



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**Retos del Tribunal de Justicia
Administrativa de la Ciudad de México en
el Cumplimiento de Sentencias
Anulatorias**

T E S I S

Que para obtener el título de
Licenciada en Derecho

P R E S E N T A

Graciela Delgado Hernández

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Hugo Carrasco Iriarte



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS.**

Cd. Universitaria, Cd. Mx., 15 de agosto de 2018.

**LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **C. GRACIELA DELGADO HERNÁNDEZ** con número de cuenta **09434085-7**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada **"RETOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS ANULATORIAS"**, bajo la asesoría del **DR. HUGO CARRASCO IRIARTE**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Directora.



DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO
DIRECTORA

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
FINANZAS PÚBLICAS

Dedicatoria.

A mi padre Arturo:

Por ser ejemplo de rectitud y
honestidad que desde el
cielo guía mis pasos en la
Tierra.

A mi abuelita Isaura:

Por ser el ángel que me cuida en
todo momento.

A Horacio:

Por su gran amor y creer en mí
siempre, motivarme e
impulsarme a cumplir mis
metas.

A mi Madre y Hermanos:

Por el amor incondicional que siempre me han
brindado.

Agradecimientos.

A la UNAM, mi alma mater:

Con inmenso cariño por ser mi segunda
casa a lo largo de mi carrera.

A la Facultad de Derecho:

Con agradecimiento por
enseñarme el valor y la
importancia del derecho.

Al Dr. Hugo Carrasco Friarte:

Con enorme cariño y gratitud por creer en mí y
darme la oportunidad de explorar el
apasionante mundo de la materia
fiscal, así como enseñarme a luchar
por el ideal de justicia.

A mis Amigos: Especialmente a Paty y Sony.

Gracias por ser y estar, por permitirme formar
parte de sus vidas, por esa amistad
incondicional que siempre me han
brindado.

A la Dra. Margarita Palomino Guerrero:

En agradecimiento por su tiempo y valiosa
ayuda para la revisión de este trabajo.

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	viii
-------------------	------

CAPÍTULO 1. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1.1. Concepto.....	1
1.2. Garantía de Audiencia.....	9
1.3. Garantía de Legalidad.....	18
1.4. Garantía del Debido Proceso.....	28
1.5. Artículo 17 Constitucional.....	35
1.6. Artículo 73, fracción XXIX, Inciso H).....	58
1.7. Artículo 122, Base Quinta, e Inciso H) Constitucional.....	62

CAPÍTULO 2. RETOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

2.1. Concepto.....	65
2.2. El Contencioso Administrativo.....	72
2.3. Tipos de Contencioso.....	77
2.4. El Contencioso Administrativo en México.....	81
2.5. Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.....	96
2.5.1. Antecedentes.....	100
2.5.2. Estructura.....	110

CAPÍTULO 3. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

3.1. Las partes.....	117
3.2. La demanda.....	126
3.3. Competencia.....	133
3.3.1. Causales de Improcedencia.....	140
3.3.2. Causales de Sobreseimiento.....	144
3.3.3. Contestación de la Demanda.....	147
3.3.4. Ampliación de Demanda.....	155
3.3.5. Contestación a la Ampliación de la Demanda.....	159
3.3.6. Pruebas.....	162
3.3.6.1. Tipos.....	169
3.3.6.2. Ofrecimiento.....	173
3.3.6.3. Desahogo.....	177
3.3.6.4. Valoración.....	180
3.3.7. Audiencia.....	187
3.3.8. Alegatos.....	190

CAPÍTULO 4. LA SENTENCIA Y SU CUMPLIMENTACIÓN

4.1. Concepto.....	201
4.2. Clasificación.....	207
4.3. Concepto de Cosa Juzgada.....	222
4.4. Cumplimiento de Sentencia.....	232
4.4.1. Término para cumplimentar una sentencia.....	247
4.4.2. Formas para su cumplimiento.....	256
4.4.3. Retos para el cumplimiento de las sentencias.....	267
CONCLUSIONES.....	272
BIBLIOGRAFÍA.....	276

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se centra en el tema de los “RETOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS ANULATORIAS.”, dicho de un modo concreto, se analizan los medios de defensa con que cuenta el gobernado para que la autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo, cumpla con lo ordenado en la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia Administrativa local, para hacer efectivos sus derechos contenidos en el fallo a fin de hacerse tal y como se ordenó y sin demora alguna en el mismo, dentro de un lapso de tiempo que le permita a dicha autoridad cumplir holgadamente con ésta obligación procesal de manera voluntaria.

La característica principal del cumplimiento de estos tipos de sentencias anulatorias, es que es forzosa y no voluntaria, por ello, ese H. Tribunal, utiliza los medios coactivos que la propia Ley de Justicia Administrativa del citado tribunal, pone a su alcance para hacer cumplir sus determinaciones plasmadas en la sentencia favorable al particular.

Para comprender ésta problemática es necesario mencionar sus causas. Una de ellas es la lentitud con la que se imparte la justicia, creando con ello en el ánimo del demandante una desilusión respecto al sistema de justicia, siendo la sentencia favorable a él, tan sólo “un trozo de papel” y no efectuándose con celeridad el acatamiento de la misma, propiciando situaciones de indefensión e impunidad con el actuar de las autoridades demandadas.

Otra causa es, que actualmente la Ley de Justicia Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, no cuenta con un procedimiento eficaz para hacer cumplir sus determinaciones, y así obligar a la autoridad omisa a la ejecución material de la sentencia con el fin de restituir al actor en el goce de sus derechos afectados.

Otra más, es que la postura del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, todavía sigue pareciendo muy flexible al existir cierta tolerancia al respecto, en el sentido de otorgar excesivas prórrogas a las autoridades responsables, complicando con ello el cumplimiento del fallo y el impacto que se busca que de no lograrse la realización material y rápida de las sentencias, no quedando para el actor otra vía que la del juicio de amparo para que se le cumplimente el fallo favorable a él y equiparando el juicio contencioso administrativo con “sin sentido”, todos ellos retos que ese H. Tribunal, aún tiene que trabajar.

El interés que motiva esta investigación es el de analizar, ¿por qué el cumplimiento de sentencia emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, no se ha desarrollado eficazmente?, buscando encontrar sus deficiencias y tratar de subsanarlas con la aportación que propongo mediante reformas a la Ley de Justicia Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

También tuvimos la inquietud de conocer tanto en la práctica como en la teoría, los medios alternativos de solución respecto del cumplimiento de sentencia, es decir, sus diferentes formas y principalmente, los términos que se tienen a nivel local para cumplimentar la sentencia que emite el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Los métodos empleados en el desarrollo de la investigación fueron el deductivo, el histórico y el estructural, porque abundamos en el tema desde la perspectiva histórica y transdisciplinal.

Así, la investigación se encuentra dividida en 4 capítulos, a saber:

Capítulo I: Se analiza el concepto de Justicia Administrativa, asimismo, se abordan sus fundamentos constitucionales, posteriormente se dedica un apartado a los derechos de audiencia, de legalidad, del debido proceso.

Capítulo II: Se elabora la traza histórica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, y sus tipos.

Capítulo III: Se estudia el Juicio Contencioso Administrativo, las partes en el juicio, lo relativo a la demanda, a la competencia del tribunal, causales de Improcedencia, de sobreseimiento, contestación de la demanda, su ampliación, contestación a dicha ampliación, las pruebas, sus tipos, su desahogo y valoración de las pruebas, la audiencia, los alegatos, y finalmente, se analiza lo relativo a la sentencia, su concepto, clasificación, así como la cosa juzgada, y el cumplimiento de la sentencia.

Todo esto nos permite concluir, que es necesaria la incorporación de una instancia de seguimiento dentro de la Procuraduría Fiscal de la Ciudad de México, que se encargue de verificar que las sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa se cumplimentan en tiempo y forma o de lo contrario, que en automático, se genere una indemnización al justiciable por día en la demora del cumplimiento de la sentencia, independientemente del fincamiento de responsabilidades al servidor público del órgano interno de esta entidad.

Asimismo, la creación de una instancia mediante la cual, el superior jerárquico, pida que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conozca de los asuntos en donde sea necesario destituir al funcionario contumaz, que dejó de cumplir con lo ordenado en la sentencia, y que esté plenamente probada su responsabilidad, para así dar el debido cumplimiento a la sentencia. Todo ello nos ayuda a cumplir con los retos pretendidos por el Tribunal de esta entidad.

CAPÍTULO 1. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1.1. Concepto

Para poder comprender y dar el significado sobre la justicia administrativa, es importante comenzar nuestra investigación analizando primeramente el concepto de **Justicia**.

La palabra Justicia proviene del latín *justitia*, que a su vez proviene de *jus*, que significa lo “justo”.¹

Generalmente, es aceptada la definición clásica de **Ulpiano** [D., 1,1,10, pr: **justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo.**]

Esta definición contempla a la justicia como una virtud moral, la cual, para ser realizada supone un discernimiento acerca de lo que es suyo de cada quien.

Este discernimiento, corresponde propiamente a la jurisprudencia o prudencia de lo justo, que es una virtud propia del entendimiento.

A veces suele llamarse justicia a la virtud intelectual de discernir entre lo suyo de cada quien.

Se puede decir también, que la justicia legal o general, se refiere a las relaciones de la sociedad con los individuos, desde el punto de vista de lo que éstos deben a ella.

¹*Diccionario Jurídico Mexicano, [I-O]*, Porrúa-UNAM, México, 2007, p. 2258.

Bajo su ámbito, se incluyen tanto las cuestiones sobre lo que los ciudadanos deben a la sociedad [impuestos, servicios obligatorios, entre otros], como los deberes de los gobernantes con la sociedad [lealtad, promoción del bien común, y demás].

Para el Maestro **Sabino Ventura Silva**: “El término justicia viene de *iustus*, y el jurista Ulpiano la definió así: *Iustitia est constants et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*: La justicia es la constante perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho.”²

La palabra *iustitia* designó originalmente, la conformidad de un acto con el derecho positivo, no con un ideal supremo y abstracto de lo justo, es una virtud que implica el reconocimiento de lo que se estima justo y bueno y que integra una de las 4 virtudes cardinales [prudencia, temperancia, fortitud, iustitia]; la reunión de éstas cuatro virtudes constituye lo *honestum*.

A dicho concepto objetivo corresponde, en los individuos, una especial actividad inspirada en el deseo de obrar siempre conforme a derecho.

Alfonso Cortina Gutiérrez, menciona que “La justicia, que enmarca las instituciones y los medios de protección de los derechos individuales, se organiza dentro de formas políticas y jurídicas definidas y precisadas en la Constitución de cada Estado.”³

²VENTURA SILVA, Sabino, *Derecho Romano, Curso De Derecho Privado*, Décimacuarta Edición, Porrúa, México, 1997, p. 60.

³CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso, *Ensayos Jurídicos En Materia Tributaria*, Themis, México, 1993, p. 191.

La justicia es uno de los valores esenciales y de mayor trascendencia para los hombres en sociedad, su función primordial es garantizar la existencia de un orden y con ello mantener la armonía y la paz social; para lograrlo, requiere operar dentro de un marco de leyes e instituciones capaces de resolver los conflictos de manera imparcial para ser confiables.

La justicia (...) es tan importante, que el nivel cultural y democrático de un país podría valorarse por la forma en que se establece y administra”.⁴

La justicia es la medida de razón que incluyen los jueces en sus resoluciones al dirimir una controversia. Es la aplicación del derecho en el caso en concreto.

Está íntimamente relacionada con la administración pública que siempre es actividad jurídica, por lo que, en sus actos deben llevar los valores de justicia, equidad, moralidad, como cumplimiento de la legalidad.

“La administración pública es un concepto genérico que comprende en realidad una pluralidad de Administraciones del Estado, Comunidades autónomas, Administraciones Locales y entidades Institucionales y corporativas-dotadas de personalidad jurídica propia (...)”.⁵

En su planteamiento original, conforme al principio de legalidad, la Administración Pública no podría actuar por autoridad propia, sino que tiene que ejecutar el contenido de la ley, ello obedeciendo a una interpretación estricta del principio de la separación de poderes originado en la Revolución Francesa.

⁴GONZALEZ RODRÍGUEZ, Alfonso, *La Justicia Tributaria En México*, Jus, México, 1992, p. 179.

⁵GONZALEZ PÉREZ, Jesús, *Justicia Administrativa, Legislación Y Jurisprudencia Del Tribunal Supremo Y Del Tribunal Constitucional*, 2ª. Edición, Civitas Ediciones, S.L., Madrid, España, 1999, p. 24.

Esta tarea de ejecución llegó a ser interpretada como una función de realización de fines públicos, en virtud de la autonomía subjetiva de la Administración, pero dentro de los límites de la ley

La ley sería entonces un límite externo a la actividad administrativa, dentro de cuyo marco la Administración es libre.

El Estado sólo puede hacer o dejar de hacer lo que la ley le permita y mande, es decir, que **nada queda a su libre albedrío.**

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 actual.

