamental en la entidad capital; por último, examinamos la forma y control de la responsabilidad estatal, su concepto, antecedentes, así como el procedimiento que actualmente se sigue para responsabilizar pecuniariamente al Órgano Administrativo y/o funcionario público que en indebido desempeño de sus funciones causa un daño al gobernado.

Cabe destacar que el presente trabajo de investigación fue iniciado con anterioridad a la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso

Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de septiembre del año 2009; no obstante la misma no cambió ni tocó, substancialmente, artículos o cuestiones relativas al tema propuesto, que lo hicieran obsoleto o innecesario; sin embargo fue necesario ajustarlo a la reglamentación vigente permitiéndonos hacer los comentarios precisos en el capítulo respectivo.

CAPÍTULO 1

Justicia Administrativa

1.1.- Concepto; 1.1.2.- Antecedentes; 1.2.- Justicia Administrativa en México; 1.2.1.- Concepto de Derecho Administrativo; 1.2.2- Fuentes del Derecho Administrativo; 1.2.3.- El Derecho Administrativo en el Derecho Público; 1.2.4.- Relaciones del Derecho Administrativo; 1.2.5.- Formas de actividad administrativa; 1.2.6.- Posición del Estado frente a la Justicia Administrativa; 1.2.7.- La Potestad Reglamentaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; 1.2.8.- Principio de Legalidad.

1.1. Concepto;

El término Justicia Administrativa comprende el equilibrio entre la actuación de los órganos del Estado y los derechos del gobernado, así como la defensa de los derechos del administrado mediante un procedimiento jurisdiccional en el que serán respetados los principios del proceso, formas de actuación, órganos con competencias especiales y el proceso posterior ante los órganos judiciales, en todos aquellos casos en los que administrado y administrante controviertan un acto.

Fue en Francia, con posterioridad a la “Revolución Francesa” (1789) que se creó un nuevo régimen basado principalmente en la división de poderes y la ley como expresión de la voluntad general de Rousseu; así como en defensa a los derechos de los gobernados de los actos del Estado-rey, hoy conocido como justicia administrativa; con la finalidad de instituir un procedimiento administrativo que fuera sometido a un Órgano de Justicia especializado que, de forma autónoma y en apego a la normatividad aplicable, resolviera las controversias suscitadas entre el Estado y el gobernado.

Así surgen en Francia, dentro del Consejo de Estado, órganos jurisdiccionales especializados en lo contencioso administrativo, que conocerían de las controversias suscitadas entre gobernado y gobernante, impartiendo, en principio, una justicia retenida, dirimida por la propia Administración; sistema legal que causaba parcialidad estatal e inseguridad jurídica al administrado, siendo necesario establecer órganos autónomos que examinaran el actuar del ejecutivo, por lo que surgió con posterioridad lo que hoy conocemos como justicia delegada, mediante la que los órganos contenciosos administrativos emitirían sus fallos sin la consulta o sanción del Estado.

1.1.2. Antecedentes

Desde el siglo XIII fue el Consejo de Estado el instrumento de control jurisdiccional en Francia, aunque en sus inicios se caracterizaba por ser un órgano de justicia retenida o de consulta de monarcas capetianos y por lo tanto la justicia impartida era ineficaz.

A la creación del Consejo de Estado Francés, no se le podía considerar como un órgano de justicia como tal, pues sus sentencias requerían para su definitividad de la posterior aprobación del Ministerio Administrativo que había dictado el acto o resolución enjuiciada, lo que se conoce actualmente como justicia retenida, hoy, no podría ser valorada como auténtica justicia administrativa, pues Juez y parte eran acogidos en una misma persona, el Monarca (hoy Administración Pública –v.g.: recurso de inconformidad).

Fue realmente el movimiento sociopolítico-intelectual conocido como “Revolución Francesa” el que sacudió y suprimió las instituciones políticas y judiciales del antiguo régimen, obteniendo sus primeros logros con el Código Napoleónico que instauró una monarquía sustentada en la

burguesía y en las masas populares, fundada en el merito y en la capacidad y no en la nobleza o en la herencia, creando la Constitución del 15 de diciembre del año 1799, fundada en la división de poderes.

Siendo hasta el 24 de mayo de 1872, que el Consejo de Estado se concibió con carácter de tribunal autónomo, sin requerir la aprobación posterior de una autoridad administrativa, abandonando de esa manera a la justicia retenida.

Por más de un siglo el Consejo de Estado de Francia ha cultivado la justicia administrativa delegada de plena jurisdicción, siendo el modelo seguido en México, en parte, por la Ley de Justicia Fiscal de 1936 en que se fundaba la actuación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, y con posterioridad, desde su institucionalización el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal adoptó ese modelo jurisdiccional.

Actualmente el Consejo de Francia, es una autoridad administrativa que brinda seguridad jurídica a los habitantes franceses, controlando la legalidad de la actuación del Estado mediante cuatro recursos contenciosos administrativos:

- 1) Recurso de Interpretación:** Que tiene como objeto que el Juez administrativo decida una cuestión previa relacionada con la interpretación que pida un Juez Judicial, sobre un acto administrativo del que derivan consecuencias controvertidas entre particulares; verbigracia: Demanda respecto del pago de la contraprestación de un servicio del que sea necesaria la acreditación de la legitimidad para reclamarlo.

2) Recurso de Represión: Conoce de sanciones penales por violaciones o atentados al dominio público.

3) Recurso de Anulación: La finalidad de este recurso es eliminar o nulificar una decisión ejecutoria o acto con efectos negativos, mediante este recurso no se podía obtener una reparación pecuniaria.

4) Recurso de Plena Jurisdicción: Además de contener las características del recurso de anulación, las facultades del Juez son muy amplias, tal es el caso que se le autoriza para reglamentar las consecuencias de su decisión, desde un mínimo, que consiste en reformar la decisión impugnada, hasta un máximo que es la condena al órgano administrativo pecuniaria y/o disciplinariamente (Nótese que tanto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuentan con las características de un tribunal de plena jurisdicción).

1.2. Justicia Administrativa en México

Mucho antes de la adopción de ideas y procedimientos surgidos durante la Revolución Francesa, en el año de 1541 se creó el Juzgado General de Indias, que concurrentemente con los alcaldes y corregidores estaba facultado para resolver los litigios de primera instancia y de las Audiencias Reales de Indios, (máximo órgano de justicia), con sede en Guadalajara y en la Ciudad de México las cuales fungían como tribunales de apelación.

La legislación novohispana estuvo vigente en nuestro país hasta el triunfo de la República en el año 1867. Desde el siglo XVI, el Consejo Real y soberano de Indias, o Consejo de Indias como comúnmente es conocido,

fue quien asesoraba al rey en asuntos de índole ejecutivo, legislativo y judicial en España, así como en las colonias españolas ubicadas en América y Filipinas.

Ese tribunal colegiado, además de asesorar al monarca, ejercía funciones legislativas, administrativas y judiciales. En materia judicial el Consejo era un órgano de plena jurisdicción por lo que no tenía que consultar al rey respecto de las resoluciones definitivas emitidas por la sala de justicia de primera instancia y de apelación (segunda instancia), emprendiéndose entre estas la de índole administrativo.

Debemos destacar que el interés de la corona española durante la Colonia fue constante y continuo para resolver las contiendas entre la administración pública y el particular, pues en ese momento también eran españoles gobernados en la Nueva España, sin dejar de mencionar que la Corona buscaba defender a la población originaria de lo que hoy conocemos como República Mexicana. Pero, fue hasta 1786 en que se creó la Junta Superior de Hacienda que fungía como Tribunal de Apelación en los asuntos contenciosos-fiscales, en la que los intendentes actuaban como primera instancia en los litigios relativos a las rentas del tabaco, alcohol y pulques, pólvora, naipes y todos los asuntos en los que estuviera interesado el Real Erario.

En octubre de 1822 las cortes de Cádiz dispusieron que subsistieran los juzgadores de Hacienda Pública que constituían un contencioso fiscal dentro del poder judicial. Podemos considerar a esta junta como uno de los primeros antecedentes de los tribunales de justicia fiscal y administrativa en México.

Es así que en el mes de mayo de 1853, durante la segunda república centralista a cargo de Antonio López de Santana, don Teodosio

Lares dando un viraje completo hacia el sistema francés buscó poner las contiendas surgidas entre los particulares y la Administración Pública en un Consejo de Estado incorporado al poder ejecutivo, realizando el proyecto del ordenamiento jurídico que se expidió y a la postre fue declarado inconstitucional, “Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo”.

La “Ley Lares”, como fue conocida en mayor medida, establecía concretamente lo siguiente:

- Los tribunales judiciales no conocerían de las controversias contenciosas administrativas;
- Dividía las cuestiones administrativas de la siguiente manera:
 - a. Obras públicas
 - b. Contratos celebrados por la administración
 - c. Rentas nacionales
 - d. Actos administrativos en materia de policía, agricultura, comercio e industria que tuvieran por objeto el interés general
 - e. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos;
 - f. A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesario el derecho civil.
- Delimitaba la competencia de los tribunales administrativos, siendo ministros de Estado, el Consejo y Gobernador de Estado y Jefes de los Estados;
- Establecía la conformación primaria del tribunal, señalando que sería una Sección Administrativa creada dentro del Consejo de Estado, la que se compondría de 5 consejeros nombrados por el presidente de la República Mexicana, así como un secretario de la sección, elegido de entre los oficiales del consejo

- Se disponía que la Suprema Corte de la Nación sería la encargada de definir la competencia relativa a los asuntos Judiciales y Administrativos.
- Se ordenaba que en los asuntos de carácter judicial en los que fuera demandada la administración pública, se tendría que presentar una memoria a la autoridad competente expresando los motivos por los cuales se pretendía ejercitar esa acción; con esa memoria el órgano a resolver determinaba si era procedente la demanda.
- Se señaló que para el caso de que la demanda instaurada en contra de la administración pública fuera procedente y el actor acreditara los extremos de su acción, la autoridad judicial se encontraba impedida para ejecutar la sentencia por lo que se refería a cantidad líquida, es decir, sólo proponía las cantidades que debía pagar y era la propia administración quien se encargaba de ejecutar el pago.

De igual forma, la responsabilidad de los servidores públicos era determinada por la propia administración pública.

Ese sistema siguió al francés de justicia retenida; constaba de una primera instancia ante el Ministerio correspondiente, que de alguna manera admitía o desechaba la demanda o petición; de ser admitida, pasaba a la sección de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en el que sería resuelto. Las resoluciones del Consejo podían ser apeladas hasta en tercera instancia ante el Consejo de Ministros (figura que en la actualidad podría ser equiparada al Juicio de Amparo).

Cabe señalar que la “Ley Lares” no fue bien recibida por don Alberto Vázquez del Mercado, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien sostuvo la inconstitucionalidad de esa ley por considerar que

la misma implicaba reunión de poderes (ejecutivo y legislativo) en una sola persona. Provocando que en noviembre de 1855 fuera derogada por la Ley Juárez, que suprimió a los jueces y tribunales de hacienda, pasando los asuntos de su competencia a los jueces ordinarios, pero abrió la polémica jurídica entre el sistema francés, expuesto por don Teodosio Lares, y el sistema judicialista americano, sostenido por los liberales, a los que apoyaba don Ignacio L. Vallarta, entonces ministro de la Suprema Corte de Justicia. “Con la Ley Lares se pretendía establecer órganos contenciosos administrativos, sin embargo su aplicación fue efímera¹.

De esa forma en 1861, entra en vigor la primera Ley de Amparo, que trataba cuestiones referentes al respeto de derechos naturales y sociales (garantías individuales) de los hombres en territorio Mexicano, sin ser concretamente la Ley de Amparo defensa de los particulares en contra de los actos ilegales de la administración pública.

En el año de 1927 es publicada la Ley de la Tesorería de la Federación, que regulaba cuestiones en materia fiscal; sin embargo, no fue recibida con aceptación debido a que el procedimiento en contra de los créditos o sanciones emitidas por la Administración Pública, implicaba demasiado tiempo y deficiencia, lo que ocasionaba desinterés en promover o, en su caso, proseguir el juicio instaurado, el cual envejecía por falta de promoción; además, el contribuyente (causante en ese tiempo) tenía que agotar el recurso ordinario antes de acudir a la instancia correspondiente (figura jurídica que hoy conocemos como Juicio de Garantías).

Es hasta el año de 1936 (más de 70 años), que el control de la Administración Pública permaneció dentro de la órbita del poder judicial

¹ ARAIZA VELÁZQUEZ, Jaime “Justicia Fiscal y Administrativa”, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, No 1, 4ª época, México, 2005, página 22.

federal a través del Juicio de Amparo o también llamado de Garantías, puesto que fue en ese año cuando se promulgó la Ley Federal de Justicia Fiscal, por la que se crea, organiza y norma el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El 27 de agosto de 1936, el presidente Lázaro Cárdenas, emite la Ley de Justicia Fiscal, propiamente el acta de nacimiento en la República Mexicana del primer Tribunal de lo Contencioso Administrativo calificado, entonces, como Tribunal Fiscal de la Federación.²

La Ley de Justicia Fiscal instituye la conformación, organización y actuación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, misma que estuvo vigente hasta el 31 de diciembre del año 1938, pues ésta fue absorbida por el Código Fiscal de la Federación del 1 de enero de 1939, en el que además de las facultades otorgadas se incorporó lo relativo a los conceptos de sujetos y elementos de la obligación tributaria, se reglamentó el procedimiento económico coactivo, así como lo relativo a las infracciones y sanciones. Cabe destacar que como lo es hoy en menor medida, en aquel tiempo eran los licenciados en contaduría quienes realmente litigan en materia fiscal, debido al poco conocimiento de la materia tributaria por parte de los abogados o licenciados en derecho.

Desde su promulgación y posterior publicación, la Ley de Justicia Fiscal causó gran pugna por parte del Estado, toda vez que por primera vez existía un tribunal que siendo “autónomo” del Ejecutivo vigilaba la actuación de la función pública; es decir, se creaba un órgano de justicia que no “dependía” del Poder Ejecutivo para emitir sus fallos; pero la constitucionalidad del mismo se encontraba en tela de juicio pues se decía que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no lo

² AZUELA GUITRÓN, Mariano, “Justicia Fiscal y Administrativa”, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, n° 1, 4ª época, México, 2005, página 13.

contemplaba, además de haber sido dotado únicamente de competencia en materia Tributaria.

Brillante esfuerzo realizaron los tres autores de la ley en la exposición de motivos publicada con la ley en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1936, Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuen, pretendiendo acreditar y demostrar la constitucionalidad de la ley, sin lograrlo. No había texto constitucional que la apoyara y sí uno, el del 49 (Constitución de 1917) que no la permitía.

Origen inconstitucional de la ley y el Tribunal, que se corrigió años después, 1946, con la reforma al artículo 104 de la Constitución, que sin duda sentó la base para la creación de tribunales administrativos federales. En esos primeros diez años de trabajos jurisdiccionales no se discutió más que la inconstitucionalidad y la autonomía del Tribunal frente a la Secretaría de Hacienda, cuyas resoluciones juzgaba, no obstante ser parte formal de la misma Secretaría.

Con el fin de desvirtuar la incertidumbre jurídica que existía en cuanto a la constitucionalidad de los tribunales fiscales y pugna por parte de diversos organismos de gobierno, fueron necesarias diversas reformas a las Constitución; la primera de ellas según decreto publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre del año 1946, mediante la que se adicionó la fracción I del artículo 104 constitucional, que instituyó el recurso de revisión en favor de la Administración Pública en contra de las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación; la segunda el 19 de junio de 1987; adicionando al artículo 73 de Nuestra Carta Magna la fracción XXIX-H, por el que se faculta al Congreso de la Unión de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena jurisdicción para emitir los fallos, que tengan a su cargo dirimir las

controversias suscitadas entre la Administración Pública y los gobernados, por el actuar ilegal o arbitrario de la primera de esa Administración.³

Durante el periodo que comprende el año 1936 a 1983, de igual manera se realizaron diversas reformas al Código Fiscal de la Federación, sin constituir un avance importante en la materia procedimental contenciosa; toda vez que fue simplemente una reestructuración del Código Fiscal anterior; así como el Código Fiscal del 12 de diciembre de 1981, que entró en vigor hasta el 1 de enero de 1983, debido a la crisis económica sufrida en el país en ese año, a consecuencia de la falta de liquidez para refinanciar sus deudas.

Es así que el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el precedente más importante en la justicia administrativa-fiscal en México.

Por lo que respecta al Distrito Federal, se gestaba ya una forma de gobierno en la que imperara el estado de derecho. Eran finales de 1970 cuando se expedía una legislación para esa entidad, por medio de la cual se dividía su territorio en 16 delegaciones políticas, con la finalidad de lograr una mejor administración, acercando a los gobernantes con los gobernados, promoviendo una mayor eficacia en el servicio público y en todos los actos de gobierno.

A finales del 1970, el presidente de la República Mexicana, había prometido crear un órgano de protección de la legalidad de los actos emanados del gobierno del Distrito Federal, que por error, ignorancia, mala fe o arbitrariedad afectaran los intereses de los gobernados, a los que se

³ LOMELÍ CERREZO, Margarita, EL ORIGEN DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA, Justicia Administrativa en México y en Iberoamérica, Revista de Estudios de derecho Público I, Edit. FUNDAp, México 2002, página 57.

podiera acudir con toda confianza a solicitar justicia; ordenando al Jefe del Departamento del Distrito Federal elaborar el proyecto de ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Fue por ello que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, entró en funciones el día 17 de junio del año 1971.⁴

En sus inicios ese Órgano Jurisdiccional tenía competencia para dirimir los conflictos de carácter preponderantemente administrativos; sin embargo la demanda de los gobernados produjo que fuera necesario conocer también de aquellos de carácter fiscal en materia local, sin que cambiara su nombre original.

Respecto al nombre acogido para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, nos hemos permitido comentar que diversos autores sostienen que existe una diferenciación en cuanto al término Contencioso Administrativo (Distrito Federal) y Justicia Administrativa (Federal), argumentando que esos conceptos no pueden ser considerados como sinónimos; toda vez que mientras el Contencioso Administrativo en sentido amplio examina el proceder de la propia administración activa cuando interviene para decidir un punto contencioso, es decir, un recurso administrativo (v.g.: recurso de inconformidad), la justicia administrativa, se refiere a la intervención jurisdiccional por órganos independientes de la administración pública, enmarcados dentro del poder ejecutivo y que tiene su antecedente en una acción administrativa considerada ilegal. De ahí el nombre que ha adoptado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, materia de estudio para su adaptación al hoy Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debido a que dicho concepto define la procedencia del órgano que conoce de la justicia administrativa.

⁴.ARAIZA VELÁZQUEZ, Jaime, Justicia Fiscal y Administrativa, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, N° 1, 4ª época, México 2005, página 23.

La presencia de este organismo jurisdiccional administrativo contencioso, en el contexto de la administración pública del Distrito Federal, ha traído como consecuencia que dicha administración se divida en Administración Pública Activa (Prestadora del Servicio Público) y Administración de Justicia Administrativa (Control Jurisdiccional de la Administración Pública Activa).

Podemos resumir que el sistema constitucional mexicano tomó como modelo el de Francia, de acuerdo con el cual, los conflictos entre la administración pública y los administrados, son dirimidos en tribunales administrativos y sus resoluciones apelables ante el Consejo de Estado (Salas Superiores), "sin que para nada intervenga el Poder Judicial"; a este respecto merece amplia discusión nuestro régimen jurídico administrativo al considerarse como "híbrido", toda vez que las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos sí están "subordinadas" a los criterios de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, tal como se desprende del artículo 104, I-B. Estudio que evitaremos por la extensión que requeriría, además de no ser materia del presente trabajo.

1.2.1. Concepto de Derecho Administrativo;

Al referirnos a esta disciplina podemos afirmar que estamos en presencia de una rama nueva del derecho, cuya breve evolución ha ido aparejada al crecimiento de las estructuras del poder ejecutivo y al incremento de la actividad de éste, y que ha acompañado al poder público en su tránsito desde el Estado Policía al Estado Social de derecho y en el resurgimiento del liberalismo al finalizar el siglo XX.

El derecho administrativo puede ser definido como "La rama de la ciencia del derecho que estudia los principios y las normas que regulan la

organización y la actividad de la Administración Pública, los medios para realizarla y las relaciones que las generan”.⁵

Otros autores señalan que el derecho administrativo es el conjunto de normas jurídicas que obligan y facultan al Estado a cumplir sus fines; en donde por fines debemos entender la protección de los derechos naturales y sociales del hombre, así como la explotación de los recursos naturales habidos en el territorio mexicano estableciendo y haciendo cumplir las normas jurídicas y morales que le permitan vivir en conjunto a los gobernados.

Gabino Fraga, estima que no obstante que se pueda ordenar, agregar o simplificar el concepto dado por diversos tratadistas, se debe partir de los siguientes aspectos:

- a) La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado.
- b) Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos.
- c) El ejercicio de estos derechos y poderes por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen.⁶

De la anterior definición se advierte que el Estado es considerado como una persona colectiva que cuenta con personalidad jurídica y goza de derechos y obligaciones ante los particulares; noción que la escuela

⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, L. Humberto ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª Edición, Limusa Noriega Editores, México 2003, página 57.

⁶ FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, 42ª edición, Editorial Porrúa, México 2002, página 91.

realista, rechaza toda vez que niega la personalidad de la administración pública, argumentando que la misma está integrada por particulares que simplemente manejan servicios públicos, o bien, servicios brindados por el Estado, destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad o sociedad donde éstos se llevan a cabo, por lo que simplemente definen al derecho administrativo como el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos. Definición que para Gabino Fraga es inaceptable en razón de que el derecho administrativo va más allá del servicio público.

Resultando, el derecho administrativo es la rama del derecho público que se encarga de regular la organización, función y actuación jurídica de la Administración Pública aplicable a las relaciones dadas con el gobernado, cuando aquella actúa en carácter de gobernante.

Finalmente podemos señalar que la materia de estudio comprende:

- a) La estructura y organización del poder encargado de la administración pública;
- b) Los medios patrimoniales y financieros de la administración pública para garantizar su sostenimiento y regularidad de su actuación;
- c) El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de función administrativa; estando el derecho administrativo limitado a normar el ejercicio de las atribuciones del Estado, cuando dicho ejercicio revista la forma de la función pública; y la situación de obediencia de los particulares con respecto a la administración pública; es decir, el acato a las normas de carácter jurídico impuestos en legislación correspondiente.

1.2.2. Fuentes del derecho administrativo;

Las fuentes del Derecho son los actos o hechos pasados de los que deriva la creación, modificación o extinción de normas jurídicas. A veces, también se entiende por tales a los órganos de los cuales emanan las normas que componen el ordenamiento jurídico (conocidos como órganos normativos o con facultades normativas), y a los factores históricos que inciden en la creación del Derecho.

En general, fuente es el principio u origen de una cosa, el lugar donde nace o se produce algo. Es el principio, el fundamento, el origen, la causa o la explicación de una cosa. Cuando hablamos del origen de la norma jurídica, nos referimos a los hechos que le dan nacimiento, a las manifestaciones de la voluntad humana o a los usos o prácticas sociales que la generan, nos referimos, desde luego, al origen del propio objetivo.

Es así que podemos señalar clasificar a las fuentes del derecho en: fuentes formales, fuentes reales o materiales y fuentes históricas.

Las fuentes formales son los modos o formas a través de los cuales se manifiesta la norma jurídica externa y socialmente. El concepto de fuentes del derecho en sentido formal es confuso por el hecho de que es usado el concepto de fuente formal para designar tanto al "acto" a través del cual se producen normas jurídicas, como al "modo de expresión" a través del cual se exterioriza el producto de un acto normativo, es decir, el texto o documento en que se formulan las normas jurídicas (como puede ser, por ejemplo, el texto de una ley). Así, cuando se habla de la Constitución como una fuente formal de derecho se puede hacer referencia tanto al "acto" producto del ejercicio de la potestad constituyente (esto es, la facultad de dictar normas constitucionales) como al "texto mismo" en donde se encuentran las normas.

Son fuentes formales: La ley, los tratados internacionales y los principios generales del derecho.

Se denominan fuentes reales o materiales a todos los fenómenos que concurren, en mayor o menor medida, a la producción de la norma jurídica, y que determinan en mayor o menor grado el contenido de la misma; tales fenómenos son: el medio geográfico, el clima, las riquezas naturales, las ideas políticas, morales, religiosas y jurídicas del pueblo, especialmente de los legisladores, líderes políticos, dirigentes obreros, empresarios, juristas o jueces; el afán de novedades, o a la inversa, el excesivo tradicionalismo y rutina; la organización económica, etc.

Son fuentes reales o materiales: la doctrina y la jurisprudencia.

Por último, son fuentes históricas todos aquellos acontecimientos o actos que sucedieron en el pasado pero que trascienden a la creación y normatividad del derecho en la actualidad.

Son fuentes históricas: La Ley de las XII Tablas, que rigió al pueblo romano.

En el derecho administrativo, como en la mayoría de las ramas jurídicas, suele citarse una lista de fuentes, que son, en realidad las fuentes formales o los documentos donde se encuentran las normas del derecho administrativo y aquellos otros textos, ideas o actividades que pueden contener directa o indirectamente reglas o elementos supletorios o interpretativos. En nuestro derecho son fuente:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- b) Los Tratados y Convenios internacionales celebrados por el Presidente de la República Mexicana con aprobación del Senado.
- c) Las Leyes Federales.
- d) Las Leyes Locales.
- e) La Jurisprudencia.
- f) Los Reglamentos.
- g) Los Planes y Programas.
- h) Las Normas oficiales.
- i) Las Circulares.
- j) Los Decretos.
- k) Los Acuerdos.
- l) Los Convenios.
- m) Los Principios Generales del Derecho.
- n) La Costumbre.
- o) La Doctrina.

Las señaladas en los incisos comprendidos del a) al k), exceptuando el inciso e), (jurisprudencia), son fuentes directas y están ordenadas conforme a su secuencia de prelación jerárquica; las cinco restantes son fuentes interpretativas o supletorias.

Gabino Fraga, por su parte señala que para él las fuentes esenciales del derecho administrativo son la ley, los reglamentos, la costumbre y la jurisprudencia, precisando:

“La ley contiene preceptos normativos que rigen la actuación del Estado ante los gobernados, así como la obediencia de éstos últimos frente al Estado, traduciéndose lo anterior en el principio de legalidad que ordena la sujeción de las personas, públicas y privadas, morales

y físicas, a un ordenamiento jurídico, evidentemente la ley es fuente del derecho”.⁷

Aunque advierte que existen excepciones a ese principio de legalidad por causas imputables a fenómenos sociales y naturales, por los que en diversas ocasiones se deja a la voluntad del juzgador la aplicación o interpretación de un precepto normativo, resultando así lo que se conoce comúnmente como facultad discrecional. Dicha facultad es definida por Gabino Fraga como el poder de decisión o apreciación para determinar si se debe obrar o abstenerse en cuanto a la realización de la actuación determinada del Juzgador, advirtiendo que sólo los Juzgadores, Magistrados y Ministros de los Tribunales de justicia pueden hacer uso de esta facultad dentro del marco legal.