Dicho derecho se clasifica en: **Público** o **Privado**, siendo el caso en concreto, que para este tema, es importante la función que tiene el derecho público.

Éste regula la organización política del Estado y tiene por objeto regular las relaciones entre el Estado y sus Órganos y los Particulares.

Donde desafortunadamente, el gobernado se encuentra en una situación muy desventajosa frente a la administración pública, porque el estado actúa como autoridad.

Con ello, se aterriza al **derecho administrativo**, el cual es muy importante en nuestro sistema jurídico mexicano, al ser aquella rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado, pero aquélla que se realiza en función administrativa, en especial, las relativas al poder ejecutivo.

“La justicia administrativa como institución y como técnica, es un fruto directo e inequívoco de la Revolución Francesa”.⁶

La justicia administrativa es amplia, comprendiendo numerosos instrumentos jurídicos establecidos para resolver los conflictos entre la administración pública, y en general, de la conducta administrativa de cualquier autoridad y los particulares, entre los cuales, se encuentran también, *los procesos ante los tribunales comunes y especializados*.

Las **leyes de procedimientos administrativos**: Son instrumentos que se han establecido con el objeto de resolver los conflictos entre la administración y los particulares, en el interior de los procedimientos administrativos, con el doble propósito de que las autoridades puedan depurar y corregir sus actividades y omisiones y los afectados estén en posibilidad de impugnar los actos y las omisiones que los afecten en sus derechos e intereses legítimos.

Asimismo, debido al crecimiento constante de la actividad administrativa del estado contemporáneo, es preciso reforzar la protección de los particulares para que puedan defender sus derechos e intereses legítimos y evitar el avasallamiento frente a la administración pública.

Por ello, existen **instrumentos jurídicos**, mismos que se encuentran **comprendidos** dentro del **ámbito** de la **justicia administrativa**.

Dichos instrumentos, [leyes de procedimiento administrativo], se han establecido para auxiliar a los tribunales administrativos en su labor de resolver los conflictos entre los particulares y la administración pública, sólo éstos pueden impedir que el administrado quede en estado de indefensión.

⁶GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Justicia Administrativa En El Cambio De Siglo*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2003, p. 23.

El principio de **legalidad** opera entonces, como una cobertura legal previa de toda potestad, cuando la Administra con ellos, su actuación es legítima.

Por ello, para **Jaime Araiza Velázquez**, el concepto de justicia administrativa es:

“La justicia administrativa impartida por tribunales autónomos e independientes se ha convertido hoy en una verdadera institución clásica del Estado de derecho, constituyendo inclusive su fundamento.”⁷

Sonia Venegas Álvarez, dice respecto al concepto de justicia administrativa que es el “complejo de recursos y de acciones dirigidas a tutelar al ciudadano frente a la administración pública. Se trata de un agregado de medios jurídicos cuya finalidad estriba en tutelar los derechos subjetivos y los intereses de los particulares de cara a la administración.”⁸

Para **Andrés Serra Rojas** “(...) la justicia administrativa hace referencia a la serie de actos que implica el ejercicio de la función jurisdiccional, referida al conjunto de órganos administrativos que realizan tal función (...)”.⁹

José Luis Vázquez Alfaro, señala que: “... la justicia administrativa comprende todos aquellos mecanismos protectores de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los gobernados: las leyes de procedimiento administrativo; los recursos administrativos internos; (...) así como cualquier otro tipo de control sobre la actividad de las autoridades administrativas (...)”.¹⁰

⁷CISNEROS FARÍAS, Germán, *et al.*, *Segundo Congreso Iberoamericano De Derecho Administrativo, Justicia Administrativa*, UNAM-III, México, 2007, p. 2.

⁸Ibídem, p. 549.

⁹SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación Y Jurisprudencia, Tomo Segundo*, Decimaquinta Edición, Porrúa, S.A., México, 1992, p. 685.

¹⁰VAZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución Y Perspectiva De Los Órganos De Jurisdicción Administrativa En El Ordenamiento Mexicano*, UNAM-III, México, 1991, p. 27.

A su vez, **Héctor Fix-Zamudio**, establece que “la justicia administrativa debe considerarse como el género en el cual queda comprendida la jurisdicción para la solución de los conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto del proceso”.¹¹

Entonces, la **Justicia Administrativa** es considerada, como un medio para referirse a los diferentes principios, mecanismos o procedimientos jurídicos de que dispone el administrado para hacer que la Administración Pública ajuste su actuación al derecho cuando en su ejercicio resulta lesionado un derecho o un interés legítimo del particular, así como un fin relativo al propósito de alcanzar el correcto ejercicio del poder público, en el ámbito administrativo, así como lograr la satisfacción del interés social.

Es importante mencionar que “por su jerarquía constitucional, el juicio de amparo es la última instancia procesal de justicia administrativa, le está subordinada la del tribunal administrativo”.¹²

“La justicia administrativa se contempla desde el punto de vista substancial como el estudio de las garantías y el proceso que tiene el administrado para asegurar la legalidad administrativa; se instituye con el propósito de controlar jurisdiccionalmente los actos de la administración pública y comprende el análisis de las cuestiones jurisdiccionales en las que el Estado interviene en forma contenciosa con otros sujetos de derecho, públicos o privados.”¹³

¹¹FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *et al.*, *Segundo Congreso Iberoamericano De Derecho Administrativo, Justicia Administrativa*, UNAM-IIIJ, México, 2016, p. 179.

¹²GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, nota 6, p. 14.

¹³*El Procedimiento Contencioso Administrativo, Cuarta Reunión Nacional De Magistrados Del Tribunal Fiscal De La Federación, Agosto-1995*, México, Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal, 1996, p. 18.

Se puede concluir que la justicia administrativa debe entenderse como el “conjunto de principios y normas jurídicas a través de los cuales se ejerce el control de legalidad de los actos provenientes de los órganos de la administración pública, comprendiéndose por lo tanto, en el estudio de la misma, el análisis de los recursos y demás medios de impugnación de que dispone el administrado para combatir las conductas administrativas, los órganos ante quienes se hacen valer dichos medios de impugnación, así como los procedimientos conforme a los que se resuelven”.¹⁴

Además de lo anterior, son sin duda una oportunidad y un derecho con que cuenta el gobernado para hacer válidos sus derechos, es decir, son los medios de defensa y en el ámbito fiscal, se pueden conceptualizar como “las facultades que brinda el estado a los particulares para hacer frente a un acto administrativo que pueda afectar el interés de los contribuyentes y que, por tanto, es susceptible de ser impugnado por el propio contribuyente”.¹⁵

¹⁴RODRÍGUEZ MICHEL, Moisés, *Recurso De Revocación Fiscal*, Porrúa, México, 2002, p. 3.

¹⁵GALLEGOS REYES, Humberto, *Los Juicios De Nulidad Y Amparo En Materia Fiscal 2003*, México, 2003, p. 11.

1.2. Garantía de Audiencia

Concepto de garantía: “(...) proviene del término anglosajón “warranty” o “Warantie”, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. “Garantía” equivale, pues, en su sentido lato, a “aseguramiento” o “afianzamiento”, pudiendo denotar también “protección”, “respaldo”, “defensa”, “salvaguardia” o “apoyo”.¹⁶

La garantía de audiencia, es una garantía de seguridad jurídica, contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue incluida por primera vez en el sistema legal mexicano, en la Constitución de 1857.

Para **Ignacio Burgoa**, las garantías de seguridad jurídica son: “(...) el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el sùmmum de sus derechos subjetivos.”¹⁷

La **garantía de audiencia**, una de las más importantes dentro del régimen jurídico mexicano, es el pilar de uno de los Derechos Humanos, que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del poder público, que tienden a privarlo de sus derechos y sus intereses.

¹⁶BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Vigésima Sexta Edición, México, 1994, p. 161.

¹⁷Ibídem, p. 504.

Su fundamento Constitucional, se encuentra en el **segundo párrafo**, del artículo **14 Constitucional**, que a la letra dice:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. **Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.**
(...)”

De los términos de la interpretación que se ha dado al segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, podemos derivar las siguientes reglas:

“1°. Las autoridades fiscales deben sujetarse estrictamente a las disposiciones legales relativas.

2°. Las leyes que regulen los procedimientos administrativos (...) para su impugnación, deben reconocer en lo posible el derecho del particular para ser oído, es decir, la oportunidad para que presente pruebas y alegue en su favor.”¹⁸

Por ello, corresponde al Poder Legislativo la obligación, “según el artículo 14 constitucional, a establecer en las leyes el procedimiento adecuado para oír a los interesados y darles oportunidad de defenderse, (...)”.¹⁹

Por otro lado, es dable decir que este derecho humano de audiencia, se deriva el legítimo derecho de defensa ante cualquier acto de privación, que tenga como fin coartar el derecho de libertad, propiedad, posesiones o derechos, mediante el uso de los Tribunales que el Estado ha establecido para la solución de cualquier conflicto entre particulares, entre éstos y las autoridades que tengan a bien consolidar la plena vigencia del Derecho.

¹⁸FLORES ZAVALA, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, Trigésima Cuarta Edición, Porrúa, S.A. de C.V., México, 1981, p. 190.

¹⁹CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, 4a. Edición, Oxford University Press, México, 2000, p. 630.

La garantía de audiencia permite a los individuos oponerse a los actos arbitrarios de las autoridades cuando éstas los priven de sus derechos, negándoles a los afectados el beneficio de tramitarse procedimientos que les permitan ser oídos a través de sus excepciones, argumentos y recursos.

El acto de autoridad está condicionado por la garantía de audiencia [concepto de “acto de privación”].

La privación es la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo [disminución] de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien, material o inmaterial [derecho], constitutivo de la misma [desposesión o despojo], así como en la impedición para ejercer un derecho.

No basta que un acto de autoridad produzca semejantes consecuencias en el estado o ámbito jurídico de una persona para que aquél se repunte como “acto de privación”, en los términos del **segundo párrafo** del artículo **14 Constitucional**, puesto que para ello, es menester que la merma o menoscabo mencionados, así como la impedición citada constituyan el fin último, definitivo y natural del aludido acto.

Esta garantía contiene en sí misma, **4 garantías específicas**, necesariamente concurrentes y que son:

- a).- **Se siga un juicio: Que en contra de la persona, a quien se pretenda privar alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio.**
- b).- **Se substancie ante tribunales previamente establecidos dicho juicio.**
- c).- **Formalidades esenciales del procedimiento.**
- d).- **Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.**

Para reforzar lo anterior, es preciso invocar la siguiente jurisprudencia que a la letra dice:

AUDIENCIA, CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA. De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, **que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se le dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.**²⁰

Estamos totalmente a favor, respecto de lo destacado en esta garantía de seguridad jurídica en la que se impone la obligación ineludible a cargo de la autoridad, de que se cumplan con una serie de formalidades previas al dictado de un acto de privación.

²⁰I.7o.A. J/41.131, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, agosto de 2008, p. 799.

A continuación, destaca el siguiente criterio:

AUDIENCIA, GARANTIA DE, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA. De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Este debe contener "**etapas procesales**", las que pueden reducirse a **cuatro**: una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia que versará el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa; una **segunda**, que es la relativa a la dilación probatoria, en que se pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la **subsecuente** es la relativa a los **alegatos** en que se dé oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe **dictarse resolución que decida sobre el asunto.**²¹

a) Se siga un Juicio: Que en contra de la persona, a quien se pretenda privar alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio: Equivale a la idea de procedimiento. Se traduce en un procedimiento en el que se realice una función jurisdiccional, tendiente como el término lo indica, a la dicción del derecho en un positivo y real conflicto jurídico [resolución jurisdiccional, fallo o sentencia], o en el que se otorgue o haya otorgado ocasión para que tal conflicto surja o hubiere surgido.

Ello quiere decir, que para que la privación de cualquier bien tutelado por el artículo **14** de la **Constitución**, sea jurídicamente válido, es menester que dicho acto esté precedido de la función jurisdiccional, ejercida a través de un procedimiento, en el que el afectado tenga plena injerencia a efecto de producir su defensa.

²¹Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Pleno, Volumen 115-120, primera parte, p. 15757.

b) Se substancie ante tribunales previamente establecidos dicho juicio:

Ante una autoridad formal y materialmente jurisdiccional cuando su actuación principal estribe en decir el derecho en los términos y pertenezca al poder judicial local o federal.

Esta exigencia corrobora la garantía implicada en el artículo 13 Constitucional, en el sentido de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales [o por comisión], entendiéndose por tales, los que no tienen una competencia genérica, sino casuística, lo que quiere decir, que su actuación se contraiga a conocer de un determinado negocio para el que se hubieren creado exprofesamente.

La idea de tribunales no debe entenderse en su acepción meramente formal, es decir, considerarse únicamente como tales a los órganos del Estado, que estén constitucional o legalmente adscritos al Poder Judicial Federal o Local, sino que dentro de dicho concepto, se comprende a cualquiera de las autoridades ante las que debe seguirse el juicio de que habla el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución, en las distintas hipótesis que al respecto se mencionaron.

c) Formalidades esenciales del procedimiento:

Las formalidades esenciales del procedimiento son un requisito “sine qua non” para asegurar la oportunidad de defensa previa y adecuada que pretende garantizar el texto constitucional.