La facultad discrecional no se encuentra al margen de la ley, sino dentro de ella; es decir no se trata de una imprevisión legislativa, sino una manifestación expresa de la voluntad del legislador.

Por lo que hace al reglamento, podemos mencionar que siendo un conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facultar el cumplimiento de la ley o de las leyes expedidas por el Poder Legislativo, permite que la legislación se vaya adaptando paulatinamente a las circunstancias cambiantes, tal y como lo exige el derecho positivo mexicano, no obstante, al igual que la ley crea, modifica y extingue derechos y obligaciones.

A este respecto es conveniente precisar que el reglamento es una norma jurídica de carácter general dictada por el Poder Ejecutivo como una

⁷ FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, 42ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, página 104.

facultad reglamentaria, es decir, su origen es administrativo a diferencia de la ley donde el origen es legislativo. El rango en el orden jerárquico es inmediatamente inferior a la ley, y generalmente el objeto del reglamento es facilitar la ejecución de la ley reglamentada.

Su emisión corresponde tradicionalmente al Poder Ejecutivo, aunque los ordenamientos jurídicos actuales reconocen potestad reglamentaria a otros órganos del Estado. “La titularidad de la potestad reglamentaria viene recogida en las constituciones”.⁸

Gabino Fraga, haciendo alusión a la facultad reglamentaria señala que la misma es un medio para la ejecución de la ley o leyes y no, como otros tratadistas la caracterizan, como un acto directo de ejecución.

La facultad reglamentaria en nuestro país, no se encuentra claramente regulada en la Constitución, sin embargo, es aplicada o ejecutada debido a que, a criterio de diversos jurisconsultos, no se contrapone a ningún precepto legal. Hecho que estudiaremos en el capítulo correspondiente.

Por lo que respecta a las circulares como fuente del derecho administrativo, Gabino Fraga, señala, a diferencia de otros tratadistas, que no conforman una fuente del derecho administrativo, puesto que la finalidad de una circular es simplemente dar a conocer, es decir, no engendra obligación alguna de hacer o no hacer.⁹

A decir de la costumbre, práctica social arraigada, la nota distintiva fundamental entre la ley y esta se encuentra en su origen o procedencia,

⁸ ibídem, página 105.

⁹ ibídem

pues la ley procede del poder legislativo establecido por la sociedad, mientras la costumbre nace de forma directa del actuar de la misma sociedad, que mediante la observación continuada de una conducta acaba por imponerla como precepto. Aún así, esta no es una fuente formal del derecho, pero se toman los fundamentos de esta. Para el ordenamiento mexicano es fuente supletoria.

Usualmente las leyes son codificadas de manera que concuerden con las costumbres de la sociedad que rigen, y en defecto de ley, la costumbre puede constituir una fuente del derecho; sin embargo, en algunos países de aplicación del derecho anglosajón la costumbre es fuente de derecho primaria y como tal se aplica antes (o a la vez) que la ley, no siendo el caso de México y concretamente en el derecho administrativo no concurre, salvo en cuestiones indirectas de procedimiento que por inmediatez y economía se “estilan”.

Por jurisprudencia debe entenderse las reiteradas interpretaciones que de las normas jurídicas hacen los tribunales de justicia en sus resoluciones, y puede constituir una de las fuentes del Derecho, según el país. También puede decirse que es el conjunto de fallos firmes y uniformes dictadas por los órganos jurisdiccionales del Estado.

Esto significa que para conocer el contenido cabal de las normas vigentes hay que considerar cómo las mismas se vienen aplicando en cada momento. El estudio de las variaciones de la jurisprudencia a lo largo del tiempo es la mejor manera de conocer las evoluciones en la aplicación de las leyes, quizá con mayor exactitud que el mero repaso de las distintas reformas del derecho positivo que en algunos casos no llegan a aplicarse realmente a pesar de su promulgación oficial.

En el derecho anglosajón es una fuente de primera magnitud, debido a que los jueces deben fundamentar sus decisiones o sentencias judiciales mediante un estudio minucioso de los precedentes.

En el derecho continental no es una fuente del derecho, pero sí es un elemento muy importante a la hora de fundamentar, por ejemplo, las resoluciones de los recursos a los órganos judiciales más elevados, que son los encargados de uniformar la aplicación de las leyes por parte de los diversos y variados órganos judiciales de inferior rango.

En todo caso tampoco el estudio de las sentencias nos da la medida exacta de la realidad del derecho, porque ocurre que en ocasiones y por diversas razones las sentencias dejan de cumplirse o aplicarse. Especialmente cuando el Poder Judicial entra en colisión con otros poderes del Estado moderno como el Ejecutivo y el Legislativo, y aunque compromete el principio de separación de poderes, es un fenómeno que no puede desconocerse completamente al elaborar un teoría del derecho a riesgo de que aparezca como totalmente separada de la realidad jurídica y social.

En el caso específico de México, la jurisprudencia se conforma de cinco y tres resoluciones (Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México) en un mismo sentido sin que se interponga una sola en caso contrario, haga el Poder Judicial de la Federación u Órganos Jurisdiccionales autónomos dotados de plena jurisdicción, como lo es el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal; a estas resoluciones individualmente se les llama tesis; una tesis que aún no ha conformado jurisprudencia, no resulta de aplicación obligatoria. También puede formarse a través de contradicción de tesis, consistente en que el Pleno o las Salas de la Suprema Corte resuelvan el criterio que debe sostenerse sobre una cuestión en particular donde existen posiciones

contrarias o diversas sostenidas por Tribunales Colegiados de Circuito o incluso por las Salas de la Suprema Corte.

Algunos autores coinciden en que la jurisprudencia constituye una fuente indirecta, pues al igual que la costumbre es un medio para la interpretación de las leyes en caso de lagunas de ley o prácticas jurídicas; por lo que no puede ser considerado fuente directa del derecho pues sólo es una interpretación de algo que no está definido claramente.

1.2.3. El Derecho Administrativo en el Derecho Público;

Como ya ha quedado definido, el derecho administrativo es la rama del derecho público que regula la organización, funcionamiento y actividades de la Administración Pública como complejo orgánico del Estado, así como el ejercicio de la función administrativa, y las relaciones del Estado con los ciudadanos, que encuentra en la Constitución su fundamento detallado.

Por su parte el derecho público es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre las personas y entidades privadas con los órganos que ostentan el poder público cuando estos últimos actúan en ejercicio de sus legítimas potestades públicas (jurisdiccionales, administrativas, según la naturaleza del órgano que las detenta) y según el procedimiento legalmente establecido, y de los órganos de la Administración pública entre sí.

Si bien el fenómeno de la administración pública surge con las primeras sociedades políticas, el derecho administrativo como conjunto de normas o como disciplina que estudia estas, es relativamente nuevo.

La llegada del derecho administrativo a nuestra reglamentación jurídica ha tomado gran importancia debido al establecimiento de figuras concomitantes del Estado de derecho; si bien es cierto, desde la época de la colonia en México, se intentaba regular la relación habida entre el gobernante y el pueblo, así como entre éste y sus subordinados, también lo es que el privilegio dado a los mandatarios de aquellas épocas impedía lo anterior, pues normalmente el gobernante reprimía la libertad y necesidad de sus soberanos.

Es decir, con el arribo del derecho administrativo a nuestro sistema de normas, el principio de soberanía es trasladado del Monarca a la generalidad (soberanía), al conjunto de individuos que conforman a toda la sociedad, a quienes coloca en un plano de igualdad ante la ley, sin importar la posición económica o social que guardan dentro de aquella.

Dentro de los avances más importantes dados por la rama del derecho público en estudio, es que hoy en día se pondera la total autonomía de la organización jurídica frente a los intereses económicos particulares y la actuación política discrecional y espontánea de los individuos o ambos.

Muestra de lo anterior es el principio de legalidad en el estado de derecho moderno a través del que se logró someter la coacción directa al cumplimiento de reglas preestablecidas. En consecuencia, tanto el Estado como los particulares actúan según autorizaciones, prohibiciones, permisiones y obligaciones provenientes del ordenamiento jurídico.

El principio de legalidad es un principio fundamental del derecho público conforme al cual todo ejercicio de potestades debe sustentarse en normas jurídicas que determinen un órgano competente y un conjunto de

materias que caen bajo su jurisdicción. Por esta razón se dice que el principio de legalidad garantiza la seguridad jurídica

Sin intentar profundizar en el presente tema, sobra decir que la llegada del derecho administrativo al derecho público ha traído la comprensión, de forma jerarquizada, de las disposiciones constitutivas del Estado, así como las que lo organizan y facultan para intervenir en una diversidad de aspectos de la vida social (servicios públicos, rectoría económica, recepción, manejo y aplicación de las contribuciones obtenidas de los particulares para sufragar gastos comunes, entre otras).

1.2.4.- Relaciones del Derecho Administrativo;

Entiéndase por relación la conexión existente entre una cosa u objeto con otra u otro. En el tema que nos ocupa, el tipo de relaciones existentes con el derecho administrativo pueden ser de supletoriedad o porque algunas reglas derivan de otras ramas del derecho.

Así tenemos que el derecho administrativo se relaciona concretamente con las siguientes:

- a) **Derecho Constitucional:** La Constitución Política es la ley suprema, en ella se estructura la base de los entes públicos y se establecen las reglas en materia de derechos humanos, reglas que deberán ser acatadas y respetadas en la actuación de la administración pública; además, la Constitución contiene otras normas relativas a cuestiones administrativas.

Podemos señalar que diversos jurisconsultos concuerdan en que la relación más importante que guarda el derecho administrativo es aquella que se da con el derecho constitucional, toda vez que el derecho

constitucional es la rama del derecho público cuyo campo de estudio incluye el análisis de las leyes fundamentales que definen a un Estado; de esta manera, es materia de estudio todo lo relativo a la forma de Estado, forma de gobierno, derechos fundamentales y la regulación de los poderes públicos, incluyendo tanto las relaciones entre poderes públicos, como las relaciones entre los poderes estatales y los ciudadanos, de lo que se advierte que el derecho administrativo deriva de la necesidad de regular las relaciones entre la administración pública y el gobernado, pues de otra manera se dejaría actuar de forma desmedida al Estado en agravio del ciudadano.

Aunado a lo anterior, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que da origen y facultades a los Tribunales de control administrativo.

Existe relación con el derecho constitucional, puesto que es éste el que comprende las normas que regulan la estructura u organización jurídico-política del Estado. Las normas del derecho administrativo tratan de la actividad que se desarrolla dentro de los órganos estatales (por ejemplo, el art. 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enumera las atribuciones del Poder Ejecutivo). La norma de derecho administrativo es creada por el legislador dentro de los límites de la norma constitucional y por tanto guarda una estrecha vinculación.

- b) **Derecho Penal:** Un ente de la administración pública es titular de la acción penal y el sistema penitenciario es manejado por ella misma, de ahí las relaciones existentes con la materia jurídica;

Aunado a lo anterior, podemos mencionar que las normas del derecho administrativo en cuanto a su cumplimiento, se encuentran

garantizadas por sanciones civiles, administrativas y penales y de forma recíproca las funciones administrativas son indispensables para que puedan ser llevadas a cabo las penas por el Poder Judicial, pues es el medio que nos conduce a la legalidad de actuación del ente público; “tal es el caso del servicio penitenciario que depende del poder administrativo, recordando que no solamente el derecho administrativo comprende la actuación del Estado frente a los particulares, sino la estructura, jerarquización y funcionamiento de sus propios organismos”.¹⁰

- c) **Derecho Tributario:** Es la disciplina que estudia la regulación de la actividad recaudatoria del Estado y las relaciones que de ella se derivan.¹¹

Esta materia tiene una estrecha relación con el derecho administrativo, toda vez que en un inicio fue la que reguló el establecimiento de sus propios principios, legislación e instituciones, para, con posterioridad, constituir la disciplina generalmente conocida como Derecho Fiscal, y dentro de esta disciplina se identifican normas relativas a los procedimientos con los que se ha pretendido configurar el Derecho Fiscal Administrativo.

- d) **Derecho procesal:** Esta rama presenta una fundamental relación de supletoriedad para los procedimientos de producción y ejecución del acto administrativo, así como para la impugnación de éste, en su caso.

Siendo el derecho procesal la rama del derecho público que se ocupa de regular la actuación de los entes que intervienen en los procesos

¹⁰ FRAGA, Gabino, *ibídem*, página 94.

¹¹ DELGADILLO GUTIERREZ, L. Humberto, ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª edición, Limusa Noriega Editores, México, 2003, página 59.

jurisdiccionales, se relaciona directamente con el derecho administrativo en cuanto a los procedimientos que tanto el Estado como el gobernado deben seguir para conseguir satisfacer sus fines jurídicos y sociales; es decir, el derecho procesal es la rama que se ocupa de las formalidades que deben cumplirse en todo proceso. Hay instituciones que son reguladas por el derecho procesal y que son adoptadas por el derecho administrativo, el derecho administrativo crea sus normas de actuación con base en reglas de carácter procesal preexistentes y en cuanto a las necesidades y circunstancias presentes. Tal es el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

- e) **El Derecho Internacional:** Se define como el conjunto de principios y normas que regulan las relaciones de los Estados entre sí, así como entre estos y otros sujetos de derecho internacional (Organizaciones Internacionales, la comunidad beligerante, los movimientos de liberación nacional y el individuo – persona física como sujeto pasivo del derecho internacional, es decir que recibe de él derechos y obligaciones), que son representados por su servicio diplomático. De esa definición se deduce que existe íntima relación con el derecho administrativo en virtud de que la administración pública realiza, en el interior de cada país, una gran parte de las obligaciones que el derecho internacional impone a los Estados soberanos, al mismo tiempo que el desbordamiento de los intereses colectivos fuera de las fronteras de cada Estado ha ido haciendo surgir esas instituciones internacionales en carácter Administrativo.

- f) **El Derecho Civil:** Es el conjunto de normas jurídicas y principios que regulan las relaciones personales o patrimoniales entre personas, tanto físicas como jurídicas, de

carácter privado y público, o incluso entre las últimas, siempre que actúen desprovistas de imperium (término latino imperium, que se traduce como «dominio» y cuyo significado moderno es poder público).

El Estado, en el Código Civil, reconoce los principios generales de derecho y establece algunas otras regulaciones que son aplicables a diversas ramas jurídicas; del mismo modo la administración pública utiliza figuras del derecho civil, como personalidad, representación, sociedades, entre otras.

Además de lo ya narrado, en el ámbito de responsabilidad del servidor público existe una relación causal entre ambas ramas del derecho, concretamente cuando se alude a las responsabilidades civiles o pecuniarias, es decir, cuando la administración pública se ve obligada a resarcir al ciudadano de los daños causados en su patrimonio por un acto de autoridad considerado ilegal, el gobernado podrá demandar el pago de los mismos mediante juicio seguido ante la autoridad competente en la vía civil; aunque actualmente diversos tribunales administrativos conocen y obligan al Estado a indemnizar de forma pecuniaria al afectado en su patrimonio por un acto carente de las formalidades esenciales previstas por la legislación correspondiente.

Concluyendo que existe relación entre el derecho civil y el derecho administrativo tanto por las personas que intervienen en las relaciones contractuales, como por las instituciones del derecho civil que son aplicables al procedimiento administrativo, tales como los conceptos de capacidad, persona jurídica, persona física, persona moral (asociaciones, sociedades) etc., así como, por las acciones que esas personas hacen valer por hechos que afectan su esfera jurídica.

- g) **Derecho Financiero:** Regula la actividad financiera del Estado referente a la recaudación, gestión y disposición de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de la misión de éste. Las relaciones entre el derecho administrativo y el financiero son inmediatas y contiguas, ello es así porque las funciones y modos de aplicación de las normas financieras así como el procedimiento para requerir al contribuyente son esencialmente administrativos; de ahí que, si la administración pública no realiza su actuación conforme a derecho, son los Tribunales de Justicia Administrativa-Fiscal quienes podrán revisar sus actos.

- h) **Derecho Mercantil:** Al igual que con el derecho civil, ciertas figuras de esta disciplina tienen un uso intensivo por parte de los órganos estatales: las sociedades, contratos, entre otros, además el Estado efectúa intensas operaciones de carácter comercial.

- i) **Derecho Ambiental:** La Constitución Mexicana establece que la propiedad originaria de la tierra es del Estado, el que para satisfacer las necesidades de la nación podrá otorgar a los particulares su explotación por medio de concesiones y permisos, a su vez, las concesiones y permisos son facultades delegadas que en su caso son actos administrativos, actos que son materia de estudio del derecho administrativo.

- j) **Derecho del Trabajo:** Conjunto de normas jurídicas que tiene como objeto el equilibrio y armonía entre dos fuerzas no sólo sociales, sino también económicas que, como el capital y el trabajo, deben conjugarse en beneficio de la sociedad.

En México los conflictos dados entre el patrón y trabajador, son ventilados en primera instancia por órganos administrativos; pero no hay que dejar de lado que el éxito de las tareas administrativas de los trabajadores al servicio del Estado dependerá de su preparación y capacidad de trabajo, quienes estarán sujetos a procedimientos administrativos disciplinarios para el caso de que en su actuar no se conduzcan con legalidad y responsabilidad.¹²

Por otra parte, es dable mencionar que el derecho administrativo no sólo se encuentra relacionado con ramas jurídicas o ramas del derecho, pues además existe una intrínseca relación con ramas del conocimiento humano (científico o técnico) que lo originan, nutren o auxilian, por ejemplo:

- a) Administración;
- b) Economía
- c) Historia
- d) Política
- e) Sociología

Así como con campos del conocimiento o quehacer humanos que son precisamente la materia regulada por el derecho administrativo. En mayor o menor medida, casi toda actividad de la sociedad está contemplada por las reglas del derecho, así tenemos:

- a) Agricultura
- b) Contabilidad
- c) Ecología
- d) Informática

¹² SOBERANES José Luis y otro, EL DERECHO EN MEXICO, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, página 184.

1.2.5. Formas de actividad administrativa;

Por actividad administrativa del Estado, debemos entender la forma en que el titular de la Administración pública impera de manera directa o indirecta para conjugar todos los elementos materiales, fuerzas y energías, con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad.

La administración pública, para prestar los servicios públicos que tiene a su cargo y realizar todas las demás atribuciones que le otorguen las leyes, cuenta con órganos administrativos dependientes jerárquicamente o no. Gracias a una buena organización administrativa integrada por órganos de diversa naturaleza, es posible que se realicen los fines que el gobierno se fije o trate de alcanzar.

El ejercicio de la actividad administrativa presupone la existencia de diferentes órganos a través de los que el Estado y el poder ejecutivo en particular la realizan. Esos órganos se estructuran mediante diferentes técnicas, como la centralización, la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y los fideicomisos.

El poder central plantea la concentración de poderes en una sola persona que se encuentra en la cúspide de la estructura administrativa, por lo que la función administrativa que ejerce el Poder Ejecutivo está atribuida a esa persona. No obstante, en virtud de la imposibilidad de que un individuo realice todas las actividades que el ejercicio de esta función implica, para el despacho de los asuntos del orden administrativo cuenta con diferentes órganos que le auxilian en esa tarea.

La centralización presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión (Poder ejecutivo federal y local) de

toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón del vínculo, denominado jerarquía, delimitando su actividad para no interferir en sus acciones, independientemente de que internamente cada órgano cuente con su propio orden jerárquico.¹³

La actividad administrativa desde su óptica desconcentrada implica que el ente central, en base a una ley, ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente, con el objeto de dar agilidad a la actividad administrativa central, sin contar con patrimonio ni personalidad jurídica propios.

Por otra parte, a la creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de sus actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización (administración paraestatal). Es decir, se trata de un ente jurídico diferente que por necesidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas, es creado para la realización de actividades especiales de interés público que requieren especialización y celeridad en la prestación de las mismas.

Otra de las formas en las que funciona la administración es a través de la creación de empresas públicas que integran la administración paraestatal. Se trata de entidades con una estructura de derecho privado creada o comprada por el Estado, para mantener fuentes de trabajo, desarrollar una actividad económica o incrementar la productividad en una región determinada. Así, el Estado tendrá que aportar o ser propietario de más de 50% del capital social de la empresa, que en la constitución del

¹³ DELGADILLO GUTIERREZ, L. Humberto, ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Limusa Noriega Editores, México, 2003, página 91.

capital social figuren títulos de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal. Actividad que ha venido desapareciendo en virtud de que al ser sus fines meramente sociales el costo de mantenimiento es muy alto y poco retribuíble para el Estado.

Finalmente, por fideicomiso público, entidad integrante de la administración pública paraestatal, entendemos a una institución de derecho mercantil en la que un sujeto llamado fideicomitente (Administración Pública Centralizada a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) afecta un patrimonio determinado a favor de un tercero denominado fideicomisario, a través de una empresa llamada fiduciaria, generalmente realizada por una entidad bancaria, con el objeto de impulsar las áreas prioritarias de desarrollo social, cultural y económico.¹⁴

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que será a través de los Poderes de la Unión (poder ejecutivo, legislativo y judicial) que el pueblo mexicano ejercerá su soberanía, es decir su voluntad, su imperium; por lo que faculta y limita a cada uno de esos poderes en su actuar. Concretamente y para el caso que nos ocupa, el artículo 122 de Nuestra Carta Magna precisa que será el Poder Ejecutivo a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal quien será responsable de la administración pública en esa entidad capital.

Ahora bien, siendo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal objeto de nuestro tema de estudio, es necesario referirnos preponderantemente a la actividad administrativa dada dentro del ámbito competencial del Distrito Federal.

¹⁴ *Ibíd*em, página 146.

La capital de la República es, entre otros, sede de las Secretarías de las Estado, centro de la vida económica del país y asiento de los poderes federales, motivo por el cual se le asigna concretamente el nombre de Distrito Federal, pues si no fuera por ello estaríamos en presencia del Estado del Valle de México.

La administración pública central del Distrito Federal está a cargo de un Jefe de Gobierno, del presidente de la República Mexicana y de los consejos ciudadanos que habrá en las dieciséis delegaciones políticas. Existirá además el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, organismos paraestatales, así como el Procurador General de Justicia que dependerá del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro del ámbito judicial. Ésta la forma en que la actividad administrativa confluirá en la capital del país.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en un principio sería nombrado por el poder ejecutivo federal, sin embargo, por reforma política del 25 de octubre del año 1993, se instituye que el titular del Gobierno de esa entidad federativa fuera elegido por elección popular; durando en su cargo seis años como máximo.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene, entre otros, los siguientes derechos y obligaciones, dentro de los que se enmarca la administración pública:

- a) Es el titular de la Administración Pública en el Distrito Federal.
- b) Posee la facultad reglamentaria para leyes locales.
- c) Debe refrendar los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

- d) Debe nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- e) Debe proponer ante la Asamblea de Representantes a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- f) Designar al Procurador General de Justicia del Distrito Federal con aprobación del Presidente de la República.

Por su parte, el presidente de la República, titular de la administración pública federal, conserva las siguientes facultades:

- a) Iniciativa de leyes ante la Asamblea de Representantes.
- b) Destituir al Procurador General de Justicia del Distrito Federal

Se prevé la existencia de los consejos ciudadanos en cada demarcación territorial a partir de la reforma del 25 de octubre de 1993, aún no del todo precisados, quienes serán electos mediante sufragio universal.

Esos consejos intervendrán en los programas regionales de la administración pública del Distrito Federal, en lo concerniente a su consulta, aprobación, gestión, supervisión y evaluación.

Finalmente, la función legislativa en el Distrito Federal, pasa a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, quien tiene la directriz en la actuación de la actividad pública, pues está a su cargo la constituir las leyes que encausen el bien común.

La competencia de la Asamblea de Representantes, tocante a la Administración Pública, en los términos de la reforma constitucional en comento, es:

- a) Ratificar los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- b) Designar a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, propuestos por el Jefe de Gobierno;
- c) Legislar en las materias tributarias que se le asignen al municipio conforme a lo establecido en el artículo 115 de la Constitución;
- d) Conocer de la cuenta pública de local;
- e) Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión;
- f) Legislar en lo relativo a administración pública local y sus procedimientos, así como en materia de presupuesto, contabilidad, gasto público, contaduría mayor, patrimonio del Distrito Federal, explotación, uso y aprovechamiento de los bienes de éste.
- g) Emitir leyes relativas a faltas de policía y buen gobierno, derechos humanos, participación ciudadana y defensoría de oficio.
- h) Regular legalmente los servicios públicos y el notariado, así como la función educativa local.
- i) Aprobar leyes en materia de de planeación socioeconómica, desarrollo urbano y uso de suelo, reservas territoriales, ecología y protección de animales, así como desarrollo agropecuario.
- j) Legislar respecto de construcciones, vía pública tránsito y transporte urbano, estacionamientos, limpia y cementerios.
- k) Expedir normas legales para el fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles, espectáculos públicos; habitación asistencia y salubridad, turismo y servicios de hospedaje; previsión social, fomento cultural, cívico y deportivo; y abasto.

Por su parte, las delegaciones político administrativas del Distrito Federal, creadas en atención a las dimensiones e importancia de esa entidad federativa y a diferencia de los otros distritos federales en el continente americano, divididas territorialmente en 16 delegaciones, creadas como órganos desconcentrados dependientes jerárquicamente del titular del gobierno del Distrito Federal, serán:

1. Álvaro Obregón;
2. Azcapotzalco;
3. Benito Juárez;
4. Coyoacan;
5. Cuajimalpa de Morelos;
6. Cuahutemoc;
7. Gustavo A. Madero;
8. Iztacalco;
9. Iztapalapa;
10. Magdalena Contreras;
11. Miguel Hidalgo;
12. Milpa Alta;
13. Tlahuac;
14. Tlalpan;
15. Venustiano Carranza;
16. Xochimilco.

Constituidas como órganos desconcentrados, jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, su competencia esta dirigida a conocer de los asuntos propios de la entidad federativa dentro del ámbito territorial que a cada una se le establece en la Ley Orgánica del Distrito Federal, pudiendo en todo momento el Jefe de Gobierno del Distrito

Federal revisar, modificar, confirmar, revocar o nulificar los actos que éstas emitan.

Como atribuciones de mayor importancia señalamos:

- 1.- Atender y vigilar la prestación de los servicios públicos.
- 2.- Otorgar licencias para la realización, modificación o conservación de inmuebles.
- 3.- Otorgar licencias y autorizaciones para el funcionamiento de los giros sujetos a reglamentos locales.
- 4.- Imponer sanciones no fiscales por violación a reglamentos gubernativos (Reglamento de Construcciones).
- 5.- Conservar en buen estado las vías públicas de su jurisdicción territorial.
- 6.- Reparar y construir escuelas, bibliotecas, museos y todos aquellos en los que se otorguen servicios sociales, culturales y deportivos.
- 7.- Prestar el servicio de alumbrado público dentro de su jurisdicción territorial.
- 8.- Procurar la conservación de los servicios domiciliarios de agua potable y drenaje; efectuando las obras necesarias.
- 9.- Fomentar las relaciones de colaboración con las instituciones cuya finalidad sea el bienestar de la comunidad.
- 10.- Realizar obras para regenerar los barrios deteriorados.

Organización, jerarquización, distribución de facultades que tiene como fin la seguridad y el servicio a la sociedad residente en el Distrito Federal; no obstante, en muchas ocasiones lo anterior no es realizado en términos legales, por lo que el gobernado deberá acudir ante los distintos medios de queja e impugnación correspondientes; uno de ellos será el

juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

1.2.6. Posición del Estado frente a la Justicia Administrativa;

A partir de la creación del derecho administrativo la actuación de los órganos del Estado se ha sometido a caminos y procedimientos que las leyes en materia administrativa indican, con el objeto de que las autoridades alcancen un éxito mayor en el cumplimiento de la prestación de servicios dejando ampliamente satisfechos a los particulares.

Es sabido que algunos gobernantes se han opuesto a la reglamentación de medios de control estudiados y establecidos a través del derecho administrativo; barrera fundada en la incomodidad que sugiere el hecho de que su actuar se encuentre vigilado y en su caso penado por organismos independientes de la Administración Pública y por tanto se localicen obstaculizados para actuar libremente, teniendo que rendir cuentas y haciéndose acreedores a posibles sanciones por su actuar arbitrario o ilegal.

El derecho administrativo fue creado con la idea de que la administración pública es siempre una actividad jurídica y por tanto sus actos deben llevar valores de justicia, equidad, moralidad, que se traducen en cumplimiento a la legalidad generadora del “estado de derecho”; por tanto, la administración no debe ser injusta, no debe ser arbitraria y no debe ser inmoral. La Administración Pública cumple con este cometido cuando dicta y ejecuta actos aplicando en correcta forma la norma y cumpliendo con eficacia su actividad.

El Estado moderno, para cumplir con estos principios, ha creado una función específica: la actividad de control. Éste control jurídico, se

desenvuelve por medio de la actividad consultiva, asesora o de ajuste oficioso que se ejerce como auto-tutela sobre los actos administrativos; se trata de un control realizado, en primera instancia, por la propia Administración Pública.

De acuerdo con nuestra legislación constitucional y administrativa el principio de legalidad impone la necesidad de crear diversos organismos y tribunales administrativos, de limitada o amplia jurisdicción, ante los cuales los particulares diriman sus acciones por actos de la Administración Pública que los perjudican, o por la propia Administración cuando, alguna persona, física o moral, se ve favorecida injustamente, motivando el procedimiento de lesividad.

Así el Estado juega un papel importante en la impartición de justicia, pues además de satisfacer las necesidades generales de los habitantes, en forma regular y periódica, tendrá que implementar los mecanismos que le permitan realizar dicha actividad en completo apego a la ley.

En esa búsqueda por controlar la actividad Estatal han surgido diversas figuras, métodos o procedimientos, preventivos (capacitación del funcionario o servidor público) y sancionadores (medios de defensa).

Nuestro sistema de derecho administrativo contempla dos medios de impugnación o revisión aplicables a esa materia:

1. Recursos administrativos, establecidos en las leyes administrativas;
 - a) Procedimientos administrativos o jurisdiccionales, de inconformidad, revocación, nulidad, caducidad, revisión, prescripción, rescisión y otros; para restablecer el orden

jurídico lesivo a un particular o contrario al orden público.

- b) Procedimientos administrativos de oposición a que aluden algunas leyes administrativas.
- c) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que comprende varios tipos de contencioso-administrativo.
- d) El contencioso del derecho laboral administrativo.
- e) El contencioso de derecho laboral administrativo de las instituciones paraestatales.
- f) El contencioso administrativo agrario: artículo 27 Constitucional.
- g) El contencioso de la seguridad social militar.

2. La vía judicial, civil o penal, iniciadas normalmente hasta que se resuelvan los recursos administrativos mencionados.

Algunos autores afirman que el control jurisdiccional representa el medio técnico, jurídico con el cual el propio Estado somete la actividad de sus órganos dependientes a la fiscalización de órganos independientes; ofreciendo así, la oportunidad para eliminar del acto administrativo aquellos influjos que han podido actuar sobre el mismo perturbadoramente, en virtud de la dependencia jurídica y política de los funcionarios administrativos que a gusto o no de los administrantes procuran el bienestar común y seguridad general.

1.2.7. La Potestad Reglamentaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El poder ejecutivo es un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre el que gira toda la maquinaria política, que recibe de él todo su movimiento y acción; pues de nada sirven las mejores leyes, ni las

sentencias más justas y acertadas, si aquellas no se ejecutan y éstas no se ponen en práctica. La actividad y la fuerza son los atributos esenciales de este poder, que jamás podrá constituirse de otra manera.¹⁵

Para el cabal cumplimiento de esa actividad se ha investido al Poder Ejecutivo de diversas atribuciones, entre las que destacan: el indulto, publicar y ejecutar leyes, el nombramiento de los principales cargos de la administración pública, la designación del cuerpo diplomático y consular, el nombramiento del jefe de las fuerzas armadas, así como la facultad reglamentaria.

La facultad reglamentaria que detenta el poder ejecutivo surge cuando ese poder se encuentra con un problema de aplicación y ejecución de las leyes a casos concretos, creando situaciones jurídicas individuales. Lo anterior se debe a que en diversas ocasiones la ley es obscura o presenta lagunas que dificultan su cumplimiento, esto es, al momento de la creación de la ley no se previeron determinadas circunstancias de hecho y de derecho, pero, el poder ejecutivo debe resolver lo anterior, siendo el momento exacto para elaborar un reglamento que perfeccione o corrija el problema surgido con motivo de la aplicación de una ley. El reglamento sirve para dar mayor claridad y eficacia a la ejecución de una Ley.

El reglamento esta considerado por muchos autores como un acto administrativo, una declaración unilateral de la voluntad emitida por el Poder Ejecutivo que crea situaciones jurídicas generales debido a circunstancias de hecho y de derecho específicas o abstractas.

Tanto la legislación, como la doctrina nacional estiman generalmente al reglamento como un acto proveniente del Poder Ejecutivo,

¹⁵ SOBERANES José Luis y otro, "EL DERECHO EN MEXICO", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pagina 171.

sin embargo, nuestro derecho admite la posibilidad de que las autoridades legislativa y judicial expidan los reglamentos correspondientes a los órganos de los poderes, es decir, una reglamentación interna, que no debe ser confundida con la potestad reglamentaria propia del ejecutivo.

Los reglamentos administrativos que dicta el Poder Ejecutivo son importantísimos, toda vez que contienen normas que regulan las relaciones entre los particulares y la Administración Pública, a través de los que se conceden derechos y obligaciones, tales como fijar requisitos que deban llenarse en la obtención de servicios públicos (permisos, licencias, concesiones, entre otras), así como el procedimiento para llevarlo a cabo.

A mayor abundamiento, la potestad reglamentaria es la prerrogativa por la que la administración pública, poder ejecutivo, puede crear normas con rango reglamentario, normas subordinadas a las leyes, con la finalidad de desarrollar y complementar en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el congreso de la unión de forma tal que se precise y eficiente la ejecución de la ley reglamentada.

En nuestro país, la facultad reglamentaria no se encuentra contemplada de forma específica en la Constitución General de la República; por lo que el poder ejecutivo no podría ejercerla; debido a que si bien es cierto en las constituciones de 1857 y 1917 se estableció que el poder ejecutivo podría proveer los reglamentos, decretos, circulares, entre otros, que permitieran ejecutar de forma eficiente la ley correspondiente, también lo es que actualmente no existe un precepto constitucional que delimite de forma clara y precisa la facultad del Ejecutivo de elaborar y promulgar reglamentos de ley.

Para algunos tratadistas lo anterior es evidente, no obstante, argumentan que asimismo no existe precepto legal que lo impida y

atendiendo a la simplificación, pronta resolución y ejecución de circunstancias que propician el buen derecho, la potestad reglamentaria es válida. En justificación a las posibles causas que permiten o conceden esa facultad al poder ejecutivo señalan: a) herencia de un sistema monárquico; b) discrecionalidad del ejecutivo; c) equilibrar la función legislativa; d) rapidez del procedimiento de creación de normas (secundarias).

No es óbice lo anterior para denotar que nuestros altos Tribunales se han manifestado favorablemente respecto de dicha facultad en relación con su naturaleza; tal y como se desprende de la lectura a la jurisprudencia transcrita a continuación:

“Reglamentos Administrativos. Facultad del Presidente de la República para expedirlos. Su naturaleza. El artículo 89, fracción I, de Nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea, la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tiene por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el congreso de la unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto a ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto. Este último emana del ejecutivo, a quien le incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es

su carácter general y abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos”. **Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV, enero de 1995, página 298.**

En el caso del Distrito Federal, existe una situación excepcional pues es la Asamblea Legislativa y no el poder ejecutivo el encargado de expedir los reglamentos locales (artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), aunque desde nuestra perspectiva atendiendo a un enfoque constitucional existe igualdad de circunstancias en cuanto a su origen y fundamento, es decir, no existe precepto constitucional ni estatutario que concretamente faculte al poder legislativo del Distrito Federal a reglamentar alguna ley, lo que consideramos es un tema a tratar.

1.2.8. Principio de legalidad;

El Estado de derecho sustentado por un sistema de legitimación democrática de gobierno, se caracteriza no sólo por su elemento sustantivo, es decir, el de reconocimiento y tutela de los derechos públicos subjetivos, sino también por la forma como éste objetivo ha intentado ser alcanzado.

El principio de legalidad es un principio fundamental del derecho público conforme al cual todo ejercicio de potestades debe sustentarse en normas jurídicas que determine un órgano competente y un conjunto de materias que caen bajo su jurisdicción. Por esta razón se dice que el principio de legalidad resguarda la seguridad jurídica, es decir, asegura la existencia de los elementos facultativos o prohibitivos que permitan conocer

lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de una persona para con los demás y viceversa.

El principio de legalidad acogido en la Constitución ordena que la actividad de la administración pública se produzca conforma a la ley. Con el fin de mantener los actos de juridicidad de aquella, el derecho prevé diversos mecanismos de fiscalización que constituyen el régimen legal de la justicia administrativa.

Así pues el principio de legalidad debe ser el sometimiento del Estado al derecho, siendo para él la más importante de las columnas sobre las que se asienta el edificio del derecho administrativo. El principio de legalidad debe ser tan claro en la práctica como en la letra, toda vez que en algunas ocasiones se ve violentado por la avaricia del poder o los errores humanos.

El principio de legalidad recibe un tratamiento dogmático especial en el derecho administrativo, derecho tributario y en el derecho penal, siendo para nosotros importante el primero de ellos, por lo que nos avocaremos solamente a ese derecho.

En su planteamiento original, conforme al principio de legalidad, la Administración Pública no podría actuar por autoridad propia, sino ejecutando el contenido de la ley, ello bajo una interpretación estricta del principio de la separación de poderes originado desde la revolución francesa, esta tarea de ejecución, a poco andar, llegó a ser interpretada una función de realización de fines públicos en virtud de la autonomía subjetiva de la Administración, pero dentro de los límites de la ley (doctrina de la vinculación negativa), la ley sería entonces un límite externo a la actividad administrativa dentro de cuyo marco la administración es libre.

Actualmente, en cambio, se considera que es el derecho el que condiciona y determina, de manera positiva, la acción administrativa, la cual no es válida si no responde a una previsión normativa. El principio de legalidad opera como una cobertura legal previa de toda potestad (cuando la Administración cuenta con ella, su actuación es legítima, a lo que se le conoce como la doctrina de la vinculación positiva).

Ahora para algunos autores un Estado de derecho implica un condicionamiento legal para los órganos de gobierno, como consecuencia de un régimen de gobierno donde el derecho preexiste a la actuación de la Administración Pública y la voluntad de ésta se subordina al ordenamiento jurídico. Por lo que no basta que exista, sino que las personas que componen la Administración Pública la respeten.

Lo que se ha pretendido con el principio de legalidad que se estudia, es que los servidores públicos actúen material y formalmente frente a las necesidades de los administrados persiguiendo el interés público o bien común, repercutiendo no sólo en una actividad externa, sino psicológica; en pocas palabras concientización del servidor público.

La legalidad se traduce en un sometimiento por parte de la autoridad a los preceptos legales que rigen su actuar; la manifestación de su voluntad debe cumplir con ciertas formalidades y elementos esenciales que soporten la legalidad del acto administrativo.

Siendo el acto administrativo la forma en que la Administración Pública exterioriza su voluntad resulta necesario establecer la diferencia entre un acto jurídico y un acto administrativo, de tal manera que por acto jurídico entendemos toda aquella expresión de la voluntad que siempre produce efectos jurídicos o consecuencias de derecho y tiene por objeto la adquisición, modificación o extinción de derechos u obligaciones. El acto

administrativo no es sino una de las especies del acto jurídico (que es el género), y tiene efectos jurídicos sobre el destinatario o administrado únicamente, de ahí que la concepción que algunos autores tienen respecto de que el acto administrativo es toda aquella manifestación de la voluntad de la Administración Pública, es equívoca.

El artículo 2° de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal define al acto administrativo de la siguiente forma:

“(...) 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, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

(...)”

Si bien el acto administrativo no es la única forma en que puede manifestar su voluntad la Administración Pública, si es el único acto atacable, pues es el gobernado quien goza de derechos subjetivos que le conceden la protección y amparo de los actos carentes de requisitos formales o esenciales.

Los requisitos o elementos esenciales del acto administrativo son aquellos que de llegar a faltar o si estuvieran viciados provocarían la nulidad absoluta del acto y el decaimiento del mismo, ya que no es subsanable y se retrotrae todo a la situación anterior, tal y como sino hubiera sido emitido ningún acto, aunque muchas veces ese acto ocasiona afectaciones que la simple nulidad del mismo no repara las consecuencias de hecho, como lo es la afectación patrimonial derivada de la ejecución del acto.

CAPITULO 2

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

2.1.- Exposición de motivos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; 2.2. Organización; 2.2.1.- Integración de las Salas del Tribunal; 2.2.2.- Requisitos para ser Magistrado de Sala Superior; 2.2.3.- Requisitos para ser Magistrado de Sala Ordinaria y Sala Auxiliar; 2.3.- Competencia; 2.3.1. Competencia de las Salas del Tribunal; 2.3.1.1.- Competencias de Sala Superior; 2.3.1.2.- Competencia de Salas Ordinarias y Auxiliares; 2.4.- Procedimiento; 2.4.1.- Partes; 2.4.2.- Incidentes; 2.4.3.- Notificación y emplazamiento; 2.4.4.- Impedimentos; 2.4.5. Demanda y contestación; 2.4.6.- Suspensión; 2.4.7.- Pruebas; 2.4.8.- Improcedencia y sobreseimiento; 2.4.9.- Audiencia; 2.4.10.- Sentencia; 2.4.10.1.- Concepto, clases y alcances; 2.4.11.- Cumplimiento de Sentencia; 2.4.12.- Recursos. 2.4.13.- Jurisprudencia.

2.1 Exposición de motivos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;

Era el año 1971, presidía el Poder Ejecutivo Federal el licenciado Luis Echeverría Álvarez y como Secretario de Gobernación se encontraba el licenciado Mario Moya Palencia, quien remitió a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la que en términos concretos señalaba:

“Con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal en forma ágil y eficaz, se propone la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios (**justicia delegada**), que los

particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal **(hoy Gobierno del Distrito Federal)**; la justicia que se imparta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá ser expedita, pronta y pública **(principios garantizados en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)**. Además siempre será carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtúe, el Tribunal, en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia **(interés social)**.

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

Tendrán acción ante el Tribunal los individuos presuntamente agraviados y serán causa para ocurrir ante él la incompetencia de la autoridad; el incumplimiento u omisión de formalidades del procedimiento, la violación de la ley o el no haberse aplicado la debida; la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar tratándose de actos discrecionales y el retraso en la contestación a una pretensión particular.

La Ley se divide en dos títulos: el primero se refiere a la organización y competencia del Tribunal, y el segundo, al procedimiento.

El Tribunal será un órgano colegiado que funcionará en pleno o en salas. Se prevé la existencia de Salas auxiliares constituidas por magistrados supernumerarios que se irán creando conforme a las necesidades del mayor volumen de trabajo.

En la parte orgánica se fijan los requisitos para ser magistrado del Tribunal; las normas relativas a designación del presidente de éste Tribunal y de sus Salas; la manera de suplir o sustituir al presidente del Tribunal así como a los magistrados, en sus faltas temporales, y de cubrir los puestos vacantes en las faltas definitivas; la concesión de licencias, la designación de secretarios, actuarios y empleados entre los que se cuenta el secretario general de compilación y constancias, en cuyo caso se dictará un plazo máximo de diez días.

Para formular la demanda se emplearán formas impresas que proporcionará el Tribunal, en las que habrá espacios que se llenen con los datos esenciales, como nombre y el domicilio del actor, la resolución o acto impugnado, la autoridad o autoridades demandadas, el tercero si lo hubiere, la exposición de los hechos y de ser posible los fundamentos de derecho, las pruebas que se propongan y lo que se pida. Lo anterior sin perjuicio de que puedan anexarse las ampliaciones y documentos que se deseen.

El propio Tribunal tendrá personal suficiente para llenar dichas formas con los datos que proporcionen los interesados y este servicio será gratuito **(Asesoría y Defensoría de Oficio del Tribunal)**.

La razón que justifica todas estas medidas es que el Tribunal tendrá que **conocer, principalmente, de actos o determinaciones que en su mayoría afectan a personas pertenecientes a los sectores menos favorecidos de la población, y por ello es preciso que se**

les facilite el medio de hacer valer sus inconformidades y sus quejas; que se les atienda con amplio espíritu de equidad y con el verdadero propósito de poner la justicia al alcance del pueblo, sin formalismos que lo estorben ni tecnicismos que lo dificulten.

Como no tendría objeto que llegaran a las Salas asuntos notoriamente improcedentes, restándoles tiempo para la atención de los casos que requirieran estudio, se introduce un proceso de depuración por medio del cual, al recibir la demanda, el presidente del Tribunal podrá desechar la que se promueve contra actos o resoluciones ajustados a la ley o a precedentes bien definidos, si encuentra que se ha presentado con el fin de retrasar le ejecución de un acto plenamente legal.

Una vez que se haya dado entrada a la demanda y que ésta haya sido contestada y se declare precluído el derecho para hacerlo, el presidente de la sala lo turnará al magistrado instructor que corresponda, para que acuerde los trámites procedentes y en su oportunidad elabore el proyecto de sentencia que será votada por discusión; los impedimentos para desempeñar otros cargos o empleos con los que hay incompatibilidad; el procedimiento para resolver los conflictos que surjan por razón de jurisdicción o competencia; el funcionamiento del pleno del Tribunal y sus atribuciones; así como las atribuciones de su presidente y de las Salas.

En el orden administrativo existen varias leyes y reglamentos que prevén recursos contra su aplicación. Será optativo para el particular agotarlos previamente o interponer desde luego el juicio ante el Tribunal; pero si prefiere lo segundo, no podrá hacer valer los

recursos, para duplicar los medios de defensa, el procedimiento, ni las resoluciones.

Para librar de trabas la defensa de los particulares, no se les obligará a cubrir costas, aunque no prospere la acción que ejercitan.

Se da intervención en los juicios a los terceros cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones que se dicten, en cumplimiento de la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional.

De nada servirá el juicio ante el Tribunal ni la resolución favorable al demandante si durante la tramitación de que aquel, se consumaran irreparablemente los actos o determinaciones impugnados, por lo cual se prevé la suspensión de éstos, de tal forma que en ningún momento se exijan mayores requisitos que los previstos por la Ley de Amparo y aún se dispensaran los de carácter económico a las personas que notoriamente no puedan satisfacerlos por insolvencia. Sólo se podrá negar la suspensión cuando de modo evidente se perjudique con ella el interés general, en los casos que señalan.

La suspensión se resolverá por la propia autoridad demandada, con objeto de obviar trámites y de hacer más expedito y rápido su otorgamiento.

El procedimiento consistirá simplemente en la demanda, la contestación y la audiencia, en la que se desahogarán las pruebas y se dictará la sentencia, salvo que deban examinarse numerosas probanzas. Las Salas ordinarias y auxiliares estarán integradas por tres magistrados cada una. De esta manera se distribuirá el trabajo sin perjuicio de la resolución colegiada.

Las audiencias serán públicas y se llevarán acabo ante la sala debidamente constituida. Las cuestiones que surjan en la audiencia se resolverán de plano, para ahorro de trámite en bien de simplicidad del procedimiento.

Las sentencias que no tendrán formalidad alguna, nulificarán los actos o determinaciones impugnados, y en su caso, ordenarán la reposición del procedimiento, indicarán los términos en que debe modificarse el acto impugnado, **o decretarán la condena que proceda.**

No habrá más recursos que el de reclamación y sólo podrá interponerse contra las providencias o acuerdos de trámite que dicte el presidente del Tribunal, los presidentes de Salas y los Magistrados instructores.

Se considera importante que se vaya formando la jurisprudencia referente a los asuntos de que conozca el Tribunal, la cual servirá de regla uniforme y constante para su aplicación por las Salas del propio Tribunal y en su caso podrá servir de base para reformar las sentencias de las Salas que constituirán jurisprudencia siempre que lo resuelto sobre una cuestión determinada se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad. La jurisprudencia será obligatoria para las Salas. Podrá modificarse observando las mismas reglas establecidas para su formación. Cuando haya contradicción entre sentencias dictadas por las Salas, el Tribunal en pleno decidirá formando así también jurisprudencia a fin de que ésta sea homogénea en lo referente a cada materia.

A fin de acabar con todo formalismo que obliga a los Magistrados a resolver en un determinado sentido, a pesar de que en justicia deberían sentenciar en otra forma, se hace obligatorio suplir la deficiencia de las demandas.

No obstante la simplicidad del procedimiento, se han conservado las formalidades esenciales que no pueden variarse, porque constituyen garantías consagradas en nuestra Carta Magna”.¹⁶

2.2. Organización

Previo al estudio de la organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, nos permitimos definir lo que se entiende por ese concepto:

El concepto de “organización” es trascendental en el desempeño o función de una persona, ente o institución, pudiendo ser ésta un Estado; puesto que en un sistema se conjuntan actividades conscientemente coordinadas con un fin común. Mediante la organización se disponen y coordinan los recursos disponibles (materiales, humanos y financieros), funcionando mediante normas que han sido dispuestas para determinados propósitos (colectivos). Una organización sólo existe cuando hay personas capaces de comunicarse y que están dispuestas a actuar

¹⁶ MOYA PALENCIA Mario, Justicia Fiscal y Administrativa, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, No. 4, 4º época, México 2006, Editorial: Foto Impresores Antares, página 17.

Nota: Las palabras entre paréntesis y/o negritas del texto transcrito “Exposición de motivos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”, fueron puestos por el alumno para resaltar algunos puntos importantes que permitirán una mejor comprensión de las adiciones propuestas.

conjuntamente para obtener un objetivo que les beneficiará directa o indirectamente.

La organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal está sustentada actualmente en la Ley Orgánica del propio Tribunal, ley que fue expedida por decreto publicado el día 10 de septiembre del año 2009 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo está integrado por el presidente del Tribunal que también será presidente de la Sala Superior integrada por siete Magistrados, por cinco Salas Ordinarias de tres Magistrados cada una, es decir, quince Magistrados integran las Salas Ordinarias y por una Junta de Gobierno, de la que será titular el presidente del Tribunal; ésta última será instalada a partir del mes de enero del año 2010 con base en el presupuesto dado al Tribunal.

Cuando las necesidades del servicio lo requieran, por carga de trabajo o expansión, a juicio de la Sala Superior, con asistencia de sus siete integrantes, se formarán Salas Auxiliares integradas por tres Magistrados cada una, de esa manera actualmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no cuenta con Salas Auxiliares, toda vez que a partir de la expedición de la Ley Orgánica del propio Tribunal, las dos Salas Auxiliares existentes fueron convertidas a Salas Ordinarias.

La Sala Superior determinará la sede de las Salas Ordinarias y de las Auxiliares. Actualmente se encuentran centralizadas en el mismo Tribunal.

Existen diversos criterios u opiniones de jurisconsultos de la materia que nos ocupa, que atendiendo a la exposición de motivos del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, así como a la necesidad de impartir una

justicia gratuita, pronta y expedita al sector más desprotegido de la población, que consideran la necesidad de instalar Salas Ordinarias y Auxiliares en cada una de las Delegaciones Político-Administrativas del Distrito Federal; con la finalidad de se facilite la impugnación y prosecución administrativa en esta gran urbe.

Así también, Ese Órgano Jurisdiccional tendrá dos Secretarios Generales de Acuerdos, un Secretario General de Compilación y Difusión, un Secretario General de Defensoría Jurídica, un Contralor Interno, y los Secretarios de Acuerdos, Actuarios y Defensores Jurídicos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal. Hasta antes del 10 de septiembre del año 2009 sólo había un Secretario General de Acuerdos y no existía la figura del Contralor Interno quien viene a vigilar y manejar de forma general la función presupuestal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal así como de su personal.¹⁷

Se establece que el ingreso o promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con excepción de los Magistrados, se hará mediante concurso con sujeción a los lineamientos que al efecto se expidan en el Estatuto del Servicio Civil de Carrera Jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, considerando los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia, honestidad y antigüedad según el caso, éstos se sustentarán en el mérito, la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente; lo que consideramos bastante bueno en virtud de que con ello se evita el que los cargos públicos sean ocupados por personas que no cuentan con la capacidad para impartir

¹⁷ Como excepción a la actividad presupuestaria Se le atribuye al Contralor Interno el conocimiento de quejas y denuncias presentadas por actos u omisiones de los servidores públicos no jurisdiccionales del Tribunal, es decir personal que no esté comprendido dentro del personal de confianza, sindicalizado, e iniciar, substanciar y resolver el procedimiento administrativo de responsabilidades que corresponda y, en su caso, imponer y aplicar las sanciones que de acuerdo a su competencia, establezcan las leyes y reglamentos

justicia en los términos establecidos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estará integrado por una Junta de Gobierno que será el órgano encargado de la vigilancia, disciplina y del sistema profesional de carrera jurisdiccional, el cual para el buen cumplimiento y desempeño de su función contará con autonomía técnica y de gestión.

La Junta de Gobierno se integra por el Presidente del Tribunal, por dos Magistrados de Sala Superior y dos de las Salas Ordinarias, los cuales serán electos por la Sala Superior en forma escalonada por periodos de dos años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.

2.2.1. Integración de Salas

La Sala Superior, es el Órgano Supremo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como ya se mencionó se integra con siete Magistrados especialmente nombrados por ella, previa propuesta por el Jefe de Gobierno y aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Bastará la presencia de cuatro de ellos para que pueda sesionar y aprobar acuerdos o resoluciones.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se compone por cinco Salas Ordinarias de tres Magistrados cada una.