Implica que las formalidades mencionadas encuentran su razón de ser en la propia naturaleza de todo procedimiento en el que se desarrolle una función jurisdiccional.

Esto es, en el que se pretenda resolver un conflicto jurídico, bien sea que éste surja positivamente por haberse ejercitado la defensa respectiva por el presunto afectado, o bien, en el caso de que se haya otorgado la oportunidad de que se suscite sin haberse formulado oposición alguna [juicios o procedimientos en rebeldía], en la inteligencia de que, dicha función es de realización necesaria cuando se trate de un acto privativo en los términos expuestos en el concepto con antelación.

Cuando un ordenamiento adjetivo, cualquiera que éste sea, consigna dos oportunidades, la de defensa y la probatoria, puede decirse que las erige en formalidades procesales, las cuales asumen el carácter de “esenciales”, porque sin ellas la función jurisdiccional no se desempeñaría debida y exhaustivamente.

En sentido inverso, si una ley procesal sólo consigna como formalidad una de tales oportunidades, lo que ocurre muy frecuentemente en varios ordenamientos positivos, ostentará indiscutiblemente el vicio de inconstitucionalidad, al auspiciar una privación sin establecer la concurrencia necesaria de ambas ocasiones indispensables para la debida culminación de función multicitada.

Por lo que, para cumplir con el fin de la garantía de audiencia, y no dejar en estado de indefensión al gobernado, se le exigen los siguientes requisitos:

- **La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;**
- **La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;**
- **La oportunidad de alegar; y**
- **El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.**

En relación con lo anterior, se hace alusión al siguiente criterio:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.²²

De lo anterior, se puede colegir que las formalidades esenciales de todo procedimiento, "(...) son aquellas que deberán estar contenidas en la ley y no son otras, que las que deberán observar en todo juicio, como son: el de una demanda, que se llame a éste al demandado y que se le dé al mismo la oportunidad de esgrimir su defensa, aportando sus pruebas, y que se valoren éstas, que existan los alegatos por las partes y que se emita una sentencia condenando o absolviendo al demandado."²³

²²Tesis: P./J. 47/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. II, diciembre de 1995, p. 133.

²³DIEZ QUINTANA, Juan Antonio, *205 Preguntas Y Respuestas Sobre Garantías Individuales Y Derechos Humanos*, EDITORIAL PAC, S.A. DE C.V., México, 2005, p. 22.

d) Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio:

Configura la audiencia, estriba en que el fallo o resolución culminatoria del juicio o procedimiento, en que se desarrolle la función jurisdiccional deba pronunciarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, es decir, al que constituya la causa eficiente de la privación.

Esta garantía específica corrobora la contenida en el **párrafo primero** del artículo **14 Constitucional**, es decir, la de la no retroactividad legal.

En resumen, este derecho humano o garantía individual de audiencia, perteneciente a la garantía de seguridad jurídica, es una de las más importantes que consagra la Ley Suprema, consistente en que toda autoridad debe ajustar su actuación a lo que la ley expresamente le faculta.

Por lo que, esta acción de la que puede valerse el gobernado es con el fin de defenderse ante el actuar de la autoridad, donde ambos siguen una serie de obligaciones, o bien, deberán cumplir con una serie de requisitos que se implican durante el desarrollo de un juicio para no violarse esta garantía de que se habla.

1.3. Garantía de Legalidad

La garantía que mayor protección imparte al gobernado dentro de nuestro orden jurídico constitucional, es la de **legalidad**.

Pedro Cuevas Figueroa, dice respecto de esta garantía, que “las facultades de que se encuentran investidas las autoridades fiscales para verificar el exacto y oportuno cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes se basan en lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional”²⁴

También se define a la garantía de legalidad, como “(...) el deber jurídico de toda autoridad que se dirija al gobernado de hacerlo por medio de un mandamiento donde gráficamente conste el sentido de su actuar, amén de que la autoridad debe estar constitucionalmente facultada para realizar dicho procedimiento y debe expresar en la orden escrita el precepto legal aplicable al caso y las razones, motivos o circunstancias que justifican su proceder”.²⁵

Ahora bien, **Ignacio Burgoa**, respecto de esta garantía individual, asevera que:

“El artículo 16 de nuestra Constitución es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la *garantía de legalidad* que consagra, la cual, dadas su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario, es decir, que no esté basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto, independiente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca.”²⁶

²⁴CUEVAS FIGUEROA, Pedro, *et. al.*, *Justicia Administrativa*, Trillas, México, 1987, p. 11.

²⁵ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *Las Garantías Individuales En México, Su Interpretación Por El Poder Judicial De La Federación*, Porrúa, México, 2002, p. 314.

²⁶BURGOA ORIHUELA, op. cit., nota 16, p. 589.

De lo expuesto, se puede decir que, *consiste en la exigencia constitucional impuesta a la autoridad de someter sus actuaciones a disposiciones legales, las cuales deberán ajustarse y precisarse al caso específico y provenir de autoridad competente.*

Por lo que, la falta de estos elementos coloca al gobernado en estado de indefensión.

Al respecto, es aplicable el siguiente criterio:

GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como **la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley**, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como **finalidad** que, **al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos**, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.²⁷

Ahora bien, el fundamento de dicha garantía, se encuentra en el **primer párrafo**, del artículo **16 Constitucional**, que a la letra dice:

ARTÍCULO 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

²⁷Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. XI, enero de 1993, p. 263.

De lo anterior, se puede decir, que dicho artículo ordena:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

La eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema del derecho objetivo de México.

Dentro de esta garantía de legalidad, se obliga a toda autoridad a satisfacer los siguientes **requisitos o subgarantías**:

- **Mandamiento escrito,**
- **De la autoridad competente,**
- **Que funde, y,**
- **Motive la causa legal del procedimiento**

Al respecto es aplicable la siguiente jurisprudencia:

ACTOS DE MOLESTIA. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN REVESTIR PARA QUE SEAN CONSTITUCIONALES. De lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal se desprende que la emisión de todo acto de molestia precisa de la concurrencia indispensable de tres requisitos mínimos, a saber: 1) que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario; 2) que provenga de autoridad competente; y, 3) que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento. Cabe señalar que la primera de estas exigencias tiene como propósito evidente que pueda haber certeza sobre la existencia del acto de molestia y para que el afectado pueda conocer con precisión de cuál autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias. Asimismo, que el acto de autoridad provenga de una autoridad competente significa que la emisora esté habilitada constitucional o legalmente y tenga dentro de sus atribuciones la facultad de emitirlo. Y la exigencia de fundamentación es entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad,

presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar. Presupuestos, el de la fundamentación y el de la motivación, que deben coexistir y se suponen mutuamente, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones. Esta correlación entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate, lo que en realidad implica la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.²⁸

De lo anterior, coincidimos con que dichos requisitos mínimos se deben colmar en los actos de molestia para ser considerados constitucionales.

- **Mandamiento Escrito**

Esta garantía de seguridad jurídica, que es la primera que se contiene en el artículo **16 Constitucional**, equivale a la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un **mandamiento u orden escritos**, es decir, debe constar por escrito, no tolerándose por el constituyente los mandatos orales que impiden conocer, probar el contenido, su alcance total y preciso del acto, así como la calidad de quien lo emite.

Es la primera condición que debe satisfacer el acto de autoridad, siendo una condición especial para que pueda haber certeza sobre la existencia del acto y, por consiguiente, para que el afectado pueda conocer con precisión de cuál autoridad proviene el acto y cuál es el contenido y las consecuencias jurídicas de éste.

²⁸I.3o.C.52 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVII, Abril de 2003, p. 1050.

No sólo basta que la orden aparezca en un documento, sino que éste debe estar firmado autógrafamente para satisfacer plenamente esta formalidad y entregarse al destinatario copia del mismo, mediante el procedimiento que prevenga la ley, todo ello, a fin de darle a conocer en forma cabal y completa el contenido de la misma, que permita la defensa y su posterior impugnación.

Otro aspecto más que se vincula con la subgarantía de mandamiento escrito, es la relativa a que el documento que se notifica debe ser entregado al destinatario para salvaguardar su derecho de defensa como formalidad sine qua non.

La omisión del requisito del mandamiento escrito, tiene como consecuencia, que el afectado por el acto de autoridad no sólo esté obligado a obedecerlo, sino que, además, pueda ser protegido a través del juicio de amparo, por considerarse inconstitucional el acto.

En consecuencia, es aplicable el siguiente, criterio:

AUTORIDADES, SUS ORDENES DEBEN DICTARSE POR ESCRITO. La forma de los actos de las autoridades está implícita en el texto de los artículos 8o. y 16 constitucionales, y conforme a ellos, una orden de una autoridad cualquiera que no se contenga por escrito, es evidentemente contraria a los mandamientos de nuestra Constitución, que sin duda, ordena la forma escrita como condición para su eficacia y validez.²⁹

La subgarantía del mandamiento escrito a diferencia de las demás subgarantías que integran, el primer párrafo del artículo 16 constitucional, es que mientras éstas últimas son de carácter sustancial, la primera es de carácter **formal**.

²⁹Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. CXV, p. 980.

Por lo que, el requisito de formalidad, es el elemento escritura, concluyéndose que la validez de la actuación de la autoridad depende por igual de su forma y de su sustancia.

Para que se satisfaga la garantía formal del mandamiento escrito, no basta que éste se emita para realizar algún acto de molestia en alguno de los bienes jurídicos que menciona el artículo 16 Constitucional, sino que es menester, que al particular afectado *se le comuniquen o se le dé a conocer*.

Por otra parte, debe advertirse que el mandamiento escrito debe contener la firma auténtica del funcionario público que lo expida, sin que la garantía respectiva se satisfaga con lo que suele llamarse “firmas facsimilares”.

En esas condiciones, estamos totalmente de acuerdo que se deban cumplir con los requisitos esenciales contenidos en la constitución para no vulnerarse garantías individuales y se cumpla con la Ley, es decir, no hay necesidad de ninguna reforma, ya el texto constitucional establece claramente cuáles son esas formalidades.

- **De la Autoridad Competente**

La **segunda** de las garantías de seguridad jurídica que condicionan el acto de molestia, la orden de perturbación debe provenir de autoridad competente.

Para **Burgoa Orihuela**, la competencia de la autoridad es: “(...) conjunto de facultades con que la propia Ley Suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitada constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobernado en cualesquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto.”³⁰

³⁰BURGOA ORIHUELA, op. cit., nota 16, p. 601.

La competencia es la facultad que la ley otorga a la autoridad para que lleve a cabo los actos que la misma le confiere, de tal suerte, que *la competencia emana de la ley*.

Una autoridad será competente cuando el ejercicio de sus funciones se encuentren apegadas irrestrictamente a lo que la ley establece en el desempeño de sus funciones.

Por otro lado, se puede decir que la competencia debe ser **expresa**, no se *presume*, y la autoridad cumple con la obligación de fundar la misma cuando cita los dispositivos en que se sustenta ésta, debiendo para éstos efectos establecer en el propio acto de molestia el numeral, apartado, fracciones, incisos, entre otros, de los que se desprenda tal competencia.

- **Que Funde,**

Concepto de Fundamentación: “La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario consiste en que los actos que originen la molestia deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice.”³¹

Es la cita del precepto legal aplicable al caso en concreto.

³¹*Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y la Soberanía del Pueblo Mexicano, Cuaderno N°. 9: de las Garantías Individuales, Artículos 14 al 23, Obra Publicada con motivo del LXXX Aniversario del Inicio de la Revolución Mexicana, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1990, p. 64.*

Esta garantía implicada en la primera parte del artículo 16 Constitucional, que condiciona todo acto de molestia en los términos en que se pondera este concepto, se contiene en la expresión *fundamentación y motivación* de la *causa legal del procedimiento*.

La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 Constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad.

El cual consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, principio que ha sido acogido por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en nuestro país.

Al respecto, es aplicable el siguiente:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.³²

³²VI. 2o. J/248, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, núm. 64, abril de 1993, p. 43.

Así, la exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones:

- En que el órgano del Estado, del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
- En que el propio acto se prevea en dicha norma;
- En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan, y
- En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

De lo anterior, es claro que se deben colmar las condiciones mencionadas para que el acto de molestia emitido por la autoridad se encuentre apegado a la ley, de lo contrario, el acto de autoridad será calificado como irregular, con las consecuencias que esto implica.

- **Motive la Causa Legal del Procedimiento**

Concepto de Motivación: “La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional *indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.*”³³

Para el tratadista, **Hugo Carrasco Iriarte**, señala que: “motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal”.³⁴

³³Nuestra Constitución, *Historia de la Libertad y la Soberanía del Pueblo Mexicano*, op. cit., nota 31, p. 65.