Los Secretarios de Acuerdos y Actuarios integrantes de Salas Ordinarias y Auxiliares, serán electos por la Junta de Gobierno del Tribunal, conforme a las disposiciones que establezca el Reglamento Interior. Cabe señalar que con respecto a la designación de los Secretarios y Actuarios integrantes de Sala Superior, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no hace precisión alguna.

2.2.2. Requisitos para ser Magistrado de Sala Superior.

Los requisitos que una persona debe satisfacer para ser Magistrado de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son:

- a) Ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos; los mexicanos por naturalización no pueden ser Magistrados del Tribunal.
- b) Tener, por lo menos, treinta años cumplidos;
- c) Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado ante la autoridad competente; por lo menos con cinco años de antigüedad a la fecha de su nombramiento como Magistrado.
- d) Acreditar, cuando menos, cinco años de práctica profesional en materia administrativa y fiscal.
- e) No haber sido inhabilitado o suspendido como servidor público por más de tres meses; y
- f) No haber sido condenado por sentencia irrevocable, por delito doloso.

Con la expedición de la Ley Orgánica se quita, a lo estipulado en el inciso f) referido, que el delito tuviera una sanción mayor a un año, lo que era cuestionado pues atendiendo a la voluntad de la posible comisión del delito, es de igual magnitud o trascendencia moral, aquel en el que fuera impuesta una pena mínima o máxima y por tanto se estimaba necesario estipular que aquel que por delito doloso hubiera sido sentenciado no podría ser Magistrado.

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

2.2.3. Requisitos para ser Magistrado de Sala Ordinaria y Sala Auxiliar

Con la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se homologan los requisitos para ser Magistrado de Sala Superior y Salas Ordinarias, toda vez que con anterioridad a ello requerían tener una edad mínima, al momento del nombramiento, de veinticinco años cumplidos y experiencia mínima de tres años en cuestiones administrativas y fiscales.

El nombramiento de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se hará en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como al Reglamento interno del propio Tribunal.

Los Magistrados serán designados a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sujetos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, podrán ser promovidos de las Salas Auxiliares a las Salas Ordinarias y de éstas a la Sala Superior. Sólo durarán seis años en el ejercicio de su encargo, salvo que fueran expresamente ratificados o promovidos al concluir ese periodo, mediante el mismo procedimiento substanciado para las designaciones; si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus cargos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸

Asimismo se instituye la figura de la Contraloría Interna con autonomía técnica y de gestión, cuyo titular será designado por la Sala

¹⁸ El título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos trata de “La Responsabilidad de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, concretamente del los sujetos, procedimiento y sanciones por el Juicio Político.

Superior, durara en su encargo cuatro años, percibiendo una remuneración igual a la que recibe el Secretario General de Acuerdos del Tribunal.

El Contralor Interno tendrá como atribuciones principalmente: Proponer a la Junta de Gobierno los contenidos del Programa Anual de Auditoría Interna del Tribunal para que una vez que sean aprobados por el mismo, se incorporen al Programa Operativo Anual; Ejecutar y supervisar el Programa Anual de Auditoría Interna; III. Fiscalizar el ejercicio presupuestal, las adquisiciones y enajenaciones de los bienes del Tribunal, así como vigilar que se cumplan las disposiciones legales y administrativas correspondientes; Examinar y evaluar los sistemas de control de los recursos humanos, materiales y financieros del Tribunal; Coordinar, supervisar y dar seguimiento a la atención, trámite y solventación oportuna de las observaciones, recomendaciones y demás promociones de acciones que deriven de las auditorías realizadas; Hacer del conocimiento de la Junta de Gobierno el avance de la ejecución del Programa Anual de Auditoría Interna, así como de los resultados derivados de las auditorias; Aplicar y en su caso promover ante las instancias competentes las acciones administrativas y legales que se deriven de los resultados de las auditorias; Recibir las quejas y denuncias presentadas por actos u omisiones de los servidores públicos no jurisdiccionales del Tribunal, e iniciar, substanciar y resolver el procedimiento administrativo de responsabilidades que corresponda y, en su caso, imponer y aplicar las sanciones que de acuerdo a su competencia, establezcan las leyes y reglamentos; así como llevar el registro de los servidores públicos que hayan sido sancionados administrativamente por la Contraloría Interna o la Sala Superior, una vez que la resolución respectiva haya causado estado; Recibir y en su caso, requerirles a los servidores públicos del Tribunal, tanto de estructura como de honorarios asimilados a salarios, su declaración de situación patrimonial en el formato que para tal propósito determine, conforme a los instructivos que emita e integrar el padrón de servidores públicos obligados a

presentarla, así como resguardar dichas declaraciones y establecer los mecanismos necesarios para difundir la obligación de presentar las mismas; Llevar el registro de situación patrimonial de los servidores públicos del Tribunal, hacer el seguimiento de su evolución, así como definir y operar los sistemas que se requieran para tal propósito, de conformidad con el procedimiento que apruebe la Sala Superior; Asistir a las sesiones de los Comités y Subcomités del Tribunal, conforme a las disposiciones normativas aplicables y designar por escrito a sus representantes, así como participar en los procedimientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra para vigilar que se cumplan los ordenamientos aplicables; Recibir, sustanciar y resolver las inconformidades que presenten los proveedores respecto a fallos o actos en los procedimientos de adquisiciones y contratación de arrendamientos, servicios y obra pública; Requerir a los órganos y servidores públicos del Tribunal toda la información necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones; Participar en las actas de entrega-recepción de los servidores públicos del Tribunal, mandos medios, superiores y homólogos, con motivo de su separación del cargo, empleo o comisión y en aquéllos derivados de las readscripciones, en términos de la normatividad aplicable; Llevar el registro y cumplimiento, por parte de los servidores públicos del Tribunal, a que se refiere la fracción VII del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y Las demás que le confieran las leyes y reglamentos aplicables, así como los acuerdos y resoluciones de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La Contraloría Interna podrá imponer las sanciones administrativas siguientes:

- I. Amonestación Privada;
- II. Amonestación Pública;

- III. Suspensión del empleo hasta por quince días;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Multa económica de 50 a 180 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; e
- VI. Inhabilitación temporal o definitiva para desempeñar empleo, cargo o comisión en el propio Tribunal.

Para la imposición de las sanciones antes mencionadas, se considerará:

- I. La gravedad de la falta en que se incurra;
- II. Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- III. El cargo que ocupe y los antecedentes del infractor;
- IV. La antigüedad en el servicio público y si fuera reincidente; y
- V. El daño o perjuicio causados con el incumplimiento de las obligaciones.

La organización, estructura y funcionamiento de la Contraloría Interna se sujetará a lo dispuesto en el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2.3. Competencia

Competencia es la aptitud legal que tiene un órgano para actuar. Es el conjunto de atribuciones, poderes o facultades que le corresponden a un órgano en relación con los demás; cuando se crea el órgano se establece legalmente qué es lo que tiene que hacer.

Es necesario precisar que se suele confundir el término de competencia con capacidad. Las personas privadas, tanto físicas como morales, cuentan con capacidad, las públicas en sus funciones tienen

competencia. En el derecho privado rige el principio de presunción de capacidad en el que una persona es capaz hasta en tanto se demuestre lo contrario; en el derecho público es a la inversa, un órgano no será competente hasta en tanto una norma lo habilite para el cumplimiento de determinada función.

La competencia reconoce varios tipos, y puede ser en razón de:

- **Materia:** Qué es lo que el órgano puede conocer (Ej.: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tiene competencia para conocer de los conflictos dados entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares regidos por esa administración).
- **Grado:** Por grado debemos entender el nivel de jurisdicción o poder en que se encuentra una persona o institución.
- **Lugar:** Determina el ámbito territorial en el cual el órgano tiene aptitud legal para actuar así el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal solamente puede conocer de asuntos suscitados dentro de las 16 delegaciones político-administrativas de esa entidad.
- **Tiempo:** Se adquiere una vez que se está investido por el cargo para poder cumplir sus funciones. (Ej.: un Magistrado no es competente hasta que legalmente asume el cargo como tal y por tanto hasta que renuncie o se le destituya habrá cesado su competencia).

Por lo que respecta a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es importante destacar que fue limitada en 1971, únicamente para conocer de cuestiones en materia administrativa, incorporando la materia fiscal hasta el año 1979 y posteriormente para

conocer de los asuntos pertinentes a la responsabilidad de los servidores públicos.

El artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal limita y precisa de forma general el lugar y controversias en que tendrá competencia, mismo que nos permitimos transcribir:

“Artículo 1.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un órgano jurisdiccional con autonomía y jurisdicción plena para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.”

2.3.1 Competencia de Salas del Tribunal

2.3.1.1. Competencia de Sala Superior

- I.- Fijar la Jurisprudencia del Tribunal;
- II.- Resolver los recursos en contra de las resoluciones de la Salas (Segunda Instancia);
- III.- Resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las Salas Ordinarias y Auxiliares;
- 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 corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley.¹⁹

¹⁹ La “excitativa de justicia” es un medio de control jurisdiccional instituido por mandato expreso en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos

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

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

VIII. Resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 106 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.²⁰

2.3.1.2. Competencia de las Salas Ordinarias y Auxiliares

Las Salas Ordinarias y Auxiliares del Tribunal son competentes para conocer:

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

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

Mexicanos, con la finalidad de vigilar que la impartición de justicia se realice de forma pronta, completa y expedita.

²⁰ Se regula a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, puesto que en la Ley abrogada no se contemplaba, con lo que se establece el medio de impugnación en contra de la resolución a que se pronuncie respecto de la ejecución de las garantías otorgadas durante el proceso jurisdiccional.

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;

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

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

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

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

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

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

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

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

Como se advierte, actualmente existe competencia para conocer de la indemnización a favor del gobernado cuando previamente se agota el procedimiento disciplinario correspondiente, sin que exista precepto legal que impida determinar directamente esa indemnización por actos derivados de la arbitrariedad de la Administración Pública; por lo que, se considera que la posibilidad de que el particular acuda en la vía jurisdiccional ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o acuda ante la instancia judicial, sea de forma optativa.

En la ley que rigió al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal hasta el día 9 de septiembre del año 2009, existía una excepción a la competencia antes descrita, que concedía a una de sus Salas la facultad para conocer de los asuntos respecto de la materia de uso de suelo.

2.4. Procedimiento

El procedimiento está constituido por cada una de las fases o etapas en que se desenvuelve progresivamente el proceso contencioso administrativo.²¹

Los juicios que se promuevan ante el Órgano Jurisdiccional en cuestión, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a

²¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H., ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Limusa Noriega Editores, México, 2003, página 199.

lo que prescribe ese ordenamiento, se estará a lo dispuesto a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, La Ley que Regula el Uso de la Tecnología para la Seguridad Pública del Distrito Federal, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, así como al Código Financiero del Distrito Federal, en lo que resulten aplicables.

La aplicación supletoria de una ley a otra es viable cuando se carece de la regulación necesaria al caso concreto en la ley de la materia y no cuando lo que se pretende es aplicar la ley más favorable por economía procesal.

Como en los juicios de naturaleza civil, penal, mercantil, entre otras, toda promoción que presenten las partes durante la substanciación del procedimiento administrativo, deberá ser firmada por quien la formule, requisito sin el cual se tendrá por no hecha. Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, firmará otra persona a su ruego y el interesado estampará su huella digital.

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

Existe gestión oficiosa cuando una persona sin derecho o sin que medie encargo alguno realiza en favor de otra una actividad o negocio; por tanto, si durante el procedimiento no se acredita tener el derecho o facultad necesaria para promover en juicio, se denegará el derecho a hacerlo.

Las diligencias que deban practicarse en el Distrito Federal, pero fuera del recinto del Tribunal, se encomendarán a los secretarios de acuerdos o a los actuarios del propio Órgano Jurisdiccional.

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 en cita. Las fechas y las cantidades se escribirán con letra, pudiéndose agregar en número la suma o fecha correspondiente.

Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso u otro medio de defensa, será optativo para la persona física o moral agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal. Si está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa correspondiente y se desistiera del mismo, podrá ocurrir a juicio ante el Tribunal de lo Contencioso. El ejercicio de la acción ante ese Órgano Jurisdiccional, extingue el derecho para promover otro medio de defensa.

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

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

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a la condenación en costas, por lo que cada parte será responsable de sus propios gastos.

Las cuestiones que surjan dentro del procedimiento se decidirán de plano y sin forma de substanciación, salvo las que trasciendan al resultado del juicio que se fallará conjuntamente con el principal. Características del procedimiento sumario motivadas en la idea de realizar un procedimiento ágil y breve.

2.4.1. Partes

El concepto de parte no es un término exclusivo del derecho procesal. La palabra, en su sentido lógico, implica alguno de los elementos de un todo. Desde el punto de vista jurídico se refiere a los sujetos del derecho, es decir, a los que son susceptibles de derechos y obligaciones.

El concepto de parte no coincide necesariamente con el de sujetos procesales: el Magistrado, por ejemplo, no es parte y tampoco tiene el mismo valor en el proceso administrativo que en el civil.

Se considera parte a aquel que deduce en el proceso o contra el que es deducida una relación de derecho sustantivo, en cuanto esté investido de las facultades procesales necesarias para hacerla valer o, respectivamente, para oponerse.

En concreto, las partes son los actores principales del drama del proceso y asumen dos posiciones contrapuestas y equidistantes que conforman el llamando contradictorio.²²

Son sujetos procesales, de un lado, quienes, mediante el ejercicio del derecho de acción, acuden ante el órgano jurisdiccional afirmando ser titulares de un derecho o un interés mediante la deducción de la pretensión,

²² SOBERANES, José L. y otro, EL DERECHO EN MÉXICO, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1996, página 128.

actúan en el proceso como sujetos de derechos, obligaciones, posibilidades y cargas, postulan la emisión de un pronunciamiento que incidirá en su esfera jurídica particular; son también «partes» los sujetos, en igualdad de condiciones, contra quienes se dirige la pretensión.²³

Dentro de los sujetos procesales encontramos a los órganos auxiliares, que cooperan con el sujeto procesal en el ejercicio de su actividad, como es el caso del juez o tribunal que conoce de la controversia, el secretario de acuerdos y defensores, quienes intervienen en la secuela procesal y decisión de un litigio.

Los terceros son aquellos que no perteneciendo a ninguna de las categorías anteriores, intervienen en el proceso administrativo y cooperan al desarrollo de la relación jurídica, a la cual son extraños, casi siempre aportando elementos probatorios; verbigracia: los testigos, peritos, interpretes. A veces pueden estar interesados en el derecho material que se discute, debido a una relación de amistad o afinidad, como ocurre con los testigos que siendo parientes de las partes intervienen en la secuela procesal.

La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala como partes en el proceso administrativo:

I.- El actor, que con mayor frecuencia es una persona física, las personas morales a través de sus legítimos representantes podrán comparecer en el proceso de nulidad; asimismo, tratándose del juicio de lesividad será la Administración Pública del Distrito Federal la accionante a través del servidor público facultado para tal efecto.

²³ MARGÁIN MONAUTOU, Emilio, DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O ILEGITIMIDAD, Editorial Porrúa, México 2002, pagina 159.

II.- El demandado, teniendo 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 la Ley de la materia, (juicio de lesividad);

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

III.- El tercero perjudicado, que será cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal o

que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante.

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

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.

Esto es, cuando una persona (física o moral), se ve afectada en su esfera personal, bastará con que acredite esa afectación; no obstante en el caso de que el gobernado le haya sido coartado o impedido el ejercicio de una actividad regulada (permiso, autorización o concesión dada por la Administración Pública para realizar una actividad determinada) no basta con acreditar la afectación del derecho, por lo que estará obligado a demostrar la titularidad del mismo mediante la que haya sido facultado para realizar esa actividad; pues debe acreditarse que se han satisfecho previamente los requisitos que establezcan los ordenamientos correspondientes.

Las partes podrán autorizar para oír y recibir notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal, las personas autorizadas quedan facultadas para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en la audiencia respectiva.

A diferencia de otras materias, como en el derecho civil, en el derecho administrativo basta con la autorización dada por el actor o el demandado para que cualquier persona mayor de edad en uso de sus facultades civiles y mentales realice en favor de su autorizante actividades propias de un mandatario judicial.

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

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

2.4.2. Incidentes.

Incidente es lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio. Los asuntos accesorios pueden interrumpir o alterar al proceso con el que se guarda relación. Los incidentes tienen como objeto depurar el proceso jurisdiccional, al margen de que se suspenda o no el proceso en lo principal.²⁴

Con la publicación de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se establece el procedimiento a seguir y

²⁴ GOMEZ LARA, Cipriano, Organización Judicial, Jurisdicción, Acciones, Procedimientos e Incidentes, volumen I, Iure Editores, México, 2004, página 79-82

tipo de incidentes que podrán ser substanciados de forma accesoria ante el Tribunal, dedicando los artículos 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la Ley en cita a su regulación.

Los incidentes promovidos ante ese Órgano Jurisdiccional se tramitarán por escrito, con la promoción que le dé inicio, se dará vista por tres días a las demás partes para que manifiesten lo que a su derecho conveniga, las pruebas deberán ofrecerse, en su caso, desde el escrito que promueve la substanciación de la cuestión incidental. Todas las disposiciones sobre prueba en el juicio, son aplicables a los incidentes, es decir, el tipo de prueba y la forma en que deberán ser admitidas, desahogadas y valoradas.

Habrá lugar a la suspensión de la tramitación del proceso principal cuando se promuevan incidentalmente cuestiones relativas a:

- I. Acumulación de autos;
- II. Nulidad de notificaciones; e
- III. Interrupción del procedimiento.

Los incidentes ajenos al negocio principal o notoriamente frívolos e improcedentes, que tienen como fin retardar el procedimiento principal, deberán ser desechados por el Magistrado que conozca del asunto, pudiendo imponer a quien lo promueva una multa que actualmente va de diez a cincuenta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, atendiendo a la gravedad del caso, así como a la situación económica del actor incidental.

Procederá la acumulación de autos de dos o más juicios pendientes de resolución, en los casos en que:

- I. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios;
- II. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto;

III. Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean antecedentes o consecuencia de los otros, es decir, en los casos que exista una relación directa con el acto impugnado.

Las partes podrán hacer valer el incidente de acumulación, hasta antes de que se celebre la audiencia de ley, pudiendo también tramitarse de oficio. El actor incidentista deberá proporcionar los datos necesarios de identificación del expediente en que se substancian los procesos que pretenda se acumulen, debiéndose tramitar el incidente ante la Sala que haya conocido primero del acto impugnado.

En caso de que la acumulación de autos sea procedente, los expedientes acumulados se resolverán en la Sala de adscripción del Magistrado a que se refiere el párrafo anterior, la cual solicitará, dentro de los cinco días siguientes, que le sean remitidos los autos del juicio o de los juicios cuya acumulación haya sido solicitada. Esta petición deberá ser acordada dentro de los cinco días siguientes.

Si la acumulación es promovida ante el Magistrado instructor que haya conocido de un juicio cuya demanda haya sido presentada con posterioridad a la del primer juicio, remitirá, en un término de cinco días, los autos del juicio al Magistrado que conozca del proceso más antiguo.

Una vez que el Magistrado instructor en el juicio atrayente haya recibido los autos del juicio o de los juicios cuya acumulación haya sido solicitada, formulará, en el término de cinco días hábiles, proyecto de resolución que someterá a la Sala, la cual emitirá el juicio que en derecho proceda, previa valoración de los elementos aportados por las partes.

Cuando no pueda resolverse la acumulación porque en alguno de los juicios se hubiere celebrado la audiencia de pruebas y alegatos, o por encontrarse en diversas instancias, a petición de parte o de oficio se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite. La suspensión subsistirá hasta que se pronuncie la resolución definitiva en el otro asunto; esto es con la finalidad de que no se emitan sentencias contradictorias.

Es procedente el incidente de nulidad de actuaciones cuando las notificaciones no hayan sido hechas conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, o en su caso, de acuerdo con las disposiciones supletorias en términos del artículo 39 de la ley en cita.

El perjudicado podrá pedir que se declare la nulidad en la actuación siguiente en la que intervenga, o bien, dentro del término de cinco días computados a partir del día siguiente, al que surta efectos la notificación posterior que sea practicada legalmente, si dentro de dicho término no se presenta actuación en la que intervenga el perjudicado, se entenderá legalmente hecha la notificación irregular.

En relación a lo anterior, consideramos que el término concedido a las partes incidentistas para hacer valer la nulidad de actuaciones, así como el apercibimiento realizado, son anticonstitucionales; en virtud de que tal y como lo establecen las garantías de audiencia y seguridad jurídica a ninguna persona que se encuentre en territorio mexicano se le podrá molestar o privar de sus derechos físicos, emocionales o patrimoniales sino mediante juicio seguido por tribunales competentes en el que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, por tanto, si no se siguió debidamente una formalidad, resulta contradictorio que a falta de manifestación en la actuación siguiente respectiva o dentro del término de cinco días señalados se tenga por consentido un ac-

to considerado ilegal por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si se admite la promoción de nulidad de notificación, se dará vista a las demás partes, en el proceso principal, por el término de tres días hábiles para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, se dictará resolución, en la que, si se declara la nulidad de la notificación, la Sala ordenará la reposición del procedimiento a partir de la notificación anulada. Asimismo amonestará al Actuario que haya realizado indebidamente la notificación anulada.

Para el caso de que el Actuario realice notificaciones indebidas por tres veces en un periodo de tres meses, podrá ser destituido de su cargo, sin responsabilidad para el Tribunal, atendiendo al grado de la falta.

La impugnación de falsedad de un documento puede hacerse valer hasta antes de que se celebre la audiencia de ley, debiéndose indicar los motivos y las pruebas que se ofrezcan (procedimiento sumario).

Cuando se impugne la autenticidad de los documentos privados o públicos sin matriz, deberá señalarse los documentos indubitables para el cotejo y promoverse la prueba pericial correspondiente. Sin estos requisitos, se desechará el incidente.

En caso de que se impugne la autenticidad o exactitud de un instrumento público, siguiéndose las formalidades establecidas para la prueba de inspección judicial se señalará día y hora para que se coteje con los protocolos y archivos en donde se halle la matriz, practicándose el cotejo por el Actuario que se comisione al efecto, o por el Secretario de Acuerdos, cuando así lo determine el Magistrado Instructor.

La Sala resolverá sobre la autenticidad del documento, exclusivamente para los efectos del juicio en el que se haya promovido el incidente.

La reposición de autos se substanciará incidentalmente. El Secretario de Acuerdos certificará la existencia anterior y falta posterior del expediente o de la actuación. Cuando la pérdida ocurra encontrándose los autos a disposición de la Sala Superior, se ordenará a la Sala Ordinaria correspondiente proceda a la reposición de autos y una vez integrado el expediente, se remitirá el mismo a la Sala Superior para la resolución del juicio.

La interrupción del juicio por causa de muerte, incapacidad o declaratoria de ausencia del actor, la disolución o la quiebra, durará como máximo un año y se sujetará a lo siguiente:

- I. Se decretará por el Magistrado Instructor a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la existencia de los supuestos a que se refiere el presente artículo; y
- II. Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor; el Magistrado Instructor acordará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista autorizada.

2.4.3. Notificaciones y términos

La notificación es un acto formal por el que el órgano jurisdiccional hace llegar a los litigantes, testigos, terceros, peritos, etc., noticia o conocimiento de los actos procesales en determinado juicio o expediente, presumiendo en muchos casos que la noticia o información ha llegado a su destinatario.

Dentro de las notificaciones encontramos al emplazamiento que se define como un acto procesal de carácter formal en virtud del cual se hace

saber al demandado la existencia de la demanda entablada en su contra por el actor y la resolución del Órgano Jurisdiccional que al admitirla establece un plazo dentro del cual el reo debe comparecer a contestar el libelo correspondiente. El emplazamiento tiene como finalidad prevenir el juicio a favor del órgano jurisdiccional que lo hace; sujetar al emplazado al juicio de la autoridad que lo llamó, obligar al demandado a dar contestación a la demanda entablada en su contra ante la autoridad que lo llamó a proceso y producir las consecuencias de la interpelación judicial.

La palabra emplazar; en una de sus acepciones, significa dar un plazo a la parte demandada en juicio, que el órgano jurisdiccional impone con base en preceptos de derecho. Con el emplazamiento se da cumplimiento a las garantías de audiencia y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, consistente en el derecho de ser oído y vencido en juicio, siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento.

Las partes en su primer escrito que presenten ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señalarán domicilio dentro del margen territorial que comprende el Distrito Federal.

Las resoluciones emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal deben ser notificadas personalmente, dentro del tercer día a partir de aquel en que se pronunció la resolución; o por lista de estrados, al día siguiente de ser pronunciada; o por correo certificado con acuse de recibo, caso en el que la pieza postal deberá ser depositada en el correo al día siguiente de la resolución.

La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal contempla una excepción a la notificación personal, consistente en que la notificación realizada a las autoridades o personas

morales en el Distrito Federal por conducto de su Oficialía de Partes u Oficialía de recepción se entenderán legalmente hechas si en el documento correspondiente aparece el sello de su recepción; la implementación de lo anterior se debió a que en múltiples ocasiones los representantes legales del Órgano Público Administrativo o persona moral pública, promovían la nulidad de notificación aduciendo la falta de notificación personal, es decir, físicamente.

Tratándose de las autoridades administrativas, las resoluciones que se dicten en los juicios que se tramiten ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, deben notificarse en todos los casos, únicamente a la Unidad Administrativa a la que corresponda la representación en juicio.

Las notificaciones personales podrán ser realizadas en el local de la Sala en que se tramite el expediente, si éstas no se han efectuado, siguiendo las formalidades necesarias para tal efecto.

Las personas físicas o morales, privadas como públicas, en el primer escrito que presenten ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, deberán señalar domicilio dentro de la jurisdicción del mismo, para que se hagan las notificaciones personales correspondientes. De igual forma, deberán hacer del conocimiento de la Sala Instructora, cualquier cambio de domicilio. En caso de no hacerlo así, las notificaciones se harán por lista autorizada que se fijará en los estrados de la Sala que esté conociendo del procedimiento administrativo.

La forma en que se harán las notificaciones es la siguiente:

I.- A las autoridades:

- a) Personalmente o a sus representantes si estuvieren presentes en el Tribunal o en la sede de sus respectivas oficinas.
- b) Tratándose de las resoluciones definitivas, personalmente o a sus representantes legales.
- c) Por correo certificado con acuse de recibo suscrito por cualquiera de los señalados en el inciso anterior, cuando no haya sido posible la notificación personal. La pieza postal deberá ser depositada en el correo al día siguiente de la fecha de la razón en la que conste que no pudo ser recibida personalmente.

II.- A las personas físicas o morales:

- a) Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo tratándose de la primera notificación en el negocio; de la resolución definitiva; si dejaren de actuar durante más de sesenta días; y
- b) Cuando la Sala del conocimiento estime que se trata de un caso urgente o que haya motivo para ello.

III.- Fuera de los casos señalados en la fracción anterior, las notificaciones a las personas físicas o morales se harán personalmente en el Tribunal si se presentaren dentro de las veinticuatro horas siguientes a las que se haya dictado la resolución, o por lista autorizada que se fijará a las 13:00 horas en sitio visible en el Tribunal.

IV.- Cuando el servicio postal devolviera por cualquier causa un oficio de notificación, ésta se hará personalmente y cuando no fuere posible, en los términos de la fracción anterior.

Las notificaciones que deban hacerse a las partes y que no deben ser personales, se harán por lista autorizada que se fijará en lugar visible del local de la Sala, a las doce horas. La lista contendrá nombre de la persona, expediente y tipo de acuerdo. En los autos se hará constar la fecha de la lista.

Las notificaciones realizadas en la forma señalada en líneas precedentes surtirán sus efectos a partir del día siguiente al en que sean hechas, siendo necesario lo anterior, pues el surtimiento de efectos da certeza de que ha transcurrido el tiempo necesario para que alguna parte tenga conocimiento de un acto jurisdiccional.

Las resoluciones emitidas por el Tribunal deberán ser notificadas en días y horas hábiles, con una anticipación de tres días anteriores al desahogo de la diligencia a llevar a cabo.

Son días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios contencioso administrativos regulados por la Ley Orgánica del Tribunal, todos los días del año, con excepción de los sábados y domingos, 1 de enero, el primer lunes de febrero en conmemoración del día 5 de febrero, el tercer lunes de marzo en conmemoración del día 21 de marzo, 1 y 5 de mayo, el tercer lunes de junio establecido como día del empleado del Tribunal, 16 de septiembre, 12 de octubre, el tercer lunes de noviembre en conmemoración del día 20 de noviembre y 25 de diciembre, así como aquéllos en los que se suspendan las labores por acuerdo de la Sala Superior del Tribunal o por determinación de otras disposiciones legales. Durante los períodos vacacionales o de suspensión de labores, se podrán habilitar estos días.

En los periodos de receso del Tribunal existe, una guardia facultada para conocer de las demandas de nulidad en donde se reclamen actos de

la administración pública en los que por necesidad improrrogable sea necesario conceder la suspensión provisional de la ejecución del mismo.

En las actuaciones respectivas el actuario (fedatario público) 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, debiéndose realizar con tres días de anticipación por lo menos, al momento en que debe efectuarse la actuación o diligencia a que se refieren las mismas.

La notificación omitida o irregular se entenderá hecha a partir del momento en que el interesado se haga sabedor de la misma, salvo cuando se promueva su nulidad, caso en el que no se tendrá por válida y tendrá que notificarse nuevamente, surtiendo sus efectos al día siguiente en que se realice.

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

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

de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

El cómputo de los términos se sujetará a las reglas siguientes:

- I.- Las notificaciones surtirán sus efectos desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, serán improrrogables y se incluirán en ellos el día del vencimiento;
- II.- Comenzarán a correr desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación; serán improrrogables y se incluirán en ellos el día del vencimiento; y
- III.- Los términos se contarán por días hábiles.

Los actuarios del Tribunal tendrán fe pública únicamente en cuanto concierne a la práctica de las notificaciones y diligencias a su cargo. Cuando las notificaciones personales se hagan en el domicilio señalado para tal efecto por las partes, el actuario deberá cerciorarse de que se trata del domicilio correspondiente, y hecho lo anterior, buscará a quien deba notificar y/o a su representante legal o persona autorizada para ello, a quien entregará la copia del auto o resolución a notificar, debiendo señalar en el acuse correspondiente la fecha y hora en que se efectúe la diligencia, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda dicha notificación. Si ésta se niega a firmar se hará constar tal circunstancia en el acta respectiva, sin que afecte su validez.

Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser notificada, con su representante legal o con la persona autorizada para ello, a falta de éstos, el actuario dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que se le espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si éste se encontrare cerrado o no estuviera persona

alguna que respondiera al llamado del actuario para atender la diligencia, el citatorio se dejará mediante instructivo que se deje pegado en la puerta.

Si la persona a quien haya que notificarse no atiende el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en caso de no acudir persona alguna al llamado del actuario o si el domicilio se encontrase cerrado, la notificación se efectuará por lista autorizada que se coloque en los estrados de la Sala que conozca del asunto. De estas circunstancias, el Actuario asentará la razón respectiva en acta que para tal efecto levante.

En caso de que por circunstancias extraordinarias o ajenas a las partes no sea posible efectuar las notificaciones personales en la forma señalada en la forma establecida, el Magistrado Instructor atendiendo a las circunstancias de las mismas, ordenará en su caso, se efectúen éstas por lista autorizada, para evitar dilaciones procesales.

Serán nulas las notificaciones que no fueren hechas en acato a las formalidades esenciales del procedimiento en completo apego a las garantías individuales de seguridad jurídica y legalidad.

Las partes afectadas por una notificación irregularmente hecha, podrán solicitar su nulidad ante la Sala que conozca del asunto que la motivó, antes que pronuncie sentencia, considerando que la promoción de la nulidad de notificación podría entablarse hasta antes de que la sentencia emitida causara estado, cuando la deficiencia en la misma hubiera afectado el fallo. La Sala la resolverá de plano, sin formar expediente. Declarada la nulidad se repondrá el procedimiento a partir de la notificación irregular.

Si se declarare la nulidad de la notificación, se impondrá una multa igual al monto de uno a cinco días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal al servidor público responsable, en los términos del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En caso de reincidencia, podrá ser destituido en su cargo, después de que la Sala Superior, sin responsabilidades para el Tribunal señalado, y en su caso las autoridades administrativas del Distrito Federal, lo oiga y reciba las pruebas que desee aportar en su defensa.

2.4.4. Impedimentos

Del latín *impedimentum*, obstáculo o estorbo; cada una de las circunstancias por las que el juzgador se encuentra obstaculizado para conocer del asunto que se ha puesto a su instrucción. Estorbo establecido por la ley debido a la existencia en un funcionario judicial de ciertos hechos o circunstancias personales que lo obligan a inhibirse del conocimiento de determinado juicio, por ser obstáculo para que imparta justicia.²⁵

Los Magistrados y Secretarios de las Salas, estarán impedidos para actuar y deberán excusarse cuando:

- I.- 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;
- II.- Tuvieren interés personal en el asunto que motive el juicio;
- III.- Hayan sido apoderados, patronos, representantes o autorizados de cualquiera de las partes en el mismo asunto;

²⁵ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para Juristas, Editorial Francisco Barrutieta, México, D.F. 1981, página 690.

IV.- Tuvieren amistad o enemistad manifiesta con cualquiera de las partes o sus representantes;

V.- Hayan intervenido en la formulación o emisión del acto impugnado o en la ejecución del mismo;

VI.- Sean partes en un juicio similar, pendiente de resolución por parte del Tribunal; y

VII.- El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de aplicación supletoria a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señale otros casos no regulados por la ley de ese Tribunal.

El Magistrado o Secretario que siendo impedido para intervenir en un negocio no se excuse, o que no estándolo pretenda excusarse en causas diversas de las señaladas, incurre en responsabilidad.

Los Magistrados o Secretarios que se consideren impedidos para conocer de algún negocio, presentarán la manifestación respectiva ante la Sala Superior del Tribunal, a través de su Presidente.

El impedimento base de la excusa se calificará de plano por la Sala Superior en el acuerdo en que se dé cuenta del mismo, en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad. Cuando se tratare de calificar la excusa y el impedimento de un Magistrado de la Sala Superior, el manifestante no podrá participar en las deliberaciones y en la decisión que se pronuncie.

Las partes podrán recusar a los Magistrados o Secretarios de las Salas por cualquiera de las causas mencionadas en líneas precedentes, haciéndolo valer ante la Sala Superior del propio Tribunal. Al Interponer la recusación con causa, las partes interesadas aportarán las pruebas en que funden su petición, sin que sean admisibles las testimoniales y periciales;

resultando más adecuadas las documentales públicas (atestados de matrimonio, nacimiento, copias certificadas de autos, entre otros).

Si se declarare infundada la recusación interpuesta, la Sala Superior decidirá de acuerdo con su prudente arbitrio si hubo mala fe por parte de quien la hace valer, y en tal caso, le impondrá una sanción consistente en multa por el importe de diez a cincuenta veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, en la fecha en que se interpuso la recusación.

2.4.5. Demanda y Contestación

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

La finalidad de la interposición demanda de nulidad (como medio de defensa) es que los particulares no sólo se protejan ante los actos arbitrarios de la autoridad local, sino que además constituyan el medio legal por el que se restituya el orden jurídico violado.

Cabe señalar que con la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, regulan de forma más amplia y específica cuestiones procedimentales, puesto que con anterioridad, se atendía a lo ordenado de forma supletoria por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal para tal efecto.

De tal manera, el escrito inicial de demanda, que se presente ante Oficialía de Partes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito

Federal deberá cumplir esencialmente con los requisitos que ordena el artículo 85 de la Ley de la materia, siendo:

- I. Nombre y domicilio del actor o en su caso, de quien promueva en su nombre, siendo necesario en éste último caso acreditar la personería con la que ocurre, con documento legal debidamente expedido, así como el domicilio deberá circunscribirse al Distrito Federal;
- II. Señalar los actos administrativos que se impugnan, anexándolos al escrito inicial de demanda cuando fuere posible, toda vez que en algunos casos, como lo es la negativa ficta, el actor se encuentra imposibilitado;
- III. Señalar la autoridad o autoridades demandadas. Cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa, el nombre y domicilio de la persona demandada;
- IV. Nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;
- V. La pretensión que se deduce;
- VI. La manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que fue notificado o tuvo conocimiento del o los actos administrativos que se impugnan, con la finalidad de que el Órgano Jurisdiccional determine si la demanda fue presentada en tiempo, esto es, dentro del plazo de quince días contados a partir de que surta efectos la notificación del mismo, o del día en que se enteró de su existencia, o en el término de cinco años para los casos del juicio de lesividad;²⁶
- VII. La descripción de los hechos; pues como se sabe el gobernado no está obligado a citar los fundamentos de derecho, basta con la descripción clara y precisa de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que motivan su demanda.
- VIII. Los conceptos de nulidad;

²⁶ Juicio de lesividad: Procedimiento por el que la autoridad administrativa solicita la declaratoria de nulidad de un acto jurídico, respecto de un derecho concedido a un particular, por considerarlo indebido o contrario al interés público.

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

X. Las pruebas que se ofrezcan, anexando aquellas que en el momento de la presentación se encuentren en su poder, entendiéndose por estas, todas aquellas que físicamente tenga a su alcance o le puedan ser entregadas por encontrarse en archivos públicos. De no ser así la demandante tendrá la obligación de señalar la causa por la que se encuentra impedido y el lugar en el que el Magistrado Instructor podrá ordenar la expedición de la prueba correspondiente. Las pruebas deberán estar relacionadas con todos y cada unos de los puntos de hecho y de derecho en que soporta sus pretensiones, manifestando lo que pretende demostrar con las mismas.

Sólo por falta de cumplimiento a los requisitos señalados en los incisos I y IX, el Magistrado Instructor desechara de plano la demanda, en los demás casos se prevendrá al actor para que en el término máximo de cinco días subsane o cumpla con lo exigido, apercibido con el desechamiento de su demanda si no acata lo mandado, o se tenga por perdido su derecho de ofrecer las pruebas que tuviera a su disposición.

El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes, así como una copia más para la Secretaría de Compilación y Difusión del Tribunal, en donde se va formando un acervo de las actuaciones radicadas en ese órgano de control administrativo. Cabe mencionar que la obligación de presentar una copia extra para el acervo del Tribunal carece de sustento legal, sin embargo, en la actualidad al momento en que se presenta la demanda de nulidad se exige la misma, con la advertencia de que no podrá ser admitida o en su defecto el litigante será requerido por la Sala del conocimiento.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos que acreditan la personalidad o personería con la que ocurre el demandante o los documentos en los que constan los actos impugnados, el Magistrado Instructor prevendrá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo, se desechará la demanda.

Después de la demanda y contestación, no se admitirán al actor ni al demandado, respectivamente, otros documentos, salvo que se trate de pruebas supervenientes o documentos que, no encontrándose en poder del enjuiciable, hayan sido solicitados con anterioridad a la presentación de la demanda o contestación.

Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo, se estará a las reglas siguientes:

I. Si el particular afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra su notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugne el acto administrativo, los conceptos de nulidad se expresarán en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación;

II. Si el particular manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda, toda vez

que contará con elementos suficientes para redargüir la supuesta legalidad del acto.

El Tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo. Si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, se considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que se le dio a conocer en los términos del caso señalado en la fracción II antes citada, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiere formulado contra dicho acto. Si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, se sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido.

En relación a lo citado en líneas anteriores, podrá ampliarse la demanda de nulidad, dentro de los quince 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 afirmativa o negativa ficta; es decir, falta de contestación de la autoridad, por escrito, en relación a alguna solicitud por parte del gobernado, mediante la que se supone la aceptación o negación de lo pedido. Se relaciona directamente con el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del derecho de petición.²⁷

²⁷ BAZDRESCH, Luis, Garantías Constitucionales, Editorial Trillas, 5° edición 1998, primera reimpresión, febrero 2000, México, página 62.

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 por el artículo anterior;

IV. Cuando en la contestación, se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el actor al presentar la demanda y

V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos, que en su caso se presenten, con la finalidad de que le sea concedido el derecho contra réplica a la autoridad demanda.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá proporcionar los datos suficientes para su identificación, señalando el lugar o archivo en que se encuentren, para que sean requeridos por ese Órgano de Control Administrativo.

En concordancia al procedimiento a seguir por el actor desde la presentación de su demanda, sino adjunta las copias necesarias para dar vista a la parte contraria, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la

demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

El Magistrado Presidente del Tribunal, contara con un plazo de cuarenta y ocho horas a partir de que haya recibido la demanda para turnarla a la Sala que corresponda.

El Presidente de Sala admitirá la demanda, o de oficio, en los siguientes casos la desechará:

- 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;
- II.- Si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, (ejemplo: acto consentido, o extemporaneidad de la demanda)²⁸ y;
- III.- Si siendo oscura o irregular y prevenido el actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciere.

Contra los autos de desechamiento a que se refiere este artículo, procede el recurso de reclamación, que será promovido ante la misma Sala del conocimiento, figura similar al recurso de queja promovido en materia civil y familiar en el Distrito Federal.

²⁸ Al respecto me permito remitir al lector a la tesis de jurisprudencia que reza "ACTO CONSENTIDO TÁCITAMENTE, NO REVISTE TAL CARÁCTER LA MULTA QUE SE IMPUGNA EN UN JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AÚN CUANDO PREVIO A ÉSTE SE HAYA CELEBRADO UN CONVENIO CON LA AUTORIDAD FISCAL PARA PAGAR SU MONTO EN PARCIALIDADES", Tercera época, Instancia Sala Superior, TCADF, Tesis S.S./J.25, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de septiembre del 2004, toda vez que señala un aspecto importante para tener como consentido, o no, el acto administrativo.

No encontrándose irregularidades en la demanda, o subsanadas éstas, el Magistrado instructor, se pronunciará respecto de las pruebas ofrecidas y mandará emplazar a las demás partes para que contesten dentro del término de quince días, que será el mismo término para la contestación a la ampliación de la demanda. El término para contestar correrá para las partes individualmente a partir del día siguiente al surtimiento de efectos.

El término para contestar correrá para las partes individualmente, es decir, desde el momento en que surtió efectos para cada una de ellas.

Las partes demandadas y el tercero perjudicado en su contestación, podrán oponer las cuestiones previas que consideren pertinentes, se referirán a cada uno de los puntos contenidos en el escrito de demanda, aceptando o negando cada uno de ellos, citarán los fundamentos legales que consideren aplicables y ofrecerán las pruebas que estimen oportunas relacionándolas con sus excepciones y defensas.

Si la parte demandada, no contestara dentro del término concedido para tal efecto, el Tribunal declarará la preclusión correspondiente considerando confesados los hechos salvo prueba en contrario. Ahora si contestando no señalara las pruebas con las que pretende acreditar sus excepciones, será requerido por el Magistrado instructor para que en el término de cinco días, que de igual forma se le concede al actor, las ofrezca o manifieste lo que a su derecho corresponda, esto último se ha considerado como una bondad procesal.

El Magistrado instructor examinará el expediente, y si encontrare alguna causal de improcedencia evidente o de sobreseimiento, propondrá a la Sala el sobreseimiento del juicio. La resolución se dictará por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados que integren la Sala.

2.4.6. Suspensión

Dentro de las facultades de que goza la Sala que conozca del proceso instado ante el Tribunal, se encuentra la de otorgar la suspensión de los actos reclamados; esta medida cautelar en materia fiscal solo será concedida si el particular garantiza el interés fiscal controvertido, atendiendo al principio de que la Hacienda Pública no litiga sin garantía.

El efecto de la suspensión o providencia cautelar es interrumpir un determinado estado jurídico de las cosas, mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declararan infundadas las pretensiones del actor se dejará sin efectos la suspensión concedida.

La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el Magistrado instructor que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento, previa verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna. Cabe destacar que con la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal en estudio y respecto de la concesión de la suspensión, desaparece el requisito consistente, en la consulta ciudadana en base a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que en muchas ocasiones obstaculizaba el otorgamiento de la medida cautelar, como fue establecido por la justicia federal a través de la tesis de jurisprudencia número I.4.A.J/29 cuya voz es:

“JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, NO ES NECESARIO AGOTARLO ANTES DE ACUDIR AL AMPARO, PORQUE LA LEY QUE RIGE A DICHO TRIBUNAL EXIGE MÁS REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO. Conforme a lo dispuesto en los artículo 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el

juicio de garantías es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los recursos o medios de defensa ordinarios que establezca la ley del acto reclamado, excepto cuando esta exija mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión. A este respecto los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal imponen un requisito para conceder la suspensión que no exige la Ley de Amparo, consistente en condicionar la concesión de la medida cautelar a que se realice una consulta ciudadana, sin que además precisen en qué casos debe tramitarse y desahogarse, ni tampoco especifican o limitan que debe realizarse con aquellos vecinos a los que pueda afectar la suspensión, generándose así incertidumbre debido a la vaguedad del precepto, en la medida en que no especifica en qué casos debe llevarse a cabo ésta y la concerniente discrecionalidad que confiere a las autoridades de dicho tribunal, lo que eventualmente la hace obligatoria en cualquier caso o supuesto. Además los preceptos en cuestión remiten a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que establece el mecanismo de consulta a la ciudadanía, que exige diversos requisitos como el de difundir ésta en los medios masivos de comunicación y una solicitud a las autoridades administrativas que son las facultadas para convocar a la consulta. Por tanto, es evidente que los preceptos en cuestión excedan los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión y, por tanto, no es necesario agotar el juicio ante dicho tribunal antes de acudir al amparo.” Jurisprudencia, Materia: Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, Febrero de 2004, Página: 909, Tesis: I.4o.A. J/29.

Con la concesión de la suspensión aludida, se intenta impedir la ejecución del acto o dejar sin efectos el mismo, hasta en tanto se resuelva respecto de su legalidad, con el objeto de evitar la causación de actos de difícil o imposible reparación.

Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier etapa del juicio y tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada. Sólo podrá ser concedida por el Magistrado instructor que conozca del asunto, a quien le haya sido solicitada por el actor dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna.

Cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, el Magistrado instructor que conozca del asunto podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia, siempre y cuando dicha actividad constituya su único medio de subsistencia, lo cual debe ser comprobado fehacientemente. Los efectos de éste tipo de suspensión son conocidos como restitutorios.

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

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

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

La suspensión podrá ser revocada por el Magistrado Instructor en cualquier etapa del juicio, si varían las condiciones por las cuales se otorgó.

Como se preciso en tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro concepto que pueda integrar un crédito fiscal, se concederá la suspensión si quien la solicita garantiza su importe ante la tesorería del Distrito Federal, en alguna de las formas siguientes:

I.- Depósito en efectivo;

II.- Billeto de depósito;

III.- Prenda o hipoteca;

IV.- Embargo de bienes; o

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

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

En los casos en que proceda la suspensión y la misma surta sus efectos, considerando que pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio.

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

La suspensión otorgada en los términos citados en líneas precedentes, quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable.

Se exceptúa del pago de la caución antes mencionada, aquellos supuestos en los cuales la suspensión afecte el interés social.

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

Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la sentencia ante la Sala correspondiente, quien dará vista a las demás partes por un término de cinco días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los cinco días siguientes, en la que dictará la sentencia que corresponda. Contra esta resolución procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.

2.4.7. Pruebas

La prueba es uno de los aspectos fundamentales del proceso y del derecho procesal, a extremo tal que la doctrina, a través de diversos

jurisconsultos, ha considerado la posibilidad de crear una rama científica con el nombre de “derecho probatorio”.²⁹

La prueba se encuentra constituida por los elementos de convicción aportados por las partes, y en ocasiones también por el juzgador, con objeto de conocer la certeza de las afirmaciones sustentadas por los contendientes.

El objeto de la prueba será comprobar aquello que es afirmado y que es controvertido por las partes; debido a ello y a que nos encontramos en presencia de un procedimiento sumario, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las partes, desde el escrito de demanda y en el de contestación deberán ofrecer y exhibir, si cuentan con ellas, las pruebas con que cada uno acreditará los hechos en los que sostiene su pretensión. Las pruebas supervenientes podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta en la audiencia respectiva.³⁰

En los juicios que se tramitan ante el Tribunal, regirá el principio de litis abierta, pues la controversia no se limita a lo manifestado al interponer la demanda de nulidad, por lo que serán admitidas 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. Dada la naturaleza del procedimiento administrativo, en relación con las formalidades establecidas para los órganos de gobierno en acato a principios constitucionales como lo es el

²⁹ SOBERANES, José Luis y otro, “EL DERECHO EN MEXICO”, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pagina 137.

³⁰ Nota: El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, estipula que el plazo para ofrecer las pruebas supervenientes, será de tres días a partir del día siguiente al que se tenga conocimiento de su existencia, ofreciéndolas bajo protesta de decir verdad.

soslayado por el artículo 8° de nuestra Carta Magna, la prueba toral en esta materia procesal será la documental pública.

Las Salas del Tribunal podrán acordar, de oficio, el desahogo de las pruebas que estimen conducentes para la mejor decisión del asunto, notificando oportunamente a las partes a fin de que puedan intervenir, si así conviene a sus intereses.

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

A fin de que las partes puedan rendir oportunamente sus pruebas, las autoridades tienen la obligación de ordenar la expedición inmediata de las copias certificadas de los documentos que le sean solicitados.

Si las autoridades no cumplieren con dicha obligación, los interesados solicitarán al Magistrado instructor que las requiera para tales efectos, aplazando la audiencia por un término que no excederá de diez días; si no obstante el requerimiento, las autoridades no expiden las copias que se les hubieren solicitado con oportunidad, el Magistrado instructor hará uso de los medios de apremio conducentes en los términos de la ley o de las demás disposiciones legales aplicables.

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

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

En caso de discordia, el perito tercero será designado por el Magistrado instructor, dicho perito no será recusable pero deberá excusarse por alguna de las causas que a continuación se enumeran:

- I.- Consanguinidad hasta dentro del cuarto grado con alguna de las partes;
- II.- Interés directo o indirecto en el litigio;
- III.- Ser inquilino, arrendador, tener amistad estrecha o enemistad manifiesta, o tener relaciones de índole económico con cualquiera de las partes.

Los testigos, que no podrán exceder de tres por cada hecho, deberán ser presentados por el oferente; sin embargo, cuando estuviere imposibilitado para hacerlo, lo manifestará así bajo protesta de decir verdad y pedirá que se le cite. Al respecto, es común que como máximo, solo se reciban tres testigos para acreditar todos y cada uno de los hechos narrados en la demanda.

El Magistrado instructor ordenará la citación con apercibimiento de arresto hasta por quince días o multa equivalente hasta quince días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, que aplicará al testigo que no comparezca sin causa justificada o que se niegue a declarar.

En caso de que el señalamiento de domicilio de algún testigo resulte inexacto o de comprobarse que se solicitó su citación con el propósito de retardar el procedimiento, se impondrá al promovente una multa equivalente hasta treinta días de salario mínimo general diario

vigente en el Distrito Federal, en el momento de imponerse la misma, debiendo declararse desierta la prueba testimonial.

Cuando en juicio obren pruebas obtenidas por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal con equipos y sistemas tecnológicos, las mismas se apreciarán y valorarán en términos de la Ley que regula el uso de tecnología para la Seguridad Pública del Distrito Federal.

La prueba de inspección ocular, se practicará el día, hora y lugar que se señale en el acuerdo, de conformidad con los puntos que se señalen por el oferente, previa calificación que se haga en el acuerdo respectivo, a la que podrán concurrir las partes y hacer las observaciones que estimen pertinentes; del reconocimiento se levantará acta, que firmarán los que concurren, asentándose los puntos que lo provocaron, las observaciones y todo lo necesario para esclarecer la verdad.

La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

I. Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, la inspección ocular, las presuncionales legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridades en documentos públicos, pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado;

II. Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas; y

III. El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la Sala.

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiriera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

2.4.8. Improcedencia y Sobreseimiento

El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es improcedente:

- I. Contra actos o resoluciones de autoridades que no sean del Distrito Federal;
- II. Cuando las autoridades del Distrito Federal actúen como Autoridades Federales;
- III. Contra actos o resoluciones del propio Tribunal;
- IV. Contra actos o resoluciones que sean materia de otro juicio o medio de defensa pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y el mismo acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean distintas.
- V. Contra actos o resoluciones que hayan sido juzgados en otro juicio o medio de defensa, en los términos de la fracción anterior.
- VI. 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 aquéllos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por esta Ley;

- VII. Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al promovente;
- VIII. Cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar;
- IX. Cuando hubieren cesado los efectos de los actos o resoluciones impugnados, o no pudieren producirse por haber desaparecido el objeto del mismo;
- X. Contra actos o resoluciones que deban ser revisados de oficio por las autoridades administrativas del Distrito Federal, y dentro del plazo legal establecido para tal efecto; y
- XI. En los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de esta Ley.

Las causas de improcedencia son de estudio preferente, deberán quedar probadas plenamente y se analizarán de oficio o a petición de parte.

El sobreseimiento del juicio procede en los siguientes casos:

- I. Cuando el demandante se desista del juicio;
- II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- III. Cuando el demandante falleciere durante la tramitación del juicio, si el acto impugnado sólo afecta su interés;
- IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor o revocado el acto que se impugna;
- V. Si el juicio queda sin materia; y
- VI. Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de ciento veinte días naturales, ni el actor hubiere promovido en ese mismo lapso.

Procederá el sobreseimiento en el caso de la fracción VI, si la promoción no realizada es necesaria para la continuación del procedimiento.