³⁴CARRASCO IRIARTE, op. cit., nota 19, p. 647.

Es la invocación de circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que a criterio de la autoridad, determinan la aplicación de ciertas hipótesis normativas al caso concreto.

Son razonamientos que vinculan a nivel de pertenencia ciertas situaciones, hechos o actos al supuesto de la norma, también, argumentos que vinculan a las facultades en abstracto con el caso particular.

La Motivación Legal y la Facultad Discrecional: La motivación legal no siempre exige que la referida adecuación sea exacta, pues las leyes otorgan a las autoridades administrativas y judiciales lo que se llama facultad discrecional para determinar, si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del supuesto abstracto previsto normativamente.

Por tanto, la facultad discrecional se ostenta como el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto de un caso concreto para encuadrarlo dentro de la hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar.

La mencionada facultad, dentro de un régimen de derecho donde impera el principio de legalidad, *debe consignarse en una disposición legal*, pues sin ésta, aquella sería arbitraria, es decir, conculcadora del artículo 16 Constitucional.

- **Concurrencia indispensable de la fundamentación y de la motivación legales.**

Ambas condiciones de validez constitucional del acto de molestia, deben necesariamente concurrir en el caso concreto para que aquél no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 de la Ley Suprema.

Por consiguiente, razonando a contrario sensu, se configurará la contravención al artículo 16 Constitucional, a través de dicha garantía, cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna ley [falta de fundamentación] o en el caso de que, existiendo ésta, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no esté comprendida dentro de la disposición general invocada [falta de motivación].

1.4. Garantía del Debido Proceso

El debido proceso es un principio jurídico procesal o sustantivo, según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, y a permitirle al gobernado, tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez.

El término procede del derecho anglosajón, en el cual se usa la expresión “**debido proceso legal**”.

Al respecto, es aplicable el siguiente criterio que dice lo siguiente:

GARANTIA DE DEBIDO PROCESO LEGAL CONTENIDA EN EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL. DEFINICION. La garantía de debido proceso legal consagrada en el artículo 14 constitucional, en la parte relativa a que los juicios deben llevarse a cabo ante autoridad competente, cumpliendo con "... las formalidades esenciales del procedimiento..." implica necesariamente que **los procedimientos jurisdiccionales seguidos ante las autoridades respectivas, se tramiten conforme a las disposiciones procesales exactamente aplicables al caso concreto**, pues de lo contrario se transgrede el derecho positivo y, por ende, se actualiza la infracción a la garantía de que se trata.³⁵

³⁵I.8o.C.13 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, junio de 1996, p. 845.

En esas condiciones, es importante transcribir el artículo de la garantía de audiencia, misma que dice:

“ARTÍCULO 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino **mediante juicio** seguido **ante los tribunales** previamente establecidos, en el que se **cumplan las formalidades esenciales del procedimiento** y **conforme** a las **Leyes expedidas** con **anterioridad al hecho**. (...).”

De lo anterior, se desprende que las formalidades esenciales del procedimiento administrativo tienen el efecto de que el mismo debe ser perfecto en todas y cada una de sus partes, ya que de no ser así, se estaría en presencia de un acto viciado, el cual tiene el efecto de viciar a los siguientes.

En relación con lo anterior, se hace alusión al siguiente razonamiento, que a la letra dice:

ACTOS ADMINISTRATIVOS ILEGALES, NO PUEDEN ENGENDRAR DERECHO. El acto administrativo, cuando es contrario a la ley, no puede engendrar derechos ni producir consecuencias jurídicas, ya que todo acto fuera de la ley no puede engendrar más que una aparente situación jurídica; como la destrucción no implica lo que en términos técnicos se denomina la privación de un derecho; de allí que el poder público pueda de por sí y ante sí, declarar la inexistencia de un acto de esa naturaleza. Ahora bien, cuando existan en el propio acto administrativo causales de nulidad o de caducidad, también puede el poder público, de por sí y ante sí, declararlas, porque tales actos no tienen en todo caso la autoridad y fuerza de la cosa juzgada, pues existen diferencias sustanciales entre el acto que decide una controversia judicial y el acto administrativo, ya que en el primero se trata de dar certidumbre al derecho que generalmente versa sobre intereses particulares, en tanto que, tratándose de la actividad del poder público en contratos-concesión o actos administrativos de interés público, es éste el que juega en ellos en forma determinante.”³⁶

³⁶Semanario Judicial de la Federación, Quinta. Época, t. XLIX, p. 2630.

De este criterio, se puede decir que los actos públicos tienen la característica de que deben ser legales en su forma y en su fondo, éste es el problema para las autoridades fiscales, ya que los actos viciados no pueden producir efectos legales, pues significaría convalidar actos ilegales.

Por lo que, respecto de los actos viciados, se tiene lo siguiente:

ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE. Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.

De esta limitante de los actos administrativos frutos de actos viciados, se puede enfocar la legalidad en el procedimiento al no darles valor legal, esto al derivar de una conducta irregular.

- **DERECHO A SER OÍDO Y VENCIDO EN JUICIO.**

La garantía de audiencia es el derecho de ser oído y vencido en juicio, lo cual se traduce en que los particulares pueden alegar lo que a su derecho convenga en cada actuación por parte de la autoridad para no caer en el abuso de autoridad.

Estas garantías del debido procedimiento deben enlazarse con la garantía de audiencia, cuyas formalidades deben respetarse de manera estricta, ya que de no ser así, estaremos en la presencia de los conocidos actos viciados, los cuales como se ha dicho no pueden ni deben producir efectos legales.

Al respecto, es aplicable el siguiente criterio que a la letra dice:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. EN QUE CONSISTEN. (ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL). Las formalidades esenciales del procedimiento a las que se contrae el artículo 14 constitucional consisten en la oportunidad que se otorga al quejoso de ser oído en la causa penal instruida en su contra y de probar lo que conviniere a sus intereses.³⁷

Así, como el:

AUDIENCIA GARANTIA. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCION, NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO. Aunque del texto del artículo 14 constitucional pudiera inferirse que siempre que la autoridad se apegue al contenido de la ley aplicable, la garantía de audiencia no puede conculcarse; lo cierto es que tal derecho subjetivo público consiste en la oportunidad que debe concederse al particular para que intervenga y pueda así defenderse, rindiendo pruebas y vertiendo alegatos que sustenten tal defensa. Por lo tanto, aunque la ley que funde al acto no establezca la obligación de oír al afectado, antes de privarlo de sus derechos, la autoridad debe respetar la aludida garantía y oírlo en defensa, porque en ausencia del contenido de tal obligación para la responsable dentro de la Ley está el imperativo del artículo 14 constitucional.³⁸

La anterior interpretación remite a la Constitución Federal, como el máximo ordenamiento jurídico que rige el derecho positivo mexicano y sobre todo, que la garantía de audiencia debe respetarse en todo momento.

Esto significa que dichas garantías al ser irrenunciables pueden ser ejercidas por el particular en cualquier momento, lo que se traduce, en que la renuncia de derechos que muchas autoridades pretenden hacer a contribuyentes mediante la firma de convenios de pagos en parcialidades, no tiene absolutamente ningún efecto o consecuencia legal, por ser violatorias de las garantías básicas de los gobernados.

³⁷VII. P. J/19, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, núm. 63, marzo de 1993, p. 57.

³⁸V.2o.211 K, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. XIII, junio de 1994, p. 529.

- **PRIVACION DE LIBERTAD, PROPIEDADES, POSESIONES O DERECHOS MEDIANTE JUICIO ANTE TRIBUNALES CON LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.**

Se puede apreciar que los actos de privación de libertad, propiedades, posesiones o derechos de los particulares, por parte de las autoridades deben respetarse con el estricto apego a las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales son las siguientes:

- La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias,
- La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa,
- La oportunidad de alegar, y
- El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

La notificación del inicio de un procedimiento: Implica necesariamente la legal procedencia de éste, es decir, la existencia de la causa legal, la autoridad simplemente no puede llegar con un particular y exigir de inmediato el pago de cantidades estratosféricas, sino que debe determinar por qué se deben dichas cantidades, es decir, la autoridad debe fundar y motivar sus actos, sobre todo si éstos implican la pérdida de bienes, lo que da como resultado que si no existen las formalidades no tiene por qué existir una cantidad imposible de satisfacer por el quejoso.

No actuar en apego a derecho, implica el abuso de la autoridad, la pérdida del estado de derecho, siendo la idea medular el de que las autoridades hagan la determinación del crédito fiscal a cargo del contribuyente.

La oportunidad de aportar pruebas: Significa el derecho a ser oído y vencido en juicio ante un tribunal imparcial en el que exista la igualdad entre ambas partes.

La oportunidad de alegar: Significa hacer valer las defensas y cuestiones de derecho que beneficien al particular o a la autoridad en igualdad procesal.

El dictado de la resolución: Significa el fin del proceso y el acceso a la impartición de justicia al terminar una etapa de éste, mismo que al reconocer la validez de la resolución controvertida faculta a la autoridad a privar de bienes propiedad del particular, o en su caso, la nulidad de dicha resolución libera de toda obligación al particular frente a la autoridad.

- **DERECHO A UNA JUSTICIA PRONTA, COMPLETA E IMPARCIAL**

La garantía del acceso a una justicia pronta, completa e imparcial, es el fin de todo Estado de Derecho y no del Derecho del estado para imponer su voluntad a costa de lo que sea, ya que la preservación de la norma legal en las actuaciones del Estado es la búsqueda más importante de los gobernados.

Al respecto, es aplicable el siguiente criterio, que dice lo siguiente:

LEGALIDAD, GARANTIA DE. La llamada garantía de legalidad protege directamente la violación de leyes secundarias y sólo indirectamente la violación de los artículos 14 y 16 constitucionales, en cuanto éstos establecen que todo acto de autoridad debe ser conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y que nadie puede ser molestado sin mandamiento que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendida la violación de éstos preceptos en sentido material y no en sentido formal, es decir, en el sentido de que no se haya resuelto conforme a la ley, porque citándose una ley como aplicable, y expuestos los motivos que hacen que el caso encaje en la hipótesis normativa, los razonamientos de hecho y de derecho resulten contrarios a la lógica o a la ley que se pretende aplicar para fundar el acto. Y la violación constitucional directa, en estos casos será la violación causada al citarse una ley secundaria expedida con posterioridad al hecho, o la violación formal causada por omitirse citar preceptos legales secundarios que funden el acto, o por no expresarse razones acerca de la adecuación de los hechos del caso a la hipótesis de la norma que se haya citado.³⁹

³⁹Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, vol. 60, sexta parte, p. 29.

La impartición de la justicia debe respetar ese principio de legalidad que consiste en que los actos de autoridad:

- **Deben constar por escrito.**
- **Ser emitidos por autoridad competente.**
- **Que funde dicho acto.**
- **Que lo motive.**
- **Que exista la causa legal del procedimiento.**
- **Que el caso encaje en la norma prevista en ley y aplicada de manera estricta al caso concreto.**

Las razones de hecho y de derecho que se plasman en la sentencia es la impartición de justicia buscada por gobernantes y gobernados para evitar la actuación arbitraria y caprichosa de la autoridad.

Es aplicable el siguiente criterio jurisprudencial, que cita:

GARANTÍA DE AUDIENCIA, VIOLACIÓN A LA, CUANDO NO SE RESPETAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO POR DICTARSE UNA SENTENCIA INCONGRUENTE. La fracción VIII del artículo 159 de la Ley de Amparo, tiene como finalidad que se acate una de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refiere el artículo 14 constitucional, consistente en que a las partes se les muestren los documentos o piezas de autos, de manera que puedan alegar sobre ellos; y cuando dichas partes no tienen acceso a una sentencia en su integridad, porque ésta carece de ilación al faltarle alguna foja o párrafo, esa circunstancia la hace incongruente, actualizándose así la violación a una de esas formalidades y en consecuencia, al artículo 14 constitucional.⁴⁰

De lo anterior, se advierte que la búsqueda del Estado de Derecho mediante la impartición de justicia pronta, completa e imparcial, es la exigencia más importante en la vida jurídica del país.

⁴⁰XXII.1o.24 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, julio de 2000, p. 771.

1.5. Artículo 17 Constitucional

En este capítulo, trataremos únicamente la garantía de seguridad jurídica denominada **garantía de justicia** o **tutela jurisdiccional** o **judicial**, o de **acceso a la justicia**, que al decir de ella:

El acceso a la justicia es un derecho fundamental con una naturaleza muy particular.

No vale más que otros derechos, pero sí constituye un medio **“El medio”** de protección de los mismos.

Funciona como un “techo” para el resto de los derechos fundamentales: Los protege de actos de cualquier autoridad que de alguna manera los afecte.

En este sentido, el acceso a la justicia se vuelve un garante de los otros derechos, pues representa la posibilidad de reclamar su cumplimiento ante un órgano jurisdiccional.

Además, es el fundamento constitucional del servicio público de impartición de justicia y perfila la forma en la que éste debe prestarse a las personas, reemplazando así, formas previas no estatales de lograr justicia.