Por lo que hace a lo previsto en el inciso número III, consideramos se deberá atender, como en otras materias, a las reglas del derecho sucesorio, puesto que podrán ser los herederos los que prosigan con el procedimiento en el caso de verse afectados por los derechos sucedidos.

2.4.9. Audiencia

La audiencia tendrá por objeto desahogar en los términos de esta Ley las pruebas ofrecidas y oír los alegatos correspondientes, los que deberán presentarse por escrito.

Presentes los Magistrados de Sala, constituida audiencia pública el día y hora señalados al efecto, procederá en primer término el secretario de acuerdos de la ponencia en que se instruye, llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la Ley deban intervenir en la audiencia, y el presidente de la Sala determinará quiénes deberán permanecer en el recinto y quiénes en lugar separado para llamarlos en su oportunidad.

La recepción y desahogo de las pruebas se harán en la audiencia y se sujetará a las siguientes reglas:

- I.- Se admitirán las relacionadas con los puntos controvertidos que se hubieren ofrecido en la demanda y la contestación, así como las supervenientes;
- II.- Se desecharán las que el actor debió rendir y no aportó ante las autoridades en el procedimiento administrativo, que dio origen a la resolución que se impugna; salvo las supervenientes y las que

habiendo sido ofrecidas ante la autoridad demandada no hubieren sido rendidas por causas no imputables al oferente;

III.- Si se admitiere la prueba pericial, en caso de discordia, el Magistrado instructor nombrará un perito, quien dictaminará oralmente y por escrito. Las partes y la Sala podrán formular observaciones a los peritos y hacerles las preguntas que estimaren pertinentes en relación con los puntos sobre los que dictaminaren.

IV.- Cuando se hubieren presentado interrogatorios por las partes, en relación con la prueba testimonial, las preguntas deberán tener relación directa con los puntos controvertidos y deberán estar concebidas en términos claros y precisos, procurando que en una sola no se comprenda más de un hecho y que no sean insidiosas. La Sala deberá cuidar que se cumplan estas condiciones, impidiendo preguntas que las contraríen. La protesta y examen de los testigos se hará en presencia de las partes. Al formularse preguntas se seguirán las mismas reglas; la Sala podrá hacer las preguntas que considere necesarias.

V.- No se requerirá hacer constar en el acta las exposiciones de las partes sobre los documentos ni las preguntas o repreguntas a los testigos, bastando se asienten las respuestas.

Contra el desechamiento de pruebas procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.

Concluida la recepción de las pruebas, las partes podrán alegar, de forma escrita, por sí o por medio de sus representantes.

La inasistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia, si se encuentran notificados para la misma, así como las pruebas debidamente preparadas.

Una vez oídos los alegatos de ambas partes, el Magistrado a quien se hubiere turnado el asunto propondrá los puntos resolutive y la Sala resolverá el juicio dentro del término de treinta días hábiles siguientes a la misma audiencia.

En la práctica se sabe que la carga de trabajo impide el pronunciamiento de la sentencia antes referida, en los términos delimitados.

2.4.10. Sentencia

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 resolutive 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.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de la Sala; supliéndose las deficiencias de la demanda, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada, es decir, no podrá ir más allá de lo que el promovente pretenda o haya querido pedir. Es por

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

Así las cosas, 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.

Las sentencias del Tribunal dejaran sin efectos el acto de autoridad materia de juicio, cuando concurra una o más de las circunstancias que a continuación se precisan:

- I.- Incompetencia de la autoridad;
- II.- Incumplimiento y omisión de las formalidades legales, siempre que afecte las defensas del enjuiciable y trascienda al resultado del fallo;
- 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.
- IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

- a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.
- b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.
- c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.
- d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.
- e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.
- f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el acta de visita o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

La nulidad del acto administrativo es consecuencia de un vicio en los elementos constitutivos del acto que afecten las defensas del particular de forma trascendente e irreparable. Debido a ello los actos administrativos

han sido definidos como regulares o irregulares, los regulares son anulables, es decir que si existe algún vicio, éstos son subsanables; por el contrario los irregulares son los que están gravemente viciados y su nulidad es absoluta e insanable.

De esta manera el tipo de nulidad del acto, declarada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal podrá ser:

1.- De nulidad absoluta, cuando los vicios contenidos en el acto de autoridad o por los que se ejecuto o pretendió ejecutarse no pueden ser saneados.

2.- De nulidad relativa o para efectos, también llamada anulabilidad, existe cuando los actos administrativos cuentan con vicios “leves” que no impiden la existencia de los elementos esenciales, es decir, cuando las ilicitudes se derivan de:

- a) Vicios de carácter formal contrarios al principio de legalidad, esto es, la omisión de formalidades propias o inherentes a la resolución administrativa impugnada, incluso la falta de fundamentación y motivación; y
- b) Vicios que se actualizaron durante el procedimiento administrativo, pues conforman los antecedentes de la resolución administrativa impugnada.

Las irregularidades y supuestos de ilegalidad de carácter formal no atienden al fondo ni prejuzgan respecto del derecho material o sustantivo aplicado en el acto reclamado ni las relaciones o situaciones que son susceptibles de establecerse, por lo tanto dejan a las autoridad demandada en facultad de emitir un acto nuevo acto que cuente con los elementos requeridos.

Ejemplo de ello, es el procedimiento administrativo cautelar de suspensión de actividades, conocido como “clausura” ordenado por autoridad competente sin motivar las razones o causas particulares por las que se pretende imponer ese estado, así como sin fundamentar su determinación en los preceptos de derecho en que se apoya.

Ahora bien, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se establecen de forma clara y concreta los efectos de las sentencias definitivas emitidas por ese Órgano de Control Jurisdiccional, estableciendo que podrán:

- I. Reconocer la validez del acto impugnado.
- II. Declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado;
- III. Declarar la nulidad del acto impugnado para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales; y
- IV. Sobreseer el juicio en los términos de la ley.

A diferencia de ello, el derogado artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ordenaba que en las sentencias que declararan la nulidad del acto administrativo, “las autoridades responsables quedaban 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 se estableciera en la sentencia”; mandato del que se advertía la procedencia de coacción respecto de la autoridad responsable, aunque no se llevará a sus últimas consecuencias, esto es a repararle en el daño económico que el acto de autoridad hubiese generado.

Sin embargo hoy día los efectos se retrotraen únicamente a la declaratoria de nulidad del acto combatido, condenando a la autoridad a

dejarlo insubsistente o a en su caso, emitir otro en el que se subsanen las violaciones cometidas, pudiendo obligar a la autoridad a proceder de determinada forma, según sea la ilegalidad cometida, sin que se otorgue facultad o alcance alguno respecto de la reparación de las consecuencias sufridas por el ilegal o arbitrario actuar del órgano administrativo.

Es así, que consideramos que las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, deben alcanzar el resarcimiento de las consecuencias jurídicas y materiales que se le hayan ocasionado al gobernado, máxime si ellos son fruto directo del actuar ilegal de la Administrante; empero actualmente, una vez que cause estado la sentencia por la que haya sido “favorecido” el gobernado, tendrá que acudir a otras instancias para que se le repare de las consecuencias jurídicas sufridas en su patrimonio por el acto de autoridad. Lo que evidentemente incumple con lo prescrito en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.4.10.1. Concepto, clases y alcances.

Del latín *sententia*, se define como la declaración en juicio y resolución del Juez, mediante la que se decide cualquier controversia judicial.³¹

La sentencia es el acto final de un proceso normal que se desarrolla en todos sus pasos. Mediante la sentencia el Juzgador aplica la ley sustantiva a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo. De esta forma cuando un proceso termina o se acaba sin que se haya dirimido controversia alguna, hablaremos de formas análogas de terminación de un proceso.

³¹ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, “Diccionario para Juristas”, Editorial Francisco Barrutieta, México, D.F. 1981, Página 1237

La sentencia, es el acto jurisdiccional mediante el que el juzgador plasma en un documento, para el caso del derecho eminentemente escrito, los antecedentes del litigio, los razonamientos de hecho y de derecho, así como la conceptualización lógica con apoyo en la experiencia, por la que reconoce un derecho en favor de un litigante y obliga al otro a respetarlo, mediante obligaciones de dar, hacer y/o no hacer.

No obstante, se dice que la sentencia en sí ya no es un acto jurisdiccional, pues jurisdiccionales son los actos del Estado, previos a la sentencia, actos en los cuales el Órgano Jurisdiccional recibe y las partes dan; sin embargo, dicha opinión no ha tenido buena acogida entre los sectores tradicionales de la doctrina, quienes advierten que el significado etimológico de la palabra jurisdicción es “decir el derecho”.

Por lo que respecta a su clasificación se precisa que existen diversos tipos, abordaremos los más usados por los jurisconsultos:

a) En cuanto a los efectos, pueden ser:

1. Condenatoria de indemnización: instituye una prestación a cargo de la parte perdedora, como la obligación a reparar el daño causado. Declarativa: El órgano jurisdiccional se limita a esclarecer el derecho que pertenece a alguna de las partes y que anteriormente se encontraba incierto. Verbigracia, la determinación de caducidad de las facultades de la autoridad para imponer sanciones al gobernado por infracción a disposiciones administrativas y fiscales.

2. Condenatoria de Constitución de derechos: dispone una situación jurídica que no existía con anterioridad al fallo, es el

caso de la determinación de configuración de la positiva ficta, pues depende de esa declaratoria para tenerle por reconocidos sus derechos al actor o administrado.

b) En cuanto al momento de emisión se dice que son:

- 1.- Definitivas: Resuelven un litigio principal en un proceso;
- 2.- Interlocutorias: Resuelven una cuestión parcial o incidental, dentro de un proceso.

c) En cuanto a sus alcances:

1. De conocimiento;
2. De ejecución;
3. Cautelares o precautorias.

d) En cuanto a la Impugnabilidad:

1. Definitivas: Ponen fin al proceso.
2. Firmes: Ya no pueden ser modificadas por ningún medio de defensa.

e) En cuanto al éxito o al fracaso de la pretensión inicial:

1. Estimatorias;
2. Desestimatorias.

f) En razón del grado del Órgano que las emite:

1. Primera instancia;
2. Segunda Instancia y ulteriores instancias.

- g) En razón de la competencia por territorio:
 - 1. Local;
 - 2. Federal.

- h) Por lo que hace a la naturaleza de la cuestión planteada:
 - 1. Fondo;
 - 2. Puramente formales.

Es pertinente mencionar, que si bien es cierto existen diversas clasificaciones, también lo es que esta es la más aceptada por los autores.

Cabe mencionar que los principios que deben contener las sentencias que analizan el fondo del asunto y ponen fin al proceso resolviendo la controversia son:

1. Congruencia: Establece la identidad que debe existir entre los que pide el litigante y lo que resuelve el Tribunal.
2. Fundamentación y motivación: El Tribunal debe precisar los preceptos de derecho en los que sustenta su determinación así como los motivos que lo llevaron a aplicar esos preceptos al caso en concreto, debiendo existir una adecuación entre los fundamentos y motivos.
3. Exhaustividad: Establece que en la sentencia se deben abordar todas y cada una de las cuestiones controvertidas por las partes.

Por lo que respecta a las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, encontramos que actualmente sus determinaciones son de efectos declarativos y/o constitutivos de derechos;

sin embargo atendiendo al origen del Tribunal y a sus características no existe impedimento alguno por el que puedan ser condenatorias de indemnización, como más adelante será analizado.

2.4.11. Cumplimiento de sentencia

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se suprime la acepción de ejecución de sentencia y se establece como cumplimiento de sentencia, sin que esto origine modificaciones substanciales.

Una vez que la sentencia declaratoria de nulidad o anulabilidad, haya causado ejecutoria o estado, es decir, se haya agotado el plazo por el que a través de medio de defensa alguno pudiera ser modificada o revocada, el actor podrá acudir en queja ante la Sala que conoció del procedimiento en primer instancia para el caso de incumplimiento por las partes, dándose 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 las partes han cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario la requerirá para que cumpla en un término que no excederá de cinco días, amonestando y previniendo de que en caso de renuencia se impondrá una multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

Para el caso de que la autoridad persista en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones

del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

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

Consideramos que el incumplimiento de forma pronta a las determinaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal deriva de las consecuencias jurídicas que implica tal acontecimiento; por tanto, si el Tribunal en mención se encontrara facultado eficazmente para imponer a la autoridad demandada la obligación de responder por los daños y perjuicios que le sean causados al administrado hasta el total cumplimiento, se propiciaría el acatamiento a la sentencia en los términos establecidos, aunado al hecho de que el gobernado encontraría, en una sola vía, la justicia que le restituiría en todos y cada uno de sus derechos indebidamente conculcados.

2.4.12. Recursos

El recurso es un medio de impugnación intraprocesal con el objeto de controvertir una resolución o acto emitido por el órgano jurisdiccional cuando se considera que ha sido dictado en perjuicio del recurrente en contravención a normas sustantivas o adjetivas aplicables al caso en concreto, pretendiendo se modifique o se extinga el acto de molestia.

El objeto de todo medio de impugnación es atacar la parte resolutive de un acto que perjudica al que lo hace valer. Los recursos son la vía reglamentaria mediante la cual se protege y controla la legalidad de los actos administrativos.

La impugnación administrativa ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es requisito previo a la impugnación judicial (Tribunal Colegiado en materia Administrativa o Juzgado de Distrito), dependiendo el tipo de determinación a combatir, pues debe tenerse en cuenta que las resoluciones emitidas por ese órgano jurisdiccional pueden ser:

1. Definitivas, cuando deciden una cuestión de fondo (sentencia).
2. Interlocutorias (los que deciden una cuestión incidental dentro de un procedimiento principal).
3. De mero trámite (los que dan continuidad al procedimiento sin llegar a trascender al resultado del fallo).

Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, proceden los siguientes recursos:

- a) El Recurso de Reclamación: Procedente contra las providencias o acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualesquiera de las Salas o por el Magistrado Instructor o de aquel que haya dictado acuerdo recurrido.

El recurso se interpondrá con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación correspondiente, ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido. La Sala competente suplirá las deficiencias de los agravios expresados en el recurso, pero no su ausencia. Como excepción a lo anterior se encuentra el recurso de reclamación promovido por el desechamiento de pruebas, toda vez que el mismo será promovido ante Sala Superior.

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

b) El recurso de Apelación: Procedente en contra de las resoluciones de las Salas Ordinarias o auxiliares del Tribunal 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.

La parte que se sienta afectada en sus derechos ocurrirá ante la Sala Superior para interponer por escrito el medio de defensa en comento en el que deberá expresar los agravios que considera se le hayan causado en la resolución combatida.

El recurrente gozará de un plazo máximo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

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

Vencido dicho término, el Magistrado ponente formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días, antes de la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se establecía que la sentencia debía ser dictada una vez escuchados los alegatos de las partes, lo que, si bien aceleraba la impartición de justicia, también resultaba imposible por la carga de trabajo habida en ese Tribunal.

Los efectos de la sentencia que pone fin al medio de impugnación son revocar, modificar o confirmar la resolución de primera instancia.

Finalmente, contra las resoluciones de la Sala Superior que resuelvan el recurso de apelación aludido con antelación, procede, para las autoridades, interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa del Primer Circuito en turno, el cual se presentará por conducto de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso en comento, mediante escrito dirigido a este último, dentro del término de diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva

Cuando el afectado por la resolución de Sala Superior sea el particular o gobernado, podrá promover el juicio de garantías en los términos precisados en la Ley de Amparo.

2.4.13. Jurisprudencia

Las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por cuatro Magistrados, constituirán precedente.

Para fijar jurisprudencia, la Sala Superior deberá aprobar tres (ya no cinco) precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

En el caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento de la Sala Superior, la cual con un quórum mínimo de cuatro Magistrados, decidirá por mayoría la que debe prevalecer, constituyendo jurisprudencia.

La resolución que pronuncie la Sala Superior del Tribunal, sólo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes, esto es, sólo deberá ser aplicada a casos en concreto cuando así se den las circunstancias del asunto.

La Sala Superior podrá interrumpir o modificar una jurisprudencia, cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de la jurisprudencia.

Dicha interrupción o modificación deberá publicarse, debido a que no puede causar sus efectos hasta que sea dada a conocer a la generalidad.

Los Magistrados de la Sala Superior podrán proponer la interrupción de una jurisprudencia, cuando existan razones fundadas que lo justifiquen.

Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga la jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

Con relación a los artículos transitorios de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cabe comentar que la instalación de la Junta de Gobierno y la Contraloría Interna, se dará a partir de enero del año 2010, al ser considerada su infraestructura en el Presupuesto de Egresos del Tribunal para dicho año, de igual forma los asuntos en trámite en ese Órgano Jurisdiccional, se resolverán en los términos de la Ley vigente en la fecha de interposición de la demanda, por lo que todas aquellas demandas presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se resolverán atendiendo a lo establecido por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal abrogada.

Por otra parte, la Junta de Gobierno, contará con un plazo de ciento ochenta días naturales siguientes a partir de su instalación, mes de enero del año 2010, para elaborar el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como el Estatuto del Servicio Civil de Carrera Jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso, razón por la que a la terminación del presente trabajo de investigación la propuesta de modificación alude al reglamento interior vigente, como lo establece el artículo quinto transitorio.

CAPITULO 3

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

3.1. Responsabilidad Pecuniaria del Estado; 3.2. Daños y Perjuicios; 3.2.1. Concepto; 3.2.2. Antecedentes; 3.3. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tribunal de plena jurisdicción competente para conocer respecto de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Federal. 3.4. Propuesta de modificación a la Ley Orgánica y Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mediante la que se reforman y adicionan artículos que contemplen las facultades y procedimiento para condenar y ejecutar la sanción pecuniaria por la que deberá ser indemnizado el demandante favorecido por una resolución que declare la nulidad de la resolución y/o acto emitido por la Administración Pública del Distrito Federal.

3. Responsabilidad del Estado

En su origen el vocablo “responsabilidad” deriva de la expresión latina “sponsor”, que significa el que se obliga por otro; a su vez “responderé”, hacer frente. Del anterior binomio se infiere una situación de constreñimiento de una persona frente a otra, en virtud de lo cual debe esperar específicamente un comportamiento.³²

En el medio jurídico, solemos denominar como "responsabilidad" a la consecuencia lógica del vínculo entre un derecho y una obligación, en atención a la necesidad jurídica de una persona de cumplir con el derecho de otra. Esto se debe a que en nuestro entorno cotidiano, podemos

³² CASTRO ESTRADA, Álvaro, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, Editorial Porrúa S.A., México, 2000, página 42.

identificar diferentes tipos de obligaciones: morales, jurídicas, sociales, familiares, personales, técnicas, y muchas más, según la utilidad que pueda aportar su clasificación; el aspecto trascendental en todas ellas, es que a una obligación siempre le será correlativo un derecho.

Es de esta manera que la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública originará responsabilidades de naturaleza diversa con respecto a los gobernados.

El Estado a través de los funcionarios y empleados públicos esta subordinado al debido cumplimiento de la ley, estando obligados a responder de sus actos públicos cuando ellos sean contrarios a la misma. La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor o empleado público que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta o ha causado un daño o una pérdida debido a que incumplió con sus obligaciones laborales, intencional o descuidadamente; así su actuación, además de estar apegada a la ley deberá ser eficiente.³³

En síntesis, existirá responsabilidad estatal cuando el administrante no se someta al orden jurídico vigente al momento de realizar su actividad estatal.

Al referirnos concretamente a la responsabilidad estatal, cuando el derecho surge a favor del gobernado y la contraprestación contractual o extracontractual recae en el administrante, debemos atender a dos figuras: Administración Pública como persona moral y Funcionario Público como ente físico (toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública local o federal, entidades,

³³ CHUYFFET CHEMOR, Emilio, DERECHO ADMINISTRATIVO, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1981, página 19.

municipios o delegaciones políticas y en los Poderes Legislativo y Judicial de los Estados).

En el primer caso (responsabilidad directa), el responsable es el propio Estado; en el segundo, la responsabilidad recae en forma personal y directa sobre el funcionario público, responsabilidad que puede ser penal, administrativa o civil (responsabilidad indirecta); distinción importante, puesto que determina las acciones legales a intentar y los tribunales competentes para conocerlas, o, si existe una responsabilidad concurrente, también llamada solidaria, pues el administrado estará facultado para exigir la realización de una conducta, tanto a la Administración Pública como al funcionario público implicado. Así, por ejemplo, hay situaciones en las que el funcionario público responderá por sus actos a título personal, incluso investido de su poder, cuando actúa fuera del ejercicio de la función pública. Verbigracia, el Secretario de un tribunal que se vale de su credencial para constreñir a un particular fuera de un proceso jurisdiccional.

Independientemente de la clasificación dada con antelación, hoy en día, el Estado, en su carácter de persona moral, estará obligado a responder por el actuar de sus subordinados, como lo marcan los principios de derecho.

Al respecto, el Código Civil para el Distrito Federal, en su numeral 1918, establece:

Artículo 1918. Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.

Así las cosas, actualmente, el trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser

reprimidos para mantener una eficaz y justa administración, lo que provoca diversos tipos de responsabilidad: administrativa, penal, civil política, asegurando una eficaz actuación del ente estatal. El funcionario público que incurre en responsabilidad personal, no sólo responderá ante el particular que ha sufrido un daño, también debe responder frente al Estado en cuanto a la relación de subordinación existente.

Así tenemos que, la responsabilidad política se encuentra regulada de manera directa en Nuestra Carta Magna en su Título Cuarto, en los preceptos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la misma, puntualizando los supuestos (cuando se cause perjuicio a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho), los sujetos, las sanciones y el procedimiento para aplicarlas (juicio político).

La responsabilidad administrativa procede cuando el funcionario incurre en acciones u omisiones que impiden el normal funcionamiento del servicio público o que representan irregularidades en el ejercicio del cargo como falta de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Generalmente, esta responsabilidad acarrea multas, suspensiones, destituciones y amonestaciones. Amen de ello, el Estado se ha visto obligado a implementar medidas que no sólo traigan consigo una represión para el servidor público generador de molestia en el particular; es así que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además de esas responsabilidades, contempla actualmente la indemnización patrimonial a favor del gobernado.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla las obligaciones y sanciones para los funcionarios públicos en los que se encuentra encomendado el servicio y la función pública, dentro de los que destaca: salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en el servicio público,

independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión; abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, así como todo aquello que le impongan las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y convenios vigentes en el Estado; estableciendo que incurrirá en responsabilidad administrativa por el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones a referidas con antelación, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones que en esa ley se consignan, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda.

Los servidores públicos que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, serán sancionados con:

- I.** Apercibimiento privado o público;
- II.** Amonestación privada o pública;
- III.** Suspensión en el puesto, cargo o comisión;
- IV.** Destitución en el puesto, cargo o comisión;
- V.** Sanción económica, e
- VI.** Inhabilitación para desempeñar algún puesto, cargo o comisión en el servicio público.

Actualmente, cuando el servidor público resulta responsable de los actos que se le imputan se atiende a diversos factores que intervienen en la imposición de la sanción, como son: la gravedad del acto, la situación económica del infractor (servidor público), el monto del beneficio, daño o

perjuicio económico derivado del incumplimiento de las obligaciones; concretamente por lo que refiere a la situación económica del funcionario público porque si la misma es precaria el gobernado tendrá que esperar a que el agente esté en condiciones aceptables para poder resarcir el daño causado, lo que evidentemente causa un mayor perjuicio al administrado.

En los casos en los que el particular impetere un procedimiento de responsabilidad administrativa al servidor público que en ejercicio de sus funciones cause un detrimento en su esfera jurídica, y el superior jerárquico u organismo disciplinario determine fundada la queja, se dejará expedito el derecho de los particulares para hacer efectiva o para exigir la reparación del daño ante los tribunales competentes.

Esto surgió con motivo de la vital importancia y preocupación de establecer un “estado de derecho” en el que realmente existiera una cultura de la responsabilidad estatal, razón por la que en el año 2002 fue establecida esta garantía, con la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconociendo la existencia de la responsabilidad patrimonial del Estado y el correlativo derecho de los particulares a ser indemnizados cuando sufran un daño o lesión por causa de la actividad pública del mismo, con lo que el orden establecido ha cambiado fundamentalmente, aunque hasta la fecha no ha logrado regularse uniformemente en toda la República, ya que en la consecuente adecuación del marco normativo local destacan importantes desacuerdos al interior de las legislaturas, tanto federal, como las locales, en virtud de la amplitud de la responsabilidad señalada.

De esta forma podemos señalar que hoy en día, en diversos Estados de la República Mexicana, la responsabilidad civil de los servidores públicos se genera cuando éstos causen un menoscabo en el patrimonio del Estado o de los particulares, correspondiéndole a la legislación

administrativa fijar la naturaleza de esta acción y los procedimientos para hacerlos efectivos.

Sobre estos presupuestos, haciendo uso de lo manifestado por el doctor Álvaro Castro Estrada,³⁴ se concluye que la responsabilidad del Estado por actos administrativos, trata esencialmente de restablecer el equilibrio económico roto por hechos o actos del Poder Público en detrimento de un particular, por medio de la indemnización, generando una Administración capaz de suministrar seguridad jurídica a sus gobernados.

3.1. Responsabilidad Pecuniaria del Estado;

A partir del establecimiento del "estado de derecho" se produce un principio general de derecho público en el que la Administración Pública debe ser responsable de las consecuencias generadas por sus actos, concretamente cuando de ellos surja una afectación patrimonial, debe reparar todos los daños ilegítimos que cause; no obstante, dicho tema está generalmente tratado en las legislaciones de responsabilidad de los servidores públicos. Lo que provoca una ineficiente aplicación.

En cuanto a los regímenes que adopta esta responsabilidad se acepta generalmente que el Estado debe reparar los daños que se hayan provocado por "falta de servicio" (imitando el régimen francés) o "actuación anormal o arbitraria de los servidores públicos", es decir, siempre es necesario probar la deficiencia en la actividad administrativa.

Sin perjuicio de lo anterior, existen ciertos casos en que ello no es necesario y el Estado debe responder de todo daño, incluso de aquellos provocados por su actividad "normal", por ejemplo: el pago del daño

³⁴ CASTRO ESTRADA, Álvaro, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, Editorial Porrúa S.A., México, 2000, 1ª Edición, página 398.

causado a un vehículo por la falta de servicio o mantenimiento al pavimento en carreteras, avenidas y calles. Así pues, será responsable pecuniariamente la autoridad cuando actúa de forma ineficiente o cuando deja de actuar en detrimento del administrado; toda vez que si su autor hubiera actuado con la normal diligencia, nunca se hubiera generado un daño ilícito.

Como se dijo anteriormente, en algunas ocasiones el funcionario público incumple en sus obligaciones contraídas como parte de su encargo, en detrimento del gobernado, derivado a la falta de presupuesto dado a los organismos encargados de brindar un servicio público (mantenimiento de calles); sin embargo, la responsabilidad a la que nos referimos se centra en casos específicos en los que la causa generadora del daño depende de la voluntad del agente.

La obligación pecuniaria a que se puede enfrentar la Administración Pública, tiene su origen en la responsabilidad civil, que consiste en la obligación que recae sobre una persona (Administración Pública) de reparar el daño que cause de forma dolosa o culposa a otro, sea en naturaleza o bien por un equivalente monetario. La obligación por parte de ese agente de indemnizar por el daño procederá para el particular perjudicado cuando se demuestre tan sólo el lazo de causalidad existente entre la acción administrativa y el daño sufrido, es decir, cuando se demuestre deficiencia en el servicio realizado; toda vez que su autor no actuó con la debida diligencia, no obstante que este último soslaye que fue de manera involuntaria.³⁵

Como es sabido, la responsabilidad civil puede ser contractual o extracontractual. Concretamente, para el caso de estudio decimos que

³⁵ *Ibíd.*, página 264.

cuando la norma jurídica violada es una ley (en sentido amplio), hablamos de responsabilidad extracontractual, la cual, a su vez, puede ser delictual o penal (si el daño causado fue debido a una acción tipificada como delito), o cuasi-delictual o no dolosa (si el perjuicio se originó en una falta involuntaria o causal). Es así que la responsabilidad civil en la que se encontraría la Administración Pública al emitir un acto administrativo que transgreda los derechos o el patrimonio del gobernado es extracontractual, pues emana de un acto contrario a la ley, no así por lo que se refiere a actos de autoridad en los que tenga el carácter de particular (contrato de arrendamiento inmobiliario).

La responsabilidad civil extracontractual subjetiva, fue establecida desde los tiempos de la antigua Roma. Así, en la Ley de las XII Tablas se autorizaba a los acreedores a conducir, después de sesenta días de prisionero, al deudor para venderlo como esclavo, lo que a la postre fue desarrollada por obra de los juristas medievales en relación al daño; no obstante, actualmente y a nivel federal se vincula la necesidad de demostrar la culpa (negligencia, imprudencia o impericia), o el dolo, en los cuales se sustenta la responsabilidad del agente dañoso.

Hoy por hoy, el incumplimiento a una obligación extracontractual por parte de diverso funcionario público, da derecho al particular a demandarlo directamente ante la jurisdicción civil, en la que, de ninguna manera podrá ejercitar su derecho de acción en contra de la Administración Pública, ante la imposibilidad física o material del agente, ya que aquella sólo puede ser coaccionada por órganos de control administrativo. Esto fue uno de los motivos por los que se creó la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Esto es inaceptable, puesto que la Administración Pública, deberá ser responsable pecuniariamente cuando por su actuar ilegal, directo o

indirecto, cause al gobernado un daño o perjuicio en su patrimonio, estando obligada a repararlo de forma que restablezca el equilibrio que existía en el patrimonio de la víctima antes de sufrir el perjuicio; puesto que con ello no solamente se persigue una finalidad económica resarcitoria; sino, además, posee un aspecto preventivo que lleva a los servidores públicos a actuar con prudencia y en acato a las disposiciones legales que le facultan en su actuación para evitar comprometer su responsabilidad.

Las vías que existen hoy en día para que el particular haga valer sus derechos son diversas. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ordena obligaciones para los dependientes de la Administración Pública tanto federal como local; como son: desempeñar su cometido bajo condiciones de lealtad, equidad, legalidad, imparcialidad, etc.. De igual forma esa Ley establece que cuando algunos de las acciones u omisiones de los funcionarios públicos, por algún motivo, cualquiera que sea, no se ajusta a las obligaciones exigidas en su actuación, se pueden constituir créditos o responsabilidades contra ellos. Estos créditos por responsabilidades pueden ser impugnados por los afectados. De manera paralela los particulares involucrados por esa irresponsabilidad o afectación pueden acudir ante la Secretaría de la Función Pública y Desarrollo Administrativo a incoar el procedimiento administrativo disciplinario o de investigación para determinar las posibles irregularidades administrativas; sin embargo, cabe decir que esos procedimientos disciplinarios se sustentan en una declarativa de nulidad o invalidez; es decir, someten su juicio a determinaciones dadas por Tribunales de Justicia Administrativa, lo que trae consigo, tiempo y dinero, que en ocasiones provocan el desistimiento del particular. Sin contar, que de igual manera el ente de servicio público podrá oponerse a las determinaciones correspondientes mediante los medios de impugnación a su alcance.

El artículo 77-Bis de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en la parte que nos interesa, establece:

Cuando en un procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público que haya causado daños y perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidad o a la Secretaría de la Función Pública para que directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizarlos o repararle el daño en cantidad líquida; empero si en el orden administrativo se niega la indemnización o si el monto de la indemnización no satisface al afectado (particular) éste tiene a su alcance la vía administrativa o judicial.

A nuestra consideración, el verdadero sentido de la responsabilidad no debe limitarse al derecho positivo, sino integrarse a la conciencia social, no por el hecho de sujetarse a la posibilidad de que sea exigible por quienes pudieran verse afectados y tengan derecho, sino partir de una concepción tendiente a la protección de la esfera jurídica de todo individuo, como requerimiento ético, necesidad social y parte de una cultura de respeto a la persona humana, a su integridad física y mental.

La responsabilidad patrimonial no es una sanción por un comportamiento inadecuado, sino un mecanismo objetivo de reparación, que se activa a partir de la producción de una lesión patrimonial antijurídica; de tal forma que sería más correcto hablar de la institución de la reparación objetiva del Estado, máxime que es el Estado quien podrá implementar los medios de control necesarios (capacitación, actualización y vigilancia) que minimicen la actuación defectuosa de los funcionarios a su cargo.

Es verdad que encontrar las fórmulas que responsabilicen al Estado por los daños que genere sin obstaculizar su actividad cotidiana, es difícil,

pero el día que se logre, entonces sí estaremos en presencia de un verdadero “estado de derecho”.

3.2. Daños y Perjuicios

El proceso de mutación de la responsabilidad civil ha convertido al daño en el epicentro del sistema resarcitorio, su finalidad es la reparación de los intereses afectados de la víctima, más allá de la existencia de la responsabilidad de la conducta del autor del hecho; por ello, la reparación integral del daño constituye el principio rector de la moderna responsabilidad por daños, fundada en la idea de justicia.

Actualmente se considera que cuando un hecho cause daños y perjuicios a una persona y la ley imponga al autor de este hecho o a otra persona distinta la obligación de reparar esos daños y perjuicios, existe una responsabilidad civil; por tanto el afectado podrá acudir ante las autoridades competentes demandando justicia.

Los daños y perjuicios cuya reparación impone la ley, pueden provenir de un hecho lícito o ilícito. Son lícitos los hechos voluntarios que, produciendo consecuencias de derecho, no son contrarios de la ley. Son ilícitos los hechos voluntarios contrarios a la ley.

En el derecho civil, se entiende por hecho antijurídico a la acción generadora de daños que acarrearán responsabilidad civil, en la siguiente forma:

- a) Hecho abusivo; Acción ejercida en forma antifuncional, que ocasiona un resultado dañoso.
- b) Hecho ilícito: Acción violatoria de la ley.

- C) Hecho excesivo: Acción que en su ejercicio ocasione un perjuicio mayor del funcionamiento permitido, generando responsabilidad civil.

El hecho jurídico modifica la realidad jurídica, pues la norma le atribuye efectos legales, ya que corresponde al cumplimiento de una hipótesis contenida en el cuerpo de la ley, por lo que necesariamente debe tener consecuencias. En este contexto, se puede señalar que el hecho ilícito es violatorio de la ley.

Para que la acción u omisión pueda ser considerada como fuente de responsabilidad y por tanto derivado de sus consecuencias se obligue al causante a resarcir el daño, es preciso que pueda ser calificada como ilícita. En este sentido, el acto o el hecho jurídico que provoca responsabilidad civil o responsabilidad objetiva, debe contener los elementos de culpa, ilicitud o antijuridicidad, en el entendido de que el responsable deberá ser capaz de restablecer las cosas a su situación original, y en caso de no hacerlo, indemnizar al perjudicado de acuerdo a la ley.

De lo anterior, podemos precisar que el daño ocasionado por la autoridad o funcionario público, cuyo resarcimiento se persigue, tiene como origen el incumplimiento del deber de cuidado atribuible al que se imputa como responsable, con motivo de la prestación del servicio, es decir, estamos en presencia de un hecho ilícito provocado por falta de pericia o cuidado en el actuar de la autoridad, que indiscutiblemente debe ser reparado por esta última, sin objeción alguna, puesto que a nuestra consideración, es tan responsable la autoridad (persona física y/o moral) como los gobernados (personas físicas) cuando derivado de su actuar privan o afectan en su patrimonio a otro.

No siendo materia del tema, pero de gran trascendencia y para el caso que nos ocupa, resulta que en la actualidad debe tomar relevancia el estudio de la cuantificación procesal del daño que versa sobre la magnitud o trascendencia del hecho causal, aplicado en mayor medida en la materia penal; pues cuando no se realiza su cuantificación en la forma correcta por la autoridad competente, se deja abierto el camino al funcionario público, órgano estatal o particular, para que en la vía y caso correspondiente demande su nulidad o haga valer el medio de impugnación que en derecho proceda, lo que acarrea tiempo, dinero y esfuerzo en detrimento de una justicia pronta y expedita.

Ahora bien, muchos autores han precisado que el derecho a conocer de aquellos asuntos en que se reclame la reparación de los daños y perjuicios causados con motivo de violación a preceptos contractuales o extracontractuales, debe quedar a cargo de autoridades del orden civil, dentro del marco judicial; sin embargo, no debe pasar inadvertido que este supuesto debe aplicarse a relaciones entre particulares y no así cuando interviene un órgano de la administración pública, puesto que la creación del sistema francés o de tribunales administrativos, pilar de nuestro derecho administrativo, nació de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar sometido uno al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en los asuntos y la materia de la administración pública, toda vez que si las cuestiones de ésta quedaran sometidas a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro. En consecuencia, el órgano que puede dirimir una controversia entre un particular y un órgano administrativo, es otro de carácter administrativo. Resultando la consideración de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal puede y debe conocer de los daños y perjuicios acarreados con una determinación autoritaria considerada ilegal.

3.2.1.- Concepto

El daño es definido como la lesión o menoscabo, físico, pecuniario o moral inferido a un sujeto, generador de responsabilidad civil, penal o administrativa.

Como ya lo vimos, el daño puede provenir de dolo o culpa por la acción de otra persona, moral o física, según sea la malicia, la ignorancia o la causalidad entre el acto y el efecto. Como regla general obliga al resarcimiento y en ocasiones a una sanción penal o administrativa.

Por lo que respecta al perjuicio, consideramos conveniente remitirnos a la definición establecida por el Código Civil para el Distrito Federal, toda vez que de la misma se infieren algunos supuestos, como el caso de algún establecimiento mercantil, que por haber sido clausurado indebidamente por la autoridad administrativa, ocasionó la pérdida de cualquier ganancia lícita:

Artículo 2109. Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Los conceptos de daños y perjuicios se relacionan entre sí, toda vez que cualquier daño genera un perjuicio y el perjuicio por tanto no existe sin daño.

En el derecho civil normalmente se habla de daños cuando una persona causa un menoscabo a otra por incumplir a una obligación contractual o extracontractual, causando un decremento, menoscabo, deterioro, desgaste, percance o lesión en el patrimonio del sujeto.

En cuanto a perjuicio, por definición extraída del diccionario jurídico mexicano, encontramos que: “cuando una persona causa a otra un daño, ya sea intencionalmente, por descuido o negligencia, o bien por el empleo de una cosa o aparato, maquinaria o instrumento, es responsable de las consecuencias dañosas que la víctima ha sufrido”.

Algunos jurisconsultos han diferenciando al daño en cuanto a la intención con que es cometido, así como a las consecuencias originadas; es así que citaremos lo siguiente:

- a) Daño aquiliano: Su antecedente jurídico lo encontramos en la Ley Aquila, es de carácter civil, contractual o cuasidelito. Como principio romano, señala “causa daño quien hace lo que no le está permitido hacer”.
- b) Daño corporal: Surge si alguien atenta contra la integridad física de una persona, tomando las lesiones que le cause o por los malos tratos recibidos; sin importar si existió dolo o culpa habrá lugar a una demanda de resarcimiento. Comúnmente causa responsabilidad penal.
- c) Daño fortuito: Es el originado a otro en su persona o patrimonio por un accidente, sin mediar dolo, culpa o intención de producirlos. Exime de responsabilidad penal y en la cuestión civil sólo existirá acción cuando esté prevista legalmente.
- d) Daño Irreparable: No es susceptible de ser atenuado o enmendado. Naturalmente en el derecho procesal, es el perjuicio que se infiere a uno de los litigantes por una resolución interlocutoria que es sólo modificable en parte por la sentencia o los recursos admitidos contra ella. En un ámbito físico o personal lo ejemplificamos con “el homicidio”, en donde como tal, la reparación del daño no existe.

- e) Daño resarcible: Es aquel que puede ser objeto de una indemnización pecuniaria.
- f) Daño moral: lesión sufrida por una persona en su honor, reputación, afecto, sentimientos, por una acción culpable o dolosa. Es el estrago que causa algún acontecimiento o doctrina en los ideales y costumbres de un pueblo, clase o institución. En el derecho civil la indemnización que corresponde al daño moral ha crecido paulatinamente y hoy en día es una realidad en diferentes legislaciones. Asimismo es no patrimonial y se dificulta su determinación económica.
- g) Daño personal: Atendiendo a la integridad corporal, este surge cuando se atenta contra ella, yendo desde lesiones hasta una muerte violenta. Por lo que hace a las posesiones físicas, se refiere al perjuicio en los bienes o derechos que le corresponden y le son reconocidos a la persona que lo reclama mediante el ejercicio de una acción jurisdiccional.

Cuando la Administración Pública, a través de un servidor público causa una lesión o detrimento en los derechos personales o patrimoniales del gobernado por su actuar ilegal, ya se de forma dolosa o culposa, y el mismo trae como consecuencia que al administrado deje de disfrutar o percibir de algún provecho, estamos en presencia de un daño, que deberá ser reparado por el causante.

3.2.2.- Antecedentes

Desde la antigüedad fue necesario instituir y reglamentar la forma en que aquel que causara un daño a otro debía repararle o resarcirle; sin embargo, el derecho y la historia han atendido en mayor medida a la causa generadora de ese daño, resultando el estudio de las obligaciones, mismo que deviene del derecho romano.

Realmente la intención del apartado que nos ocupa se centra en los motivos por los que se instituye el pago de daños y perjuicios a favor de aquel que hubiese sido víctima de una lesión, concretamente a su patrimonio.

Deducimos que el pago de una indemnización por concepto de daños y perjuicios surge por consecuencia inmediata de dos motivos; el primero de ellos, cumplir con lo pactado de forma contractual o extracontractual y el segundo, prevenir acontecimientos futuros violatorios de derechos contractuales o extracontractuales. Esto es, por una parte se protege el daño causado y por la otra se busca advertir de las posibles consecuencias jurídicas que conlleva el actuar incumplido o delictuoso, tratando de mitigar esa conducta dañosa.

En sus orígenes, la indemnización por incumplimiento a algún acuerdo o a la norma jurídica, se centró preponderantemente en las relaciones dadas entre particulares, dentro del derecho privado, lo que prevalece hasta nuestros días. La razón por la que ese régimen sólo era aplicado en las relaciones dadas entre particulares, se sustentaba en el absolutismo de los monarcas, en quienes se concentraban todos los poderes, lo que impedía que los súbditos pudieran ejercer acciones tendientes al logro del pago de indemnizaciones originadas por algún daño causado. No debía presumirse jamás que los actos realizados por el soberano, podían producir un daño, por lo que el abuso debía reputarse, a lo sumo, como perjuicio causado por fuerza mayor o caso fortuito.

La idea de que pudieran existir derechos individuales privados, opuestos al Estado, era totalmente extraña a las legislaciones de la antigüedad y más aún que se exigiera el pago de algún daño causado por el ejercicio del poder estatal.

Así, durante el imperio romano no existían derechos privados contra el Estado, pues resultaba inconciliable la idea de un Estado omnipotente. Se pensaba que el soberano no podía hacer daño o equivocarse, debido a su origen divino.

Mas tarde, ya durante la Edad Media, se admitió en el derecho romano, en ciertos casos, la responsabilidad de los funcionarios, y se reconocieron algunos derechos al individuo frente al Estado; así, por ejemplo, la propiedad no podía ser expropiada sino mediante indemnización, pero si bien el derecho existía en la teoría, su aplicación práctica era sumamente dificultosa debido a la falta de medios eficaces para llevarla a cabo.

Pronto se empezó a comprender que el Estado (Monarca) no tenía origen divino, sino que era un representante del pueblo, y que era éste el que se lo confería de acuerdo a la organización política imperante. Así fue como empezó a vislumbrarse la idea de que se le responsabilizara por los daños que fueran causados a sus súbditos. En este sistema el Estado también carece de responsabilidad, pero la persona perjudicada por un acto dañoso de un funcionario tiene derecho a accionar contra aquel de manera directa.

En Roma, fue a través del procedimiento formulario por el que se podía solicitar el resarcimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes del incumplimiento o, en su caso, a que se cumpliera lo obligado en la forma señalada; así, en las obligaciones de derecho estricto que tenían por objeto un certum (cierto o seguro), la condena no podía ir más allá del valor venal de la cosa. En cambio, en los juicios de buena fe, el resarcimiento podía ser calculado con más amplitud.

Ya desde el derecho justinianeo se notó una tendencia clara a la generalización del principio de que la indemnización debe abarcar siempre todas las consecuencias perjudiciales vinculadas causalmente con el incumplimiento. Es decir, la indemnización o resarcimiento podía consistir en el *damnum emergens* (daño emergente) y en *lucrum cessans* (lucro cesante). El primero es la real disminución patrimonial que determina la inejecución; el segundo se refiere a la privación del beneficio o ganancia que el acreedor habría obtenido si la prestación se hubiera cumplido en tiempo y forma.

Justiniano estipuló que para el efecto de resarcir el daño causado por incumplimiento se estableciera lo que hoy conocemos como cláusula penal, mediante una estipulación; cláusula que tiene dos finalidades: prevenir y reparar.

En el sistema inglés, se entendía que todo lo que implicaba asignarle una responsabilidad al Estado, se debía a una extralimitación del funcionario, y por lo tanto, era éste quien debía afrontar las consecuencias y por tanto debía indemnizar al gobernado por los daños causados.

Para evitar la actuación indebida de los funcionarios, se ideó una serie de penas muy graves y se sancionaba severamente al funcionario que incumplía. Se pasó de la irresponsabilidad más absoluta a una amplia, cuando ha mediado por parte del funcionario mal desempeño, o ha perjudicado a alguien con su accionar.

Con el correr del tiempo, Francia dejó de lado la distinción entre acto de gestión y acto de autoridad para determinar la responsabilidad del Estado, y llegó a la conclusión de que todo acto administrativo puede generar responsabilidad del Estado y por tanto, el resarcimiento del daño causado, pero sólo cuando hubiera falta de servicio público.

Es así que surgió la necesidad de determinar si sería el funcionario, en su carácter de persona física o el Estado, como persona moral, quien se responsabilizaría por los daños y perjuicios causados al particular afectado en su patrimonio; por lo que se estableció que el agente lo sería cuando del procedimiento de responsabilidad se advirtiera que éste había faltado a su servicio o había faltado personalmente, pero, ¿cuándo hay falta de servicio o falta personal?; primero, cuando no se cumple o cuando se cumple en forma deficiente o tardíamente; segundo, si el funcionario se extralimita en sus funciones, hay falta personal; asimismo, cuando el agente realiza un acto con la intención de causar un daño, realiza un acto que sabe no le corresponde y lo lleva a cabo, entonces la responsabilidad pasa a ser del funcionario y no del Estado; no obstante ello si se demuestra que el primero de los mencionados, ha puesto todo su empeño en prestar el servicio en forma eficiente y aún así se produce el daño, entonces no existe falta de servicio, ni responsabilidad por parte del agente; sin embargo, el Estado será directamente responsable, puesto que es la norma jurídica la que impide que el responsable físico realice la conducta sin afectar derechos de terceros. Por tanto, será este último el que resarza al afectado pecuniariamente. El Estado es considerado, en este caso, como persona moral, la cual se hará responsable por sus actos.

En la actualidad, existe una corriente doctrinaria que afirma la responsabilidad directa del Estado, sin necesidad de conocer previamente, si el daño fue culpa del agente o de la administración.

El traspaso al Estado de las obligaciones pecuniarias emanadas de la responsabilidad de los funcionarios, tiene por fin poner al acreedor frente a un deudor cuya solvencia en cualquier caso es indiscutible, aunque a veces sí, por cuestión política.

El fundamento de lo anterior radica en que, en última instancia, es el Estado el que forma a los funcionarios, los coloca en su puesto, les indica las funciones y, en definitiva, se compromete a la adecuada prestación del servicio para lo cual se vale de dichos funcionarios, es decir, existe la presunción de que las personas que representan al Estado son capaces de respetar la normatividad respectiva.

Actualmente diversos sistemas de derecho establecen que el Estado es sujeto de derechos y obligaciones, encaminadas a establecer el estado de derecho; por consiguiente, cuando su actuar no sea ejercido conforme a esas facultades y limitaciones, violando derechos de terceros, aquel debe ser responsable de los daños y perjuicios que sean causados.

Es así que en el derecho mexicano, el estudio y aplicación del pago de daños y perjuicios quedó comprendido dentro del derecho privado, relaciones entre particulares, pues no existían medios eficaces de control del Estado que permitieran obtener un resarcimiento por la conducta ilegal de su actuar directo o indirecto por la prestación de los servicios públicos encomendados, aunado al hecho de que el Estado era percibido como un ente jurídico fuera de la esfera personal, y que sus derechos y prerrogativas se debían del “ejercicio del poder soberano”.

Fue, como ya lo hemos visto, a partir de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se comienza a gestionar en nuestro país la cultura de inconformidad ante la actuación estatal cuando ésta afecta de manera ilegal, a nuestra persona y patrimonio. No obstante fue hasta marzo del año 2006, cuando dada la necesidad de responsabilizar al Estado por incumplir de manera dolosa o culposa al servicio encomendado por los gobernados, se instituye un medio de control, sancionador y preventivo, facultándose a ese Tribunal para que, además de declarar la nulidad de los actos de

autoridad, determine en algunos casos, la indemnización por el pago de daños y perjuicios causados al gobernado, derivados de su actuación, siempre y cuando lo solicite el afectado por la vía incidental.

3.3. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tribunal de plena jurisdicción competente para conocer respecto de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Federal.

La creación del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue sustentada en la necesidad de que existieran verdaderos medios de control de los actos de autoridad; medios que fueran efectivos y eficaces, permitiendo el examen de los actos de autoridad para verificar que los mismos se adecuaban al orden legal vigente y de lo contrario fuera restablecido el imperio de la ley. Evitando las arbitrariedades surgidas con la actuación de los órganos del Estado.

Con la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se otorga al fin al Tribunal señalado, plena jurisdicción, es decir, hoy cuenta con medios para hacer cumplir sus sentencias, dando instrucciones a las autoridades administrativas para cumplir con sus fallos, apercibiéndole para el caso de incumplimiento con la imposición de una sanción. Avance de gran importancia pues hasta antes del 1 de marzo del año 2006, aunque el enjuiciable obtuviera una resolución favorable, las autoridades arbitrariamente incumplían con lo ordenado, por lo que era necesario ejercer otros medios de defensa ante los Tribunales Judiciales obligándolas a cumplir, conllevando pérdida de tiempo, esfuerzo y dinero.³⁶

³⁶ GARCÍA CARRASCO, Patricia, "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal de de Plena Jurisdicción", Revista: Nuevo Consultorio Fiscal, enero 2006, paginas 55-59.

De esta forma ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá ser demandada la reparación del pago de daños y perjuicios, atendiendo a los siguientes principios.

El de optatividad, es decir, queda a arbitrio del afectado acudir de manera directa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa demandando el pago de los daños y perjuicios causados por un Órgano de la Administración Pública Federal en su actuar, por haber sido determinado ilegal por el propio Tribunal o, en su caso, acudir ante el superior jerárquico de la demandada, siguiendo el procedimiento disciplinario correspondiente, para que una vez que sea determinada la responsabilidad del funcionario se le condene a indemnizar al afectado.

El de instancia, quedando a opción del demandante de nulidad exigir el pago de los daños y perjuicios causados desde su escrito inicial de demanda o bien, solicitar vía incidente la reparación de daños y perjuicios, ofreciendo las pruebas que demuestren la relación lógico causal entre el acto de autoridad y la lesión o menoscabo sufrido en el patrimonio y por otra parte el monto de los daños sufridos.

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, en materia de responsabilidad deberán pronunciarse respecto de la validez del acto de autoridad y en su caso respecto del derecho a indemnización, determinando el monto de los daños y perjuicios, así como condenar a la autoridad demandada a su cumplimiento.

Aunado a lo anterior, los particulares podrán ser indemnizados por parte de las autoridades demandadas, según el importe de los daños y perjuicios causados antes y durante la tramitación del proceso de nulidad ante ese Órgano Jurisdiccional, cuando la unidad administrativa de dichas autoridades cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se

allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata.

Se considerará que habrá falta grave cuando:

- a)** La resolución impugnada se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
- b)** La resolución impugnada sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.
- c)** Se declare la nulidad porque la resolución administrativa impugnada se emitió en ejercicio de facultades discrecionales que no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

De lo anterior se advierte que la Administración Pública Federal estará dotada de un margen de error atendiendo a cuestiones de fondo por consideración humana o trascendencia en la lesión, lo que creemos desproporcional, pues en materia de obligaciones contractuales y extracontractuales existen elementos justificativos que atenúan la sanción a que se hace acreedora una persona cuando incumple con lo preestablecido; sin embargo, la obligación de reparar el daño generado por incumplimiento a la norma o a esas condiciones previamente establecidas, subsisten sin que medie causa alguna para oponerse a ello; y si bien es cierto partimos de la idea que todo ser humano está sujeto al error, también lo es que la Administración Pública debe tener agentes capaces de administrar y ejercer sus funciones con apego a la ley, pues de ello depende el estado de derecho.

Así, los daños y perjuicios deben ser consecuencia directa e inmediata del hecho origen materia de la responsabilidad, es decir, de la lesión, acción u omisión de la Administración Pública Federal. En otras palabras, durante el procedimiento deberá demostrarse que el menoscabo y pérdida de gananciales sufrido en el patrimonio de una persona fue originado por la actuación arbitraria o ilegal de la autoridad demandada; de no ser así, el promovente no tendrá derecho alguno a reclamar la indemnización patrimonial con cargo en la administrante.

No obstante ello, en el ámbito federal, concretamente en la justicia impartida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ha dado un gran paso en lo que toca al conocimiento de la indemnización por daños y perjuicios causados por el actuar ilegal de la Administración Pública Federal en contra de los gobernados; sin embargo, en materia local (Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal) el gobernado afectado en su patrimonio por la Administración Pública local, una vez que haya tenido un fallo favorable y el mismo haya causado estado, tendrá que acudir ante otras instancias para que se le brinde justicia de forma completa.