El antecedente histórico de este derecho se encuentra en la figura de la asesoría legal gratuita.

En 1495, el Parlamento inglés aprobó una ley especial con el fin de garantizar la asesoría jurídica gratuita y eximir de los altos costos a aquellas personas que no contaban con los recursos necesarios para llevar a cabo un proceso judicial.

Posteriormente, a finales del siglo XVIII, después de las revoluciones en Francia y los Estados Unidos de América, la asesoría jurídica gratuita empezó a considerarse un derecho político asociado a las ideas de igualdad y justicia.

Su fundamento se encuentra en el artículo **17 Constitucional, segundo párrafo**, que ordena:

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene **derecho** a que se le **administre justicia** por **tribunales** que **estarán expeditos** para **impartirla** en los **plazos** y **términos** que **fijen** las **leyes**, **emitiendo** sus **resoluciones** de **manera pronta, completa e imparcial**. Su **servicio** será **gratuito, quedando**, en consecuencia, **prohibidas** las **costas judiciales**.
(...)”

En este segundo párrafo, se encuentra la garantía de acceso a la jurisdicción o tutela jurisdiccional, “(...) que consiste en la prestación del servicio público jurisdiccional, es decir, que se le administre justicia por los tribunales estatales, aun cuando en realidad, los tribunales mexicanos no administran justicia, sino que dicen el Derecho entre las partes en un juicio (función jurisdicción); esta función consiste en resolver todas las controversias que se susciten en sociedad, a través de la aplicación de la ley al caso concreto”.⁴¹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que es un “(...) derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las

⁴¹CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, *Garantías Del Governado*, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2003, p. 392.

pretensiones deducidas (...)”⁴² Le otorga un importante alcance a este derecho fundamental, pues dice que todas las autoridades que realicen actos materialmente jurisdiccionales⁴³ se encuentran obligadas a observarlo.⁴⁴

Este artículo también prevé las acciones colectivas, los mecanismos alternativos de solución de controversias y la figura de la defensoría pública.

Es importante desentrañar el concepto de **Jurisdicción**:

El derecho a la jurisdicción [juris dicere], implica que sólo los tribunales sean los encargados de aplicar la ley, esto es, decir el derecho.

El derecho a la jurisdicción conlleva aparejado el acceso a la justicia, el cual permite a las personas acudir a los tribunales en demanda de justicia, accionar el aparato jurisdiccional, ser parte en un proceso y obtener una resolución a las pretensiones planteadas.

Así resulta, que el derecho a la jurisdicción se vincula con el derecho de acción [el acto de instar una demanda] del justiciable para excitar el aparato jurisdiccional, como accionante cuando se vean conculcados sus derechos o en defensa de una acción en su contra. Dado que las pretensiones de las partes en controversia deben someterse a tribunales a través de un proceso que culmine con una resolución, tal y como lo establece el precepto en estudio.

⁴²Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 5.

⁴³Se dice que una autoridad es materialmente jurisdiccional cuando cuenta con las atribuciones necesarias para dirimir un conflicto entre varios sujetos de derecho, sean o no órganos que formalmente pertenezcan a los poderes judiciales federal y locales. La Procuraduría Federal del Consumidor, es un ejemplo.

⁴⁴Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, octubre de 2007, pp. 209-210.

De ahí que la garantía a la jurisdicción se vincula con la garantía del debido proceso, consistente en que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, consignadas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Este derecho se extiende a toda persona a recibir justicia por tribunales expeditos, independientes, autónomos e imparciales.

Ello implica que el acceso a la justicia debe permitir a la mayoría de la población por igual acudir a los tribunales.

Por otra parte, se debe distinguir entre la jurisdicción y la competencia, puesto que erróneamente se utilizan indistintamente cuando en realidad se trata de dos conceptos diferentes.

La jurisdicción como bien se señaló anteriormente, es la potestad de la que se encuentran investidos los tribunales para declarar el derecho.

En cambio, la competencia es el límite de la jurisdicción y es asignada a los tribunales en razón del territorio, cuantía, materia, entre otros.

Al respecto es aplicable la siguiente jurisprudencia, que dice:

GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones:

Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impositivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.”⁴⁵

Como mencionamos, el derecho humano de justicia, se ubica en este caso, en el artículo **17 Constitucional**, dentro de las que se encuentran: varios fundamentales derechos humanos, que son:

- a).- Prohibición de hacerse justicia por propia mano, ni ejercer violencia para reclamar su derecho,
- b).- Derecho a la jurisdicción,
- c).- Tribunales expeditos,
- d).- Independencia y autonomía,
- e).- Plazos y términos fijados por las leyes,
- f).- Resoluciones: prontas, completas e imparciales,
- g).- Cumplimiento de sentencias,
- h).- Gratuidad en la administración de justicia o prohibición de las costas judiciales,
- i).- Prohibición de prisión por deudas de carácter civil,
- j).- Medios alternativos de solución de controversias, y,
- k).- Principio de independencia de los tribunales,
- l).- Principio de plena ejecución de las resoluciones de los tribunales,
- m).- Servicio de defensoría pública.

⁴⁵1a./J. 42/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 124.

Por otro lado, del contenido del artículo 17 Constitucional, se desprenden ciertos calificativos de este derecho, que se traducen en otros principios constitucionales o subgarantías, como les llama la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en beneficio de los gobernados e imponen obligaciones adicionales a las autoridades encargadas de impartir justicia y perfilan este servicio público,⁴⁶ ellos son:

- **Justicia pronta:** Es la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias que se les plantean dentro de los términos y plazos establecidos en ley.
- **Justicia completa:** Obliga a las autoridades a pronunciarse respecto de cada aspecto debatido por las partes, y así definir la resolución de la controversia.
- **Justicia imparcial:** Implica que quienes imparten justicia deberán hacerlo conforme derecho y sin preferencia por alguna de las partes o arbitrariamente.
- **Justicia gratuita:** La impartición de justicia es un servicio gratuito, y las personas que lo prestan no podrán cobrar por él, derivado de la prestación de ese servicio público.

Al respecto, le es aplicable el siguiente criterio, que a la letra dice:

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. La garantía individual o el derecho público subjetivo de acceso a la impartición de justicia, consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: **1. Justicia pronta**, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante

⁴⁶Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, octubre de 2007, pp. 209-210.

ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes; **2. Justicia completa**, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; **3. Justicia imparcial**, que significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; **y 4. Justicia gratuita**, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si dicha garantía está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.⁴⁷

Por otro lado, existe otro derecho íntimamente relacionado con el acceso a la justicia: **El debido proceso**.

Las personas acceden a la justicia, es decir, a los tribunales, a través de reglas, que conjuntamente resultan en un proceso.

Éste, para ser válido, debe cumplir con cada regla que lo integra, y cada una de éstas está pensada para proteger otros intereses Constitucionales.

⁴⁷Tesis Aislada, 2a. L/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XV, mayo de 2002, p. 299.

Por ejemplo: Cuando una persona demanda a otra debe avisársele, “notificársele”, es el término técnico, que de hecho la han demandado, quién la ha demandado y por qué razón.

Si esto no sucediera, no podría acudir al tribunal a exponer su versión de la historia, esto es, a defenderse, y sufriría así, un daño jurídico de manera injusta.

El derecho detrás de la notificación, es la garantía de audiencia, por lo que éste requisito o regla procesal no podría estimarse un obstáculo, sino una forma de proteger el acceso a la justicia de la persona demandada.

Al igual que los demás derechos fundamentales, el acceso a la justicia no es absoluto.

Su ejercicio encuentra ciertos límites o requisitos que, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no deben ser entendidos como obstáculos para el mismo, pues éstos, a su vez, buscan proteger otros derechos o intereses constitucionales.

Más bien, habrá que atender a que los requisitos impuestos no sean innecesarios, excesivos o carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto del fin que persigan,⁴⁸ y que encuentren un sustento en la Constitución.⁴⁹

En resumen, la garantía de justicia o de acceso a la jurisdicción, se cumplirá siempre y cuando se cumpla con lo siguiente:

⁴⁸Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 124.

⁴⁹Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 5.

- ✓ La justicia que administren los tribunales sea en los plazos y términos que fijen las leyes.
- ✓ Los tribunales emitan sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.
- ✓ El servicio de los tribunales sea gratuito.
- ✓ Las leyes federales y locales garanticen la independencia de los tribunales.
- ✓ Se logre la plena ejecución de sus resoluciones.

De lo anterior, se desprende que el legislador quiso garantizar al gobernado el acceso a la jurisdicción o el acceso efectivo a la justicia para una mayor armonía y estabilidad en las relaciones sociales.

Este derecho humano o garantía individual de administración de justicia o de acceso a la justicia, perteneciente a la garantía de seguridad jurídica, es una de las más importantes que consagra la Ley Suprema, siendo aquella que concede a los gobernados el derecho de que los tribunales resuelvan, de acuerdo con las leyes, las controversias de intereses existentes entre ellos, o entre ellos y el Estado.

Como conclusión, diré que dichos principios son fundamentales en la labor diaria de los Tribunales u órganos jurisdiccionales, entre ellos, el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, al poseer la obligación constitucional de tenerlos como principios rectores de los juicios ante ellos ventilados.

Por otro lado, se debe mencionar un tema muy importante en materia de derechos humanos, que es el de **Control de Convencionalidad**.

A decir de éste, se tiene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al juzgar un asunto a la luz de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [conocido como: el “caso Rosendo Radilla Pacheco”], el Pleno de la Suprema Corte, en el asunto varios **912/2011**, [Rosendo Radilla], en el cual, derivado del análisis hecho, dispuso que **al momento de dirimir controversias judiciales**, se debe **atender al control de la convencionalidad** por los **funcionarios que ejerzan funciones jurisdiccionales**, sin que ello suponga la

declaración de invalidez de normas de carácter general; **también la propia autoridad administrativa debe atender tales principios**, a fin de **salvaguardar los derechos fundamentales de los gobernados**.

Dicho Alto Tribunal resolvió en sus puntos particulares del caso en cuestión, adoptando, entre otros, el criterio de que ***todos los jueces, sin excepción, están obligados a verificar que las leyes que aplican no violen, ni la constitución, ni los tratados internacionales.***

Derivado de ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1º, se reformó en materia de Derechos Humanos, con la misma se estableció el tema de los **“derechos humanos”** como fundamental y publicó en el Diario Oficial de la Federación, el **10 de junio de 2011**, disponiendo conforme a sus primeros tres párrafos, lo siguiente:

- Que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución y en los Tratados internacionales de los que México sea parte.
- Tratándose de normas que regulen derechos humanos, se interpretarán de conformidad con nuestra Carta Magna y con los Tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- Las autoridades se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- Las autoridades se encuentran obligadas a respetar aquellos derechos humanos consagrados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los Tratados internacionales en los que México sea parte, así como que esa interpretación deberá efectuarse de la manera más amplia.

De tal reforma, se desprendieron **2** conceptos a saber:

-Principio Pro Homine o Pro Personae, el cual consiste en que debe aplicarse la norma que sea más favorable o que otorgue mayor protección a la persona, sin importar que se encuentre en un tratado internacional [suscrito por México].

En este caso, se trata de una interpretación condicionada por una jerarquía formal.

-Se introdujo la **interpretación conforme**, también denominada por Velluzzi “adaptativa”, que es aquella en la que se adecua el significado de una disposición de jerarquía menor al significado que se le haya establecido en otras normas de rango superior o a un principio general del Derecho. Se trata de una interpretación condicionada por una jerarquía axiológica.

Respecto del **Principio de Derecho** conocido como **pro homine** o **pro personae**, el cual es un criterio que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, y por virtud del cual **debe estarse siempre a favor del hombre**.

Al respecto, es aplicable el siguiente razonamiento, que dice lo siguiente:

PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL. El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio pro personae que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida

cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio *pro personae* en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro.⁵⁰

Este criterio implica que ***debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva***, cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, ***a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio***.

Con el desarrollo de este tema, los órganos del Poder Judicial de la Federación han comenzado a analizar y pronunciarse respecto al control difuso de convencionalidad en materia fiscal, bajo el marco de **buscar siempre la mayor protección de los derechos humanos del contribuyente**.

Lo anterior, ha provocado que el control difuso de convencionalidad llegue a plantearse e incluso a resolverse de manera favorable en diversos juicios de carácter fiscal.

⁵⁰1a. XXVI/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro V, febrero de 2012, t.1, p. 659.

Esto, sin duda, es una gran aportación a la materia fiscal, toda vez que a la luz de los derechos humanos que tienen los contribuyentes, las autoridades fiscales, así como los Tribunales, tienen la obligación de aplicar la ley favoreciendo en todo momento la protección más amplia a los pagadores de impuestos.

Conforme a lo anterior, se puede advertir la obligación de la autoridad de garantizar los Derechos Humanos, así como de los medios de defensa en caso de que no lo haga y la definición de si los mismos pueden solamente intentarse ante los Tribunales Federales en vía de amparo, o bien, cabe intentar acciones por violación a Derechos Humanos en vía de legalidad ante el Tribunal Local.

Este principio, conocido como el de **control difuso de la constitucionalidad**, combinado con el nuevo texto del párrafo tercero del artículo 1º de la Carta Suprema, constituyen los cimientos para el desarrollo de una nueva teoría de los Derechos de los Contribuyentes.

Por ahora, existe claramente la obligación de las autoridades fiscales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y las garantías para su protección.

También, existe igualmente la posibilidad del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, de revisar el estricto cumplimiento de esta obligación y en su caso, resolver sobre la nulidad por inconstitucionalidad implícita que en su caso proceda.

Ello se debe tomar en cuenta a partir de la misión de los referidos tribunales que es la de impartir justicia, apegados a los principios de legalidad y seguridad jurídica, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, para contribuir al fortalecimiento del estado de derecho, al desarrollo del país y a la paz social.

De lo que se puede advertir que las instituciones jurídicas van considerando nuevas aplicaciones prácticas con el objetivo de tener una verdadera garantía para el respeto de los derechos fundamentales, haciéndose con la introducción de **2** figuras que generan mayor alcance en la protección de los derechos subjetivos particulares, que son a saber:

- ***Control de Convencionalidad, y;***
- ***El Control Difuso de Constitucionalidad.***

Ambas figuras dan lugar a un verdadero estado de derecho, y generan legitimidad a las instituciones, al apoyarse en postulados jurídicos válidos y razonables para conseguir el bienestar común.

Derivado de la resolución del caso **Radilla Pacheco**, el Alto Tribunal ha elaborado diversos criterios, los cuales resultan orientadores sobre la aplicación del control de convencionalidad, al mostrar las formas mediante las cuales se pueden hacer accesibles los beneficios convencionales.

A continuación se transcribe el siguiente criterio:

SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones

constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.⁵¹

Es de establecerse que los tribunales locales y federales del estado mexicano no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales o federales, sino que quedan también obligados a aplicar la Constitución, los tratados o convenciones internacionales y la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros organismos, lo cual los obliga a ejercer un control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales.

Como consecuencia de lo cual, se impone establecer que las autoridades del Estado Mexicano, tienen la ineludible obligación de observar y aplicar en su ámbito competencial interno –además de las legislativas– medidas de cualquier otro orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, no sólo de la Constitución y de sus normas internas, sino también de las Convenciones Internacionales de las que México es parte y de las interpretaciones que de sus cláusulas llevaron a cabo los organismos internacionales; lo que conlleva a sustentar que todos los tribunales deben realizar un control difuso de convencionalidad, al resolver los asuntos sometidos a su competencia.

⁵¹P. LXX/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro III, diciembre de 2011, t. 1, p. 557.

En ese tenor, es aplicable el siguiente criterio, que cita:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SU APLICACIÓN DIRECTA CORRESPONDE INDISTINTAMENTE A TODAS LAS AUTORIDADES ORDINARIAS O DE CONTROL CONSTITUCIONAL, SIEMPRE Y CUANDO NO DESAPLIQUEN, PARA ESE EFECTO, UNA LEY SECUNDARIA. Los artículos 40 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran el principio de supremacía constitucional, en tanto disponen que la Constitución es la ley fundamental o suprema, naturaleza que niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior y, en cambio, requiere que todo le sea inferior y que cada acto de autoridad esté de acuerdo con ella. Por tanto, en términos generales, todas las autoridades ordinarias o de control constitucional, están obligadas a aplicarla directamente, particularmente cuando se está en presencia de derechos fundamentales, aplicación que ya ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes. No obstante, las autoridades distintas a los Jueces Constitucionales del Poder Judicial de la Federación deben aplicar directamente la Constitución hasta el límite de lo dispuesto en una ley formal y material; es decir, sólo deben aplicar e interpretar los contenidos constitucionales.⁵²

No se debe olvidar la siguiente jurisprudencia, de reciente creación, la cual ***obliga a las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte***, la cual dice lo siguiente:

CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en

⁵²2a. CLXII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, enero de 2009, p. 781.

exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.⁵³

⁵³2a./J. 16/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 5, abril de 2014, t. I, p. 984.

Criterio con el cual coincidimos, ya que con ello se evidencia que el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integran la litis.

En este orden de ideas, nuestro máximo Tribunal ha emitido diversos criterios que nos permiten comprender mejor los alcances del control de convencionalidad, como se aprecia en el siguiente:

CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DIFUSO. SUS CARACTERÍSTICAS Y DIFERENCIAS A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011. La defensa de los derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma a su artículo 1o., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, y aquellos descritos en los convenios internacionales, se concreta mediante los instrumentos legales al tenor de los cuales se limite el poder de las autoridades; así, el control constitucional hace específica la necesidad de privilegiar y hacer eficaz el respeto a las prerrogativas señaladas por el Constituyente, y los medios para lograr su prevalencia en el Estado Mexicano son el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político electorales, pues a través de éstos se estudia y determina si la normativa en conflicto se contrapone o no con un precepto constitucional, de lo cual deriva la conclusión de resolver sobre su constitucionalidad; por su parte, el control de convencionalidad, en su modalidad de difuso, si bien es cierto que se ejerce por todas las autoridades públicas, tratándose de violación a los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los convenios internacionales suscritos por el Estado Mexicano, también lo es que se circunscribe al deber de analizar la compatibilidad entre las disposiciones y actos internos que deben aplicarse a un caso concreto y los derechos humanos que establece la Carta Magna y los tratados internacionales, así como orientados por la jurisprudencia que sobre el tema sustente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debido a la fuerza vinculadora de la normativa convencional, lo cual genera la consecuencia de permitir o no la aplicabilidad de alguna disposición a un caso en concreto. Por tanto, en el primer supuesto se determina sobre la constitucionalidad de la norma reclamada, mientras que en el segundo, sólo se atiende a su aplicación.⁵⁴

⁵⁴III.4o. (III Región) 2 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro IV, enero de 2012, t. 5, p. 4319.

Razonamiento que está en congruencia con las jurisprudencias e incluso con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que podemos identificar si continuamos revisando el siguiente criterio.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. CÓMO DEBEN EJERCERLO LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, tuvo importantes modificaciones que impactan directamente en la administración de justicia, porque evidencian el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, privilegiando aquellas que brinden mayor protección a las personas. De esta manera, todos los órganos jurisdiccionales nacionales deberán, en principio, ejercer el control de convencionalidad de las normas, atendiendo no sólo a los derechos humanos que consagra nuestra Carta Magna, sino también a los contenidos en los tratados internacionales que la Nación tenga suscritos en materia de derechos humanos. Así, actualmente existen dos vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano que son acordes con un modelo de control de convencionalidad en los términos apuntados: Primero, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación mediante las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el amparo directo e indirecto y, segundo, el control por parte del resto de los Jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. En estas condiciones, el parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los Jueces del país, se integra de la manera siguiente: 1) Todos los derechos humanos que contemple la Constitución Federal (con fundamento en sus artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; 2) Todos los derechos humanos que dispongan los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; 3) Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en las sentencias en las que el Estado Mexicano sea parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no sea parte. De este modo, este tipo de interpretación por parte de los Jueces presupone realizar tres pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio. Significa que los Jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto. Se traduce en que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben,

partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Ley Suprema y en los tratados internacionales en los que México sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la norma que menos beneficie cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los Jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.⁵⁵

En términos generales, en esta reforma se estableció la obligación expresa de obedecer los Tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, lo que da como resultado un **control de convencionalidad**, así como un sistema de interpretación conforme; es decir, armonizar las normas generales con la Carta Magna y los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El control de convencionalidad es la facultad de algún organismo jurisdiccional de interpretar y arreglarse según las normas constitucionales en virtud de los Tratados Internacionales.

Dicho control de convencionalidad, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley Fundamental, permite a todos los jueces velar sobre los Tratados Internacionales, siempre y cuando versen sobre Derechos Humanos.

Aparte de dicho ordenamiento, también aplica el artículo 133, ya que allí dispone gramaticalmente que sea **difuso** y por ende, que los jueces de cada Estado se arreglen a dicha Constitución, Leyes y Tratados, siempre y cuando sea sobre Derechos Humanos y se ajuste al principio pro homine [el que otorgue más derechos a la persona] y según un procedimiento.

⁵⁵III.4o. (III Región) 5 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro IV, enero de 2012, t. 5, p. 4320.

Es por ello, que de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, así como la decisión del caso “Rosendo Radilla Pacheco” por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, centraron la discusión del control difuso.

Es preciso aclarar que antes de la decisión de la Corte, en el caso “Rosendo Radilla Pacheco”, imperaba un **control concentrado de la constitucionalidad**, lo que cambió radicalmente con ese fallo, decidiéndose, entre otras cosas, que todos los jueces del Estado mexicano debían aplicar el **control difuso de la constitucionalidad y la convencionalidad**.

Así, el control difuso de la **convencionalidad** obliga a los jueces a que en su tarea no sólo tomen en cuenta la Constitución y los Tratados, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

Asimismo, debe **ejercerse de oficio**, es decir, con independencia de que las partes lo invoquen, lo que implica que en cualquier circunstancia los jueces deben realizar dicho control, ya que esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto.

El control de convencionalidad debe llevarse a cabo confrontando el derecho interno con los diversos tratados y aplicando el que otorgue mayores beneficios a la persona; a partir del resultado que se obtenga, se debe realizar la confrontación de la legislación interna.

En resumen, se puede decir respecto al control de convencionalidad, que:

Como ya se mencionó, en México se seguía un control concentrado de la constitucionalidad y la convencionalidad.

Ello cambió en 2011, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente **912/2010**, relativo a la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], en el caso “Rosendo Radilla Pacheco versus los Estados Unidos Mexicanos”, entre otras cosas, resolvió que resultaban obligaciones para los jueces del Estado mexicano, “particularmente al ejercer el control de convencionalidad.”

Abarcó **3** aspectos distintos, que son:

-La obligación de todos los juzgadores del país de verificar que las leyes que aplican se ajustan a la Constitución Federal y a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos.

-La obligación de realizar el control difuso confrontando las normas de Derecho interno contra la Constitución y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tomando en cuenta la interpretación realizada por la Corte Interamericana; y

-La posibilidad para los jueces de todo el Estado mexicano de dejar de aplicar al caso concreto las normas que resulten contrarias a la Constitución o los tratados internacionales.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto que el Control de Convencionalidad, presupone **3** pasos:

a) Realizar la interpretación conforme en sentido amplio, es decir, que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

b) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces, al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

En la primera instancia contenciosa, el juicio contencioso administrativo, la posible confrontación será primero, como se dijo, entre la Constitución y los tratados internacionales, prefiriendo el precepto que reconozca mejores y mayores derechos, que la Constitución.

Ese resultado que se obtenga es lo que se confrontará con la legislación interna, y si ésta última no ofrece un mejor derecho o una mayor protección se dejará de aplicar, aplicándose el tratado o la Constitución directamente.

En conclusión, primero se deberá tratar de aplicar el control difuso en sentido amplio, es decir, buscar armonizar la legislación con la Constitución o con los Tratados, pero si esto no es posible, aplicar el control difuso en sentido estricto “preferir la interpretación que mejor se adecue a la Constitución o a los Tratados” y, sólo también, si esto no es posible, inaplicar la ley.

1.6. Artículo 73, fracción XXIX, Inciso H)

En México, el sistema de justicia tiene una gran historia y tradición, derivado de ello, ha sufrido varias reformas en el transcurso del tiempo en sus bases constitucionales y en su estructura orgánica.

De lo anterior, se puede advertir que la Constitución de nuestro país es un todo, y se debe acatar la misma en primerísimo lugar, ya que “todo acto de autoridad en su sentido más amplio, puede llegar hasta el nivel de su fundamento en la ley suprema, mediante un proceso de jerarquización inductivo-jurídico de las normas”.⁵⁶

Las bases constitucionales de la justicia contencioso administrativa, por lo que respecta al ahora Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se encuentran señaladas principalmente, en los artículos 17; 115 primer párrafo; 116 fracción V; y 122 inciso A), fracción VIII, así como en los artículos 133 en relación con los preceptos 124 y 128, todos de la Constitución.

Inmediatamente después de los fundamentos constitucionales antes mencionados, en la jerarquía normativa de acuerdo a lo establecido en el artículo 133 de dicho fundamento, están los preceptos relativos de las Constituciones Locales, como lo es el caso de la Ciudad de México.⁵⁷ Tan es así, que se invoca la siguiente Tesis Aislada, la cual a la letra dispone:

⁵⁶COVIAN ANDRADE, Miguel, *El Control De La Constitucionalidad En El Derecho Comparado*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., México, 2001, p. 251.

⁵⁷Cfr. Artículo 40 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

“LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, **deberán ser aplicadas por las autoridades** federales, **locales**, del Distrito Federal y municipales.”⁵⁸

En virtud de lo anterior, es preciso mencionar, que en este caso de la Ciudad de México, se debe atender, entre otros, a la Constitución Política de la Ciudad de México, en primer lugar, a la Ley Orgánica, Ley de Justicia Administrativa, así como su Reglamento Interior, todos del Tribunal de Justicia Administrativa de esta entidad, mediante los cuales se contienen en sus diversos artículos, el fundamento de la justicia administrativa a nivel Local.

Las bases constitucionales de organización y competencia de los Tribunales Administrativos, anteriormente se encontraban en el artículo 73, fracción XXIX, inciso H) Constitucional, otorgando al Congreso de la Unión, para expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos, ahora con las nuevas reformas de la Ciudad de México, es en la **Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 40**; como más adelante se mencionará.

⁵⁸P. VII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril 2007, p. 5.

Por lo que, retomando, de dicho artículo 73, fracción XXIX, inciso H) Constitucional, se separó lo concerniente a los tribunales administrativos del fuero local de los federales, dejando a cada entidad la organización de la administración de justicia administrativa respecto de las resoluciones locales.

Esta facultad de los *Estados* de crear tribunales administrativos para resolver las controversias entre la Administración Local y los Particulares, anteriormente como ahora, se encuentra establecido en el artículo **116, fracción V**, Constitucional.

Respecto, al Distrito Federal, ahora *Ciudad de México*, las facultades de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones, así como dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública local y los particulares, esta disposición se encontraba incluida en el apartado C base quinta del artículo 122, de la propia Constitución Federal, actualmente, en el artículo **122 inciso A), fracción VIII** de la misma.

Con la reforma donde el Distrito Federal pasó a ser ahora la nueva “**Ciudad de México**”, se tiene que sus bases constitucionales de organización y competencia de los Tribunales Administrativos, se encuentran:

- ❖ Constitucionalmente, en los artículos:
 - **116, fracción V:** Se establece la facultad de los Estados de crear tribunales administrativos.
 - En el **122 inciso A), fracción VIII:** Se señala que la Constitución Política de la Ciudad de México, establecerá las normas para la organización y funcionamiento, así como las facultades del Tribunal local, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Dicho Tribunal, tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Local y los Particulares.

- ❖ Localmente, es decir, en la Ciudad de México; Se otorga al Congreso de la Ciudad de México, para expedir leyes que instituyeran tribunales administrativos con plena autonomía para dictar sus fallos.

Dichos Tribunales, tienen facultades de autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones, [cabe aclarar que dichas resoluciones son susceptibles de reclamarse vía amparo], principalmente, en:

- ***Ley Orgánica del ahora Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México***; ello en materia administrativa.
- ✓ ***Es preciso hacer notar, que cada estado expide su propia Ley Orgánica.***

De lo que se puede concluir que, los artículos antes citados, principalmente, son las bases constitucionales de la justicia contenciosa administrativa del tema en estudio, como es el caso del Tribunal de la Ciudad de México, hoy de Justicia Administrativa.

Los Tribunales Administrativos, como en el caso concreto, lo es, el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, constituye sin duda una parte necesaria en el sistema jurídico local, que no podría operar de forma eficiente sin las leyes que lo sustentan.

Su marco jurídico está inserto en el texto constitucional local y su estructura es regulada por las leyes orgánicas respectivas que se emiten para reglamentar éstos preceptos constitucionales locales, de diversos tribunales en materia administrativa.

Así, tenemos que el Contencioso Administrativo representa una excepción al principio de división de poderes que en nuestro ordenamiento jurídico es constitucional de la entidad.

1.7. Artículo 122, Base Quinta, e Inciso H) Constitucional

El artículo 122, Base Quinta e Inciso H Constitucional, establecía con exactitud las pautas sobre las que debían organizarse las legislaturas locales, facultándolas para instrumentar Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los Particulares, estableciendo además, las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los medios de defensa que los particulares puedan hacer valer en contra de las resoluciones que dicten estos órganos jurisdiccionales.

Ahora, con la reforma primeramente en el ***Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 29 de enero de 2016.***

Con ello, se construyó el nuevo estatus jurídico de la Ciudad de México, donde anteriormente era el Distrito Federal, ahora *Ciudad de México*.

Este decreto reconoce entre otros, en el artículo **122 Constitucional**, la autonomía de la Ciudad de México, como entidad federativa para dotarse de una Constitución en la que deben definirse las bases para la reorganización de su gobierno, incluyendo las dependencias de los tres poderes, la organización de su territorio y de los órganos de gobierno en cada una de sus demarcaciones, con una clara diferencia de competencias entre lo federal y lo local.

Posteriormente, con el ***Decreto por el que se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 05 de febrero de 2017***, las facultades de plena autonomía para dictar sus fallos los Tribunales Administrativos, como lo es el Tribunal de la Ciudad de México, hoy de Justicia Administrativa, y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones, así como dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Local y los Particulares, esta disposición ***actualmente***, se encuentra incluida en el artículo **122 inciso A), fracción VIII** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No olvidando, que lo anterior es en la base Constitucional, por lo que, en la base Local, se encuentran dichas facultades en la Constitución Política de la Ciudad de México, donde se otorga al Congreso de la Ciudad de México, para expedir leyes que instituyeran tribunales administrativos con plena autonomía para dictar sus fallos.

En ese sentido, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo, como lo es el Tribunal local, hoy de Justicia Administrativa, y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere:

- ✓ **Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales, como en el caso acontece;**
- ✓ **Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y**
- ✓ **Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.**

Es aplicable al caso, el siguiente criterio jurisprudencial, que a la letra dice:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO. Los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos.** De conformidad con esas normas supremas, **para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.**⁵⁹

De lo anterior, se puede decir, en el caso en concreto, por lo que respecta al Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, con la nueva reforma, ahora sus facultades de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer las normas para su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones, así como dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Local y los Particulares, se encuentra en el artículo **122 inciso A), fracción VIII** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁹P./J. 26/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VII, abril de 1998, p. 20.

CAPÍTULO 2. RETOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO⁶⁰

2.1. Concepto

“Orden jurisdiccional que se encarga de controlar la correcta actuación de la Administración, con pleno sometimiento a la ley y al derecho; así como de la resolución de los posibles conflictos entre la Administración y los Ciudadanos, mediante la interposición de los correspondientes recursos contenciosos-administrativos por cualquier persona en defensa de sus derechos e intereses, cuando éstos se hayan visto lesionados por la actuación [o la falta de ella] de la Administración.”

El término **contencioso** significa *“contienda, litigio, pugna de intereses”⁶¹ en el ámbito del derecho administrativo se refiere a “la jurisdicción especial encargada de resolver los litigios, las controversias, las pugnas, entabladas entre los particulares y la Administración Pública”⁶²*

El término contencioso administrativo en su origen significó “litigio administrativo”.

⁶³ Y debía tramitarse ante órganos de la administración pública.

⁶⁰Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 01 de septiembre de 2017, p. 104.

⁶¹LUCERO ESPINOZA, Manuel, *Teoría Y Práctica Del Contencioso Administrativo Federal*, 10ª. Edición, Porrúa, México, 2008, p. 21.

⁶²Ídem.

⁶³VAZQUEZ ALFARO, op. cit., nota 10, pp. 30-31.

Para algunos doctrinarios: “El término “contencioso administrativo” se utiliza desde el siglo pasado, y como parte de la influencia francesa fue trasladado a nuestro ordenamiento por los juristas españoles.”⁶⁴

El vocablo comprendía, en suma, “a la administración haciendo justicia”.⁶⁵

Dicho vocablo se ha convertido en parte fundamental en el derecho administrativo, siendo dicha expresión la más utilizada tanto por la doctrina como por la legislación para referirse indistintamente a la justicia administrativa, a la jurisdicción administrativa, al proceso administrativo, entre otros.

Como se trata de una expresión amplia, existen criterios para delimitarla, los cuales son:

- 1.-Estaremos frente al contencioso administrativo cuando se conceda a un órgano, potestad para juzgar la legitimidad de un acto administrativo;**
- y**
- 2.-Cuando el control que ejerza dicho órgano sea exclusivamente jurisdiccional.**

De acuerdo a dichos criterios, se desprende que el contencioso administrativo es la cúspide del control de los actos de autoridad. Así, la naturaleza del Juicio Contencioso Administrativo la encontramos en las características especiales en las que se desarrolla éste proceso, entre las que destacan:

- ***El apego al estricto derecho,***
- ***La plena jurisdicción, y la***
- ***Exclusividad de las partes que intervienen.***

⁶⁴Ibídem, p. 30.

⁶⁵Ibídem, p. 31.

Por consiguiente, “lo contencioso administrativo” se refiere al **“proceso que se tramita para dirimir una controversia entre un particular y la administración pública. ()”**⁶⁶

La pretensión del particular se funda en preceptos derivados del derecho administrativo con los cuales combate actos u omisiones que agravan sus derechos. Por lo que, cuando se habla del contencioso-administrativo, generalmente se le asocia a la idea de justicia administrativa; sin embargo, lo contencioso administrativo es distinto de la justicia administrativa propiamente dicha.

Así, *“Lo contencioso-administrativo es, estrictamente, la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella.”*⁶⁷

Es decir, lo contencioso-administrativo es percibido como “una pretensión procesal administrativa”.⁶⁸

Por lo que, tiene un campo más amplio, ya que en estricto sentido comprende fenómenos que no son exclusivamente jurisdiccionales, pues lo contencioso surge del simple choque de intereses entre el particular y el gobierno.

⁶⁶CASTAÑEDA RIVAS, César y Miguel Ángel, CEDILLO HERNÁNDEZ, *Evolución Y Perspectivas Del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Distrito Federal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 27.

⁶⁷CARRILLO FLORES, Antonio, *La Justicia Federal Y La Administración Pública*, 2ª. Edición, Porrúa, S.A., México, 1973, p. 141.

⁶⁸MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales Como Medios De Control En La Administración Pública*, UNAM-III, México, 2002, p. 114.

De esta manera las inconformidades, las reconsideraciones que presenta un particular ante las autoridades, y que toman la forma de recursos administrativos, son manifestaciones de diferencias contencioso-administrativas.

En este orden de ideas, la justicia administrativa, no aparece sino hasta que interviene un órgano imparcial distinto a la administración pública, dotado de autonomía jurisdiccional, con capacidad decisoria por encima de las partes, encargado de emitir una sentencia sobre el litigio entre la administración pública y los particulares.

Es por ello, que **Gabino Fraga**, distingue **2** ángulos de concepto de lo contencioso administrativo: uno **Formal** y otro **Material**.⁶⁹

Formal: El contencioso administrativo se define *en razón de los órganos competentes para conocer las controversias* que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son *tribunales especiales* llamados ***tribunales administrativos***.

Material: Existe el Contencioso Administrativo cuando hay *una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de esta última*.

Así, tenemos que el punto de vista **Formal:** Se refiere a los órganos que conocen de la controversia y el punto de vista **Material:** Se avoca a la materia del conflicto, que es administrativa.

Por tanto, el concepto formal se ajusta más a la idea de justicia administrativa y el material a lo contencioso administrativo.

⁶⁹FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*, Vigésimocuarta Edición, Porrúa, S.A., México, 1985, p. 443.

Con base en lo anterior, puede definirse “**lo contencioso administrativo**”, como:

Toda controversia que surge entre particulares y la administración pública, la cual se dirime respecto de actos u omisiones que agravan los derechos de los primeros, y que generan procesos que se tramitan sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo.

Entonces, lo contencioso administrativo debe distinguirse de la justicia administrativa, no obstante que entre ellos exista una relación de género y especie.

Por lo que, lo contencioso administrativo se refiere a todas las controversias que surgen entre particulares y la administración pública, las cuales pueden dirimirse por la vía administrativa o por la vía jurisdiccional.

En cambio, la justicia administrativa se refiere sólo a litigios que se resuelven específicamente ante tribunales administrativos imparciales, con capacidad decisoria y dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Por otro lado, se tiene que ante la posibilidad de la actuación ilegal de la administración pública en su actuar diario, se hace necesaria la existencia de los medios de control a fin de evitar la afectación de los derechos de los gobernados.

Por tal motivo, existen los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para extinguir los actos administrativos contrarios al derecho, uno de ellos es el **juicio contencioso administrativo** considerado como el instrumento jurídico por medio del cual se lleva a cabo la defensa de los derechos violentados por los actos emitidos ilegalmente por la administración pública en el ejercicio de sus funciones.

De lo anterior, se tiene que el **juicio contencioso administrativo** es el instrumento jurídico mediante el cual el gobernado puede impugnar un acto de autoridad administrativa o fiscal, federal o local, que en el ejercicio de sus funciones, haya sido emitido sin cumplir con lo que la Ley determina.

Es así, que el juicio contencioso administrativo es definido por diversos autores de la siguiente manera:

*“El juicio contencioso administrativo, conocido también como juicio de nulidad, es un procedimiento jurisdiccional a través del cual se da solución a una controversia legítima, por violación o desconocimiento de un derecho, entre los particulares y las autoridades (...), el cual determina a quién le asiste la razón y el derecho, dictando una resolución (sentencia) con efectos declarativos”.*⁷⁰

*“Aquel que se tramita ante los Tribunales Administrativos con la finalidad de resolver las controversias que se presentan entre los particulares y la Administración Pública en virtud de los actos emitidos por esta última”.*⁷¹

También como el “juicio seguido ante tribunales administrativos de simple anulación o de plena jurisdicción, en el que las partes son el particular, sea persona física natural, o moral o jurídica, y la administración dependiente del Ejecutivo federal o local, en el que se impugna una resolución administrativa de la competencia de dichos tribunales”⁷²

⁷⁰CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal, Primera Parte, Volumen 2, A-J*, 2a. Edición, Oxford University Press, México, 2002, p. 428.

⁷¹RAMÍREZ CHAVERO, Iván, *EL Juicio Contencioso Administrativo*, Primera Reimpresión 2006, Sista, México, 2004, p. 20.

⁷²FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, [Coord.], *Diccionario De Derecho Administrativo*, 2ª. Edición, Porrúa-UNAM, México, 2014, p. 167.

Asimismo, se entiende por contencioso administrativo, “la existencia de un tribunal que no depende del Poder Judicial, al que le llaman administrativo y al que señalan que tiene plena autonomía para dictar sus fallos, y que resuelve conflictos entre los particulares y la administración pública derivados de actos administrativos, que lesionan o causan agravios al particular y en los que se tramita un proceso que termina en una sentencia que es de anulación.”⁷³

Cabe señalar que, al Juicio Contencioso Administrativo, comúnmente se le conoce como **Juicio de Nulidad**, es un procedimiento de estricto derecho que se presenta ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, hoy de Justicia Administrativa.

“El juicio contencioso administrativo implica una relación entre las partes: a) Particular y b) Administración con un conflicto preexistente que determina su situación jurídica y un juez ante quien se aducen pretensiones de nulidad de un acto administrativo conducentes a que sea declarada, únicamente su ineficacia o, además, la existencia, amplitud y contenido de la violación de un derecho subjetivo, lo que implicará en su caso, restituir al titular en el disfrute de un *status* jurídico”.⁷⁴

Este procedimiento, como todo procedimiento jurisdiccional, está conformado por etapas procesales que sirven al juzgador para allegarse de la verdad jurídica, con la finalidad de emitir un veredicto que ponga fin a una controversia que fue sometida a su consideración.

De estas etapas procesales se hablará en el siguiente capítulo.

⁷³ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial, Tomo II*, Porrúa, México, 1999, pp. 640-641.

⁷⁴TRON PETIT, Jean Claude y Gabriel, ORTIZ REYES, *La Nulidad De Los Actos Administrativos*, 2ª. Edición, Porrúa, México, 2007, p. 371.

Todo lo referido nos permite afirmar que, *es un medio que tiene el gobernado para que un acto administrativo sea revisado por una autoridad diferente a la que ha emitido, a efecto de que determine la legalidad del mismo y consecuentemente la validez o invalidez del propio acto impugnado.*

2.2. El Contencioso Administrativo

“La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos.”⁷⁵

Así, la justicia administrativa, es el medio más poderoso que puede ofrecer el Estado de derecho al ciudadano para evitar los excesos de una actividad administrativa cada vez más absorbente.

La justicia es uno de los objetivos del Estado, el cual debe garantizar la solución pacífica de los conflictos, mediante procedimientos al alcance de los ciudadanos y por autoridades con funciones jurisdiccionales, principalmente tribunales. Porque los conflictos que se presentan en la sociedad pueden ser entre particulares, entre éstos y autoridades, o incluso entre autoridades. Así, cuando está involucrada una autoridad, el conflicto correspondiente es de naturaleza administrativa y el órgano ante el cual se dirima, estará encargado de impartir justicia administrativa, la cual constituye la vía para que sean corregidos los actos de autoridad que se dicten en contravención a las disposiciones legales que los regulen, en virtud del sometimiento que el propio Estado tiene respecto del orden jurídico.

⁷⁵SERRA ROJAS, op. cit., nota 9, p. 657.

En el ámbito local, corresponde al Tribunal de Justicia Administrativa, hoy de la Ciudad de México, a través del juicio contencioso administrativo, impartir justicia administrativa en la vía jurisdiccional.

Sin embargo, antes de entrar al estudio del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, es necesario diferenciar la justicia administrativa de la jurisdicción administrativa.

El “vocablo justicia administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa”. “El instrumento de justicia administrativa que asume la mayor eficacia para esta protección jurídica de los administrados, es precisamente la *jurisdicción administrativa*”.⁷⁶

Por lo que, es innegable que la administración pública es compleja y se integra de un personal numeroso, pero es muy frecuente ver afectados los derechos de los particulares por servidores públicos, por la aplicación incorrecta de una ley, la ignorancia de la misma, la mala interpretación de una norma, el desvío de poder, la incompetencia de la autoridad, la ausencia de fundamento y motivo, vicios en el procedimiento, entre otros; pero cada arbitrariedad cometida por la autoridad es una violación al Estado de Derecho.

Entonces, si nos colocamos del lado del particular que resulta afectado por una resolución o un acto administrativo, podemos apreciar una situación de angustia.⁷⁷

⁷⁶FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción A La Justicia Administrativa En El Ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983, pp. 53-54.

⁷⁷Cfr. GONZALEZ PÉREZ, Jesús, *El Contribuyente, Vol. Ensayos de Derechos Administrativo y Tributario para Conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*, México, 1966, p. 385.

Luego entonces, en un Estado de Derecho son necesarios los instrumentos jurídicos al alcance del particular para poder defenderse de las injusticias y arbitrariedades cometidas en su contra por los servidores públicos. Por lo que, de no existir estos medios, se dejaría al ciudadano en estado de indefensión, situación que se caracteriza precisamente por no haber otorgado la oportunidad de ser escuchado en juicio, ya sea porque los tribunales o las autoridades no le dieron la posibilidad de defensa, o la ley no la contenga.⁷⁸

Dando lugar a la indefensión, por lo tanto, la solución del estado de indefensión es la garantía de audiencia, consagrada en nuestro sistema jurídico, en el artículo **14 Constitucional, Segundo Párrafo.**

Por lo que, las autoridades facultadas para realizar actos administrativos, siempre deben cumplir con las disposiciones contenidas en los preceptos constitucionales respectivos, siguiendo el camino legal que en cada caso señale la ley especial que resulte aplicable.

Así, los medios de defensa que tiene el administrado contra los actos administrativos que no se sujeten a los principios de legalidad, deben de estar protegidos de tal forma que se dé a su titular los medios adecuados para combatir los mismos.

Es por ello, que a fin de lograr equilibrio entre el poder público y los gobernados, se buscó la forma en que éstos últimos contarán con instrumentos jurídicos de defensa necesarios para hacer frente a la actividad de la administración pública, y así poder garantizar debidamente los derechos subjetivos de los particulares.

⁷⁸FERNANDEZ SAGARDI, Augusto, *La Defensa Fiscal Y Usted*, 2ª. Edición, Sicco, México, 2000, p. 11.

Por lo que, la actuación de la administración pública, hace necesario el establecimiento de medios de defensa, a fin de evitar que sean afectados los derechos de los administrados; es por ello que en el Derecho Administrativo, un punto esencial, es el tema de la justicia administrativa, la cual se integra por los medios de protección jurisdiccional, encaminados a evitar actos administrativos contrarios a Derecho.

Para tal efecto, la doctrina considera que esos medios de defensa pueden ser indirectos o directos, los primeros son aquellos en los cuales el afectado no tiene intervención alguna, ya que constituyen mecanismos de autotutela administrativa, derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores; los segundos son aquellos en los que la participación del gobernado es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar esta forma de defensa.

Respecto de los medios indirectos, se establece: “La auto-tutela de la Administración Pública deriva de la posibilidad en que la Administración se encuentra en los casos que vamos en seguida a especificar, para revocar, o reformar, anular o suspender una decisión administrativa sin que estas medidas sean la consecuencia de un derecho subjetivo hecho valer por un particular, frente a la Administración, sino o bien de una acción espontánea, oficiosa, de ésta o de una simple denuncia del particular (...)”⁷⁹

Dentro de los medios de defensa directos, encontramos los recursos administrativos y los procedimientos o procesos jurisdiccionales, ya sea ante los tribunales administrativos o judiciales.

⁷⁹CARRILLO FLORES, Antonio, *La Defensa Jurídica De Los Particulares Frente A La Administración En México*, Librería de Porrúa Hnos y Cia., México, 1939, pp. 107-108.

Estos medios de defensa, garantizan la eficacia del aparato público y por ende de la administración, lo que se reflejará sin duda, en la eficiencia del sistema administrativo del Estado, pero sin olvidar que también constituyen una garantía para la protección de los derechos de los gobernados y su fin, es la revisión de la legalidad de la actuación administrativa. Así, el establecimiento de los medios de defensa jurisdiccionales de los actos de la administración, ha dado lugar al nacimiento de la noción del “contencioso administrativo”.

Para resolverlo las partes se someten a la jurisdicción de un tribunal, ya judicial o administrativo, en el que se sigue un procedimiento y se dicta una sentencia declarativa, anulatoria o de plena jurisdicción sobre el asunto impugnado.

Por tanto, el juicio administrativo tiene una connotación distinta al simple recurso que es una mera revisión por parte de la autoridad de lo actuado por ella a petición del particular.

En el mundo contemporáneo existen **4** sistemas para someter la actuación de las autoridades al derecho:

- **El Inglés o Judicial,**
- **El Francés o Administrativista o Continental Europeo o,**
- **El Germánico o Gestorial o Escandinavo (ombudsman) o De los Tribunales Especiales o Independientes y,**
- **El Sistema Mixto.**

Que a continuación comentaremos.

2.3. Tipos de Contencioso

La defensa de los gobernados frente a la administración pública, se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales.

La doctrina ha clasificado los sistemas de justicia administrativa, los cuales se mencionan a continuación:

El Sistema Francés o Administrativista o Continental Europeo: En vista de que la mayoría de países de ese continente lo han adoptado, y en el cual, los tribunales que juzgan a la administración están encuadrados dentro del marco del poder ejecutivo, esto es, dentro de la propia administración pública.

El Sistema Inglés o Judicial: Cuyos tribunales concedores de la jurisdicción administrativa, están y son parte del poder judicial, los países que lo enarbolan son Inglaterra y Estados Unidos, entre otros.

El Sistema Germánico o Gestorial o Escandinavo (ombudsman) o De los Tribunales Especiales o Independientes: Tomando en consideración que los pleitos que surgen entre las autoridades administrativas y los particulares son examinados por tribunales que no son parte de ninguno de los tres poderes estatales y consecuentemente, son independientes tanto del poder ejecutivo como del poder judicial; y

El Sistema Mixto: Es una combinación de algunos de los sistemas anteriores, especialmente de los 2 primeros, esto es, el *administrativista* y el *judicialista* [toda vez que los juicios administrativos son tramitados originalmente ante tribunales administrativos y, finalmente, ante tribunales judiciales, o bien, se puede acudir ante los segundos].

Al respecto cabe comentar que antes de 1790, año en que se creó el Consejo de Estado en Francia, modelo primigenio de Tribunal Administrativo. Los tribunales del poder judicial de todos los países tenían el monopolio de la justicia administrativa, salvo en aquéllos en que ésta justicia era desconocida e inexistente. Posteriormente, en algunos países la justicia administrativa excluyó al poder judicial, imperando el sistema francés. Sin embargo, en nuestros días, no existe ya tal exclusividad en los tribunales administrativos ni en los judiciales, siguen los países un *sistema mixto* de justicia.

Aún en los países cuyo sistema es el anglosajón, Estados Unidos e Inglaterra, existen comisiones administrativas que realizan funciones jurisdiccionales a guisa de tribunales administrativos. Así, tenemos que en Francia, cuna de éstos últimos, su Consejo de Estado, Tribunales y Cortes Administrativas “no monopolizan la justicia administrativa”⁸⁰ La comparten con tribunales judiciales.

En suma no existe un modelo único, francés o judicial, ya que prevalece su mestizaje.

En el **caso** de **México**, el sistema de justicia administrativa es **mixto**, fundamentalmente, porque tanto el Tribunal Federal de Justicia Administrativa como el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, no lo es de toda la justicia administrativa, ya que desde su creación los litigios administrativos se han entregado a **2 jurisdicciones**:

⁸⁰Congreso Internacional De Justicia Administrativa, LX Aniversario Del Tribunal Fiscal De La Federación, Tomo VI, México, 1997, p. 160.

a).- La de los tribunales judiciales, por cuanto es el poder judicial quien controla la constitucionalidad de los actos administrativos; y

b).- La de los tribunales administrativos, que controla su legalidad. Con la singularidad de que dicho control de legalidad tiene **2** instancias:

La primera, la adoptó como modelo el **sistema francés** y se encuentra