En ese orden ideas se considera necesaria una modificación a la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mediante la que se permita a ese Órgano Jurisdiccional conocer, tramitar y determinar de los daños y perjuicios que le sean ocasionados al gobernado derivados de un acto de autoridad declarado nulo; unificando de esta forma la legislación federal y local.

3.4. Propuesta de modificación a la Ley Orgánica y Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mediante la que se reforman y adicionan artículos que contemplen las facultades y procedimiento para condenar y ejecutar la sanción

pecuniaria por la que deberá ser indemnizado el demandante favorecido por una resolución que declare la nulidad de la resolución y/o acto emitido por la Administración Pública del Distrito Federal.

El punto medular que nos ha llevado a realizar el presente trabajo de investigación radica en el hecho de que en múltiples ocasiones el gobernado se ve afectado en su esfera jurídica por actos de autoridad del Distrito Federal carentes de legalidad, que le causan un detrimento en su patrimonio.

No obstante, como ha sido estudiado, actualmente existen vías legales de reparación a favor del afectado; empero, esos medios son ineficaces pues no cumplen con lo establecido por el artículo 17 Constitucional, debido a que no se imparte de manera pronta, expedita y eficaz la justicia consagrada en ese precepto legal.

Lo anterior es resultado de las limitaciones habidas en las leyes que rigen a esos órganos de control administrativo; tal es el caso, del gobernado que actualmente acude al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal demandando la nulidad de un acto de autoridad por carecer de los elementos de validez respectivos, toda vez que tendrá que esperar a que el fallo que emita esa autoridad quede firme para poder emprender el procedimiento que determine la probable indemnización por la afectación surgida con motivo de ese acto primigenio.

Dos consecuencias de esto son, por una parte el desgano del particular para iniciar el procedimiento de responsabilidad en contra del funcionario o servidor público autor del daño, por acarrearle pérdida de tiempo y dinero, en virtud de que la resolución dictada en ese nuevo procedimiento de responsabilidad podrá ser impugnada nuevamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo que

conlleva a años de litigio y por otra parte trae como consecuencia un daño social, toda vez que probablemente el funcionario que emitió el acto declarado nulo volverá a cometer la misma conducta, en razón de que su actuar ilegal no llevó consigo ninguna pena o sanción que le indujera a conducirse con mayor responsabilidad o especialización en el servicio prestado.

Por ello se propone la modificación y adición a preceptos normativos de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que establezcan de forma sumaria el procedimiento para que esa autoridad de control administrativo esté en condiciones de conocer, de manera accesoria, de los daños y perjuicios ocasionados al gobernado y en su momento condene al pago de los mismos.

La trascendencia de implementar lo anterior radica concretamente en el tiempo que hoy en día un particular tiene que esperar para verse resarcido completamente en la afectación indebida en sus derechos por un acto de autoridad; proponiendo que una vez que la resolución de nulidad cause estado, en vía de incidente el actor acredite el daño y perjuicio; así como la relación de causalidad entre el acto de autoridad y la pérdida o menoscabo para verse resarcido. Es decir, la condena al pago de daños y perjuicios en vía de indemnización deberá estar ligada al resultado obtenido en la declaratoria de nulidad que actualmente compete a ese Órgano Jurisdiccional Local.

Así, tendrían que ser reformados y/o adicionados los siguientes preceptos:

Actualmente el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal establece:

Artículo 31.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

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

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

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

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

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

VI. De los juicios en que se demande la resolución positiva o afirmativa ficta, cuando la establezcan 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 afirmativa 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 los acuerdos de trámite de la misma Sala;
- X. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones favorables a las personas físicas o morales;
- XI. De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente; y
- XII. De los demás que expresamente señalen ésta u otras Leyes.

Por lo que consideramos deberá ser adicionada una fracción más, para quedar:

Artículo 31.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

I. (...);

II. (...);

III. (...);

IV. (...);

V. (...);

VI. (...);

VII. (...);

VIII. (...);

IX. (...);

X. (...);

XI. (...);

XII. De la indemnización pecuniaria por daños y perjuicios derivados de un acto de autoridad declarado nulo por el propio

Tribunal en términos del procedimiento establecido en el artículo 63 de la propia Ley del Tribunal; y

XIII. De los demás que expresamente señalen ésta u otras Leyes.

Por otra parte, actualmente el artículo 85 de la Ley Orgánica del Tribunal establece:

ARTÍCULO 85.- La demanda deberá interponerse por escrito dirigido al Tribunal y deberá llenar los siguientes requisitos formales:

- I. Nombre del actor o en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II. Señalar domicilio para recibir notificaciones dentro del Distrito Federal;
- III. Señalar los actos administrativos que se impugnan;
- IV. Señalar la autoridad o autoridades demandadas. Cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa, el nombre y domicilio de la persona demandada;
- V. Nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;
- VI. La pretensión que se deduce.
- VII. La manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que fue notificado o tuvo conocimiento del o los actos administrativos que se impugnan;
- VIII. La descripción de los hechos;
- IX. Los conceptos de nulidad;
- X. La firma del actor, si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital; y
- XI. Las pruebas que se ofrezcan.

Las pruebas deben ofrecerse expresando con toda claridad, cuáles son los hechos o conceptos de nulidad que se tratan de probar con las mismas, así como las razones por las que el oferente estima que

demostrarán sus afirmaciones, declarando en su caso en los términos anteriores el nombre y domicilio de testigos y peritos.

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I y X de este artículo, el Magistrado Instructor tendrá por no interpuesta la demanda.

Si no señala domicilio para recibir notificaciones estas se harán por lista.

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX de este artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale, así como las pruebas, dentro del plazo de cinco días siguientes a partir de que surta efectos la notificación del auto correspondiente, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo, se desechará la demanda, salvo que no se cumpla con el requisito previsto en la fracción XI en cuyo caso se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

Considerando deberán ser adicionados dos párrafos al artículo citado con antelación, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 85.- La demanda deberá interponerse por escrito dirigido al Tribunal y deberá llenar los siguientes requisitos formales:

I. (...);

II. (...);

III. (...);

IV. (...);

V. (...);

VI. La pretensión que se deduce;

Cuando el actor pretenda, además, ser indemnizado por los daños y perjuicios causados con motivo del acto de autoridad impugnado, deberá señalarlo desde el inicio de su demanda;

VII. (...);

VIII. (...);

IX. (...);

X. (...); y

XI. (...)

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX de este artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale, así como las pruebas, dentro del plazo de cinco días siguientes a partir de que surta efectos la notificación del auto correspondiente, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo, se desechará la demanda, salvo que no se cumpla con el requisito previsto en la fracción XI en cuyo caso se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

Cuando el promovente no señale desde su escrito inicial, pretender el pago de una indemnización por los daños y perjuicios que le ocasiona el acto de autoridad combatido, perderá su derecho para reclamarlo en la vía incidental ante el Tribunal, dejando a salvo sus derechos para reclamarlos a través de los procedimientos correspondientes.

Deberá ser adicionado el artículo 130 bis a la Ley Orgánica del Tribunal, por el que se establece:

Artículo 130 bis. En los casos en que el enjuiciable hubiera demandado el pago de una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados con motivo de la ejecución del acto de autoridad y este haya sido declarado nulo por el Tribunal, dentro de los quince días hábiles siguientes al surtimiento de efectos de la notificación del auto por el que se declara que ha causado ejecutoria la sentencia definitiva, el promovente solicitará al Magistrado Instructor se

pronuncie respecto del derecho a ser indemnizado, en los términos del procedimiento establecido en el artículo 63 de la propia Ley.

Contra el auto que decrete la improcedencia del incidente indemnizatorio por los daños y perjuicios ocasionados por el acto de autoridad declarado nulo, procede el recurso de reclamación en los términos del artículo 135 de la Ley del Tribunal.

TRANSITORIOS DEL DECRETO DE REFORMA A LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

SEGUNDO.- Los juicios iniciados con anterioridad a la presente publicación, continuarán su proceso con base en la normatividad que les dio inicio.

TERCERO.- Publíquese para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.

Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, FECHA, POR LA MESA DIRECTIVA.- DIPUTADO, NOMBRE, PRESIDENTE.- DIPUTADO, NOMBRE, SECRETARIO.- DIPUTADO, NOMBRE, SECRETARIA.- FIRMAS.

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto Promulgatorio, en la

Residencia Oficial del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, Fecha.- **EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, NOMBRE, FIRMA.- EL SECRETARIO DE GOBIERNO, NOMBRE.- FIRMA.**

Por lo que respecta al Reglamento Interno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en relación con las modificaciones antes propuestas, deberán ser reformados los artículos 8 y 9, estableciendo, respectivamente, al Magistrado Presidente de Sala, aprobar el proyecto de sentencia incidental tocante al pago de daños y perjuicios, formulado por el Magistrado Instructor de Sala; así como la correspondiente substanciación del procedimiento relativo al pago de daños y perjuicios.

CAPÍTULO V

De Los Presidentes de Salas Ordinarias y Salas Auxiliares

Artículo. 8o.- Corresponde a los Presidentes de las Salas Ordinarias y de las Salas Auxiliares:

- a) Acordar, si procede, la admisión de la demanda y la suspensión de los actos impugnados en la misma a proposición del Magistrado Instructor quien les presentará el proyecto de acuerdo correspondiente, haciéndolo de inmediato del conocimiento de las autoridades demandadas para su cumplimiento;
- b) Acordar, si procede, la suspensión de los actos impugnados solicitada por el actor en cualquier etapa del juicio, a proposición del Magistrado Instructor, quien les presentará el proyecto de acuerdo correspondiente, dentro de las 24 horas siguientes de formulada la petición;
- c) Dictar las medidas cautelares que estimen pertinentes cuando los actos que se impugnan hubiesen sido ejecutados y afecten a los demandantes de notorios escasos recursos económicos, impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su

domicilio particular, para preservar dicho ejercicio o el acceso a su domicilio particular;

Excepcionalmente, bajo su más estricta responsabilidad, previa garantía, podrán acordar la suspensión con efectos restitutorios, en cualquier etapa del procedimiento, hasta antes de la sentencia;

c) Fijar el importe de la garantía y contragarantía en todos los casos en que proceda la suspensión o en lo que pudieren ocasionarse perjuicios a terceros;

e) Dar vista a la autoridad responsable, por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga, cuando el actor ocurra en queja ante la Sala por incumplimiento de sentencia.

Si cumplido el término a que se refiere el párrafo anterior, la autoridad responsable no ha cumplimentado la sentencia, la requerirá para que lo haga en el término de otros cinco días, amonestándola y apercibiéndola que en caso de renuencia se le impondrá multa de 50 a 180 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, sin perjuicio de que la Sala Superior reitere la aplicación de la multa cuantas veces fuere necesario;

f) Dirigir y mantener el orden durante el desarrollo de las audiencias en los términos de las disposiciones legales respectivas;

g) Vigilar que las sentencias que no se hayan dictado en la audiencia de ley correspondiente, sean pronunciadas en un término no mayor de 10 días hábiles;

h) Rendir los informes previos y justificados cuando los acuerdos o resoluciones de la Salas constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo;

i) Realizar los actos que no requieran la intervención de los otros dos Magistrados de su Sala, de la Sala Superior o del Presidente del Tribunal;

j) Dictar las medidas necesarias para mantener el orden, el buen funcionamiento y la disciplina en la Sala , y exigir se guarde el respeto y

consideración debidos, imponiendo las medidas disciplinarias que procedan, previo acuerdo, en su caso, de la Sala Superior ;

k) Autorizar con su firma la correspondencia de la Sala ;

l) Gestionar el apoyo administrativo necesario para el debido funcionamiento de la Sala;

m) Llevar un Libro General de Gobierno en el que se registrarán pormenorizadamente los asuntos radicados y resueltos en la Sala , y

n) Rendir al Presidente del Tribunal dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes un informe por escrito de las labores correspondientes al mes inmediato anterior, y dentro de los primeros diez días hábiles del mes de enero, el informe de labores correspondiente al año inmediato anterior.

Debiendo ser adicionado un inciso más al artículo transcrito para quedar de la siguiente forma:

Artículo. 8o.- Corresponde a los Presidentes de las Salas Ordinarias y de las Salas Auxiliares:

a) (...)

b) (...)

c) (...)

c) (...)

e) (...)

f) (...)

g) (...)

h) (...)

i) (...)

j) (...)

k) (...)

l) (...)

m) (...)

n) (...)

o) Aprobar, si procede, la condena a la autoridad demandada al pago de una indemnización en favor del gobernado por los daños y perjuicios causados con motivo de la ejecución del acto de autoridad declarado nulo.

Por otra parte el artículo 9° del Reglamento Interior cita:

a) Proponer al Presidente de la Sala con el proyecto correspondiente, el acuerdo de suspensión solicitada por el actor en cualquier momento del juicio a su cargo, dentro de las 24 horas siguientes de formulada la petición;

b) Conocer y tramitar las quejas que se interpongan por incumplimiento de las resoluciones que dicte en su calidad de Magistrado Instructor;

c) Conocer y substanciar el recurso de reclamación, en contra de las resoluciones de trámite que hayan dictado;

d) Remitir los asuntos a su cargo al Presidente de la Sala cuando se tengan que dictar medidas cautelares;

e) Llevar el Libro de Gobierno en el que registrarán pormenorizadamente el estado procesal de los asuntos radicados en su ponencia;

f) Revisar, cuando menos una vez al mes, el archivo de su ponencia, para evitar el rezago de los asuntos a su cargo;

g) Elegir al Presidente de entre los Magistrados de su Sala en la primera sesión ordinaria del Tribunal cada dos años. De no llegarse a un acuerdo el Presidente será designado por la Sala Superior;

h) Aplicar, cuando proceda, los medios de apremio y medidas disciplinarias a que se refiere el artículo 30 de la Ley del Tribunal;

i) Rendir al presidente de la Sala dentro de los primeros tres días hábiles de cada mes el informe mensual por escrito del estado que guarden los asuntos a su cargo;

- j) Requerir a las autoridades la expedición de documentos o de copias certificadas de los mismos para mejor proveer, o cuando proceda de los que le sean solicitados por las partes;
- k) Designar a los peritos terceros en discordia, y
- l) Citar a los testigos, cuando el oferente manifieste bajo protesta de decir verdad estar en imposibilidad de presentarlos.

Debiendo ser adicionada una fracción al artículo transcrito para quedar de la siguiente forma:

Artículo 9o.- Corresponde a los Magistrados de las Salas Ordinarias y de las Salas Auxiliares:

- a) (...)
- b) (...)
- c) (...)
- d) (...)
- e) (...)
- f) (...)
- g) (...)
- h) (...)
- i) (...)
- j) (...)
- k) (...)
- l) (...)
- m) Conocer y substanciar, incidentalmente, los procedimientos en que se reclame una indemnización por el pago de daños y perjuicios causados con motivo de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad, cuando este último haya sido declarado nulo por el propio Tribunal;

n) Proponer al Presidente de Sala, el proyecto de sentencia interlocutoria que determine la obligación de indemnizar patrimonialmente al gobernado afectado por un acto de autoridad declarado nulo.

TRANSITORIOS DEL DECRETO DE REFORMA AL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

Primero.- Las presentes reformas y adiciones entrarán en vigor el día de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Segundo.- Publíquese en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Tercero.- Por ser de interés general, publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Presidente, Magistrado, Nombre, Rúbrica. Magistrado Nombre. Magistrado, Nombre. Magistrado, Nombre. Rúbricas.

CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación tuvo como finalidad analizar la posibilidad de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal pudiera imponer a la Administración Pública de esa entidad capital, una indemnización pecuniaria a favor del particular que hubiera sido afectado indebidamente en sus derechos patrimoniales por la Administrante con motivo de su actuar arbitrario o ilegal.

De forma general, dividimos el estudio del mismo en tres apartados: Justicia Administrativa, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y Responsabilidad del Estado.

Del análisis a los antecedentes y derecho positivo actual podemos concluir de forma concreta lo siguiente:

Primera.- La justicia administrativa surge a partir de la necesidad de crear un sistema de control estatal en el que la actuación de los organismos que lo conforman, fuera vigilada y sancionada por entes independientes de la Administración Pública, respetando los derechos de particulares y de éstos para con aquélla.

En ese sentido, principales logros fueron la implementación de la justicia delegada y la separación de poderes, por los que las determinaciones de los órganos de control administrativo no se sometían a la voluntad del ente estatal y el control de la Administración Pública era llevado a cabo por tribunales especializados en controversias surgidas entre gobernante y gobernado, respectivamente.

Segunda.- En Francia surge el Consejo de Estado que es el órgano de control jurisdiccional que de manera autónoma, regula el actuar de las

funciones estatales cuando repercuten en derechos subjetivos de los particulares.

En México, desde la época de la colonia, existieron diversos intentos por controlar la actuación del Estado estableciendo un “estado de derecho”; pero fue realmente hasta la integración del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se instituye un órgano de control jurisdiccional autónomo del Poder Ejecutivo en cuanto a sus determinaciones, que somete la actuación del Estado a disposiciones jurídicas previamente establecidas. Una de las principales controversias originadas con motivo de ello fue su origen y competencia constitucional, pues al momento de su creación no existía precepto legal alguno que lo contemplara, obstáculo que fue constitucionalmente superado.

Tercera.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como la necesidad de vigilar la actuación de la Administración Pública a nivel local, originó la creación de diversos tribunales de carácter administrativo para cada una de las entidades gubernativas del Estado Mexicano, así como de la capital gubernativa, en donde tiene residencia y nivel competencial el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dotado de autonomía y plena jurisdicción para dictar sus fallos. Es decir, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal de plena jurisdicción que podrá reconocer un derecho indebidamente afectado y con facultades de ejecutar o hacer cumplir su declaración.

Cuarta.- Las determinaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal no sólo deben declarar la nulidad de las resoluciones y actos en materia administrativa, sino que además están facultados para:

- a) Reconocer la existencia de derechos subjetivos;
- b) Condenar al cumplimiento de obligaciones legales;
- c) Restituir al actor, íntegramente, en el goce de sus derechos indebidamente afectados;
- d) Precisar y ordenar la forma en que las autoridades administrativas deberán cumplir con sus determinaciones;

De ello resulta que el Tribunal fue creado, puntualmente, para controlar la actuación estatal y en su caso, nulificar el acto de autoridad con la obligación de resarcir al afectado en sus derechos indebidamente afectados; en otras palabras, dejar las cosas en el estado en que se encontraban hasta antes de la emisión del acto de autoridad; empero actualmente las determinaciones de ese Órgano Jurisdiccional Administrativo no alcanzan las consecuencias del acto carente de validez, como son los daños y perjuicios, incumpliendo con las características de impartición de justicia ordenadas por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se sustenta la exposición de motivos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Quinta.- La responsabilidad patrimonial del Estado es el concepto por el cual la doctrina administrativa ha venido identificando la responsabilidad del Poder Público a los gobernados cuando de forma culposa se les ocasiona una lesión en sus derechos patrimoniales. Es así que se incorpora a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado (párrafo segundo del artículo 113). De lo anterior, podemos señalar que uno de los fines perseguidos con la implementación de la responsabilidad patrimonial por parte del Estado, consiste en generar un medio de prevención a través del cual la Administración Pública prepare y capacite a los funcionarios que la

conforman para que exista disminución o erradicación de defectos o errores en su actuar, propiciando el “estado de derecho”.

Sexta.- Hoy por hoy, cuando el particular es afectado indebidamente en su patrimonio por la Administración Pública del Distrito Federal, puede iniciar un procedimiento administrativo disciplinario con la finalidad de responsabilizar al Servidor Público que lo originó, para que le resarza de las consecuencias patrimoniales de las que fue privado. Procedimiento que de resultar favorable, condenará al Servidor Público, o para el caso de insolvencia y de forma solidaria, a la Administración Pública local, al pago de los daños y perjuicios que hubiese causado; lamentablemente para que el gobernado afectado se vea resarcido en sus derechos patrimoniales, primero tendrá que esperar a que el acto de autoridad del que emana el daño, sea declarado nulo por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y que dicha declaratoria haya causado estado.

Debiendo señalar que la determinación del procedimiento disciplinario o de responsabilidad que inicie el afectado y que en su momento le conceda la razón condenando al Administrante a indemnizar pecuniariamente al particular; podrá ser impugnada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, quien analizará y determinará si es o no procedente la misma. Es por esto que debería ser el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal el que, una vez determinada la nulidad del acto que dio origen al daño causado, determine la indemnización por los daños y perjuicios causados.

Concluyendo que las repercusiones actuales con motivo del tortuoso camino que existe para verse resarcido íntegramente en los derechos indebidamente afectados por un acto de autoridad ilegal, trascienden de un interés personal a uno de carácter colectivo o social,

puesto que no únicamente ocasiona detrimento a los derechos del afectado, sino que al no existir un medio de prevención eficaz que imponga al Servidor Público la necesidad de especializarse en el servicio, posiblemente volverá a cometer la misma conducta en detrimento de diversa persona, en contravención a lo establecido en nuestra Carta Magna.

En el Distrito Federal, no existen medios especializados, prontos y expeditos que condenen a la reparación del daño patrimonial a aquél que, en sus funciones públicas, viole la norma jurídica. No está por demás mencionar que una de las limitantes a la imposición de la responsabilidad administrativa del Estado, es la consideración de que los recursos de la Administración Pública son insuficientes para hacer frente a los servicios públicos como para que, además, se usen para indemnizar a los particulares por actos irregulares o indebidos por parte de los funcionarios; sin embargo, la implementación de la responsabilidad pecuniaria trae consigo una medida preventiva que invariablemente disminuirá el actuar arbitrario o irregular del Administrante, aunado a que el Estado puede exigir al funcionario causante del daño el monto de la cantidad erogada como indemnización, a través del procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

Séptima.- En relación a la responsabilidad del Estado, podemos señalar que la concepción de “estado de derecho”, sólo será efectiva cuando además del sometimiento a las disposiciones jurídicas y el establecimiento de los derechos públicos subjetivos de la población, el sistema jurídico prevea la responsabilidad plena de los órganos estatales, para lograr la integral protección del patrimonio individual frente a la afectación que les puede generar el ejercicio de la función pública, con el fin de hacer efectivo el principio aquiliano de que **“todo aquel que cause un daño tiene el deber de repararlo”**

Octava.- Por lo que respecta a la concepción de que el conocimiento de asuntos en que se reclame la reparación de los daños y perjuicios causados con motivo de violación a preceptos contractuales o extracontractuales, debe quedar a cargo de autoridades del orden civil, dentro del marco judicial, es importante no dejar de lado que éste supuesto debe aplicarse a relaciones entre particulares y no así cuando interviene un órgano de la Administración Pública; puesto que la creación del sistema francés o de tribunales administrativos, pilar de nuestro derecho administrativo, nació de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que al no quedar sometido uno al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en los asuntos y la materia de la administración pública, ya que si las cuestiones de ésta quedaran sometidas a los tribunales judiciales, estaríamos en presencia de una dependencia y sumisión de un poder a otro. En consecuencia el órgano que puede dirimir una controversia entre un particular y un órgano administrativo, es uno de carácter administrativo. Razón por la que se estima que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal debe pronunciarse, además, respecto de los daños y perjuicios que, en su caso, se hayan producido como consecuencia del actuar ilegal de la autoridad responsable.

Novena.- Uno de los puntos que tendrá que ser analizado detenidamente será que, si bien es cierto actualmente existen ya procedimientos por los cuales el gobernado puede solicitar una indemnización patrimonial por parte del Estado cuando éste último haya afectado en forma indebida su esfera de derechos, también lo es que existen condiciones de procedencia para que opere la indemnización (falta grave); lo que, a nuestro juicio, resulta desproporcional e injusto, en virtud de que para el caso de que el causante del daño sea una persona física o

particular, no existe atenuante alguna para el resarcimiento del daño o perjuicio y sí para el Estado, quien es responsable de cuidar el orden público y seguridad social; por lo que debería estar aún más comprometido con la estricta observancia de las normas que regulan el “estado de derecho”.

Bibliografía

- BAZDRESCH, Luís, “Garantías Constitucionales”, Editorial Trillas, México 2000.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto, “El Proceso Administrativo en Iberoamérica”, UNAM, México, 1968.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro, “Responsabilidad Patrimonial del Estado”, Editorial Porrúa S.A., México, 2000.
- CHUAYFET CHEMOR, Emilio, “Derecho Administrativo”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1981.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, “Introducción de la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”, Colegio Nacional, México, 1985.
- FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo” Editorial Porrúa, 1990.
- GOMEZ LARA, Cipriano, Organización Judicial, Jurisdicción, Acciones, Procedimientos e Incidentes, volumen I, Iure Editores, México, 2004, página 79-82,
- MARGAIN MONAUTOU, Emilio, “De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad”, Editorial Porrúa, México. 2002.
- NAVA NEGRETE, Alfonso y Otros, “Justicia Administrativa en México y en Iberoamérica”, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Políticas S.C., México, Diciembre 2001.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, “Compendio de Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones”, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- SERRA ROJAS, Andrés, “Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”, Editorial Porrúa, México, 1988.

- SOBERANES, José Luís y otro, “El Derecho en México”, Editorial: Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- TREVIÑO GARZA, Alfonso, “Tratado de Derecho Contencioso Administrativo”, Editorial Porrúa S.A., México 2004.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan, “Diccionario para Juristas”, Editorial Francisco Barrutieta, México, D.F. 1981.
- ECO, Humberto “Como se Hace una Tesis”, Editorial Gedisa, vigésima cuarta reimpresión en México, 2000.

Legislación

- SALDAÑA HARLOW, Adalberto, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada”. Anaya Editores. México, D.F. Enero 2005.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; Edición Publicada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. México, D.F. Septiembre 2007.
- Código Civil para el Distrito Federal; versión PDF, sitio web. página oficial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (www.asambleadf.gob.mx). última reforma publicada en la Gaceta Oficial el día 12 de diciembre del 2008. Consultado en última ocasión 20 de mayo del 2009.
- Ley del Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal; Editorial Publik2. México, D.F. Febrero 2002
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Editorial SISTA, S.A. DE C.V. México, D.F. 2003
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. versión PDF, sitio web. página oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (www.cddhcu.gob.mx). última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 30 de abril del 2009. Consultado en varias ocasiones.

- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, versión PDF, sitio web. Página oficial de la Asamblea legislativa del Distrito Federal. (www.asambleadf.gob.mx/), última reforma publicada el Diario Oficial de la Federación 28/04/2008.
- Reglamento Interno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; Edición Publicada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. México, D.F. Septiembre 2007.

Revistas

- Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, número 1, 4a época, julio 2005, México.
- Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, número 4, 4a época, diciembre 2006, México.
- GARCÍA CARRASCO, Patricia, “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de Plena Jurisdicción”, Nuevo Consultorio Fiscal, enero 2006, México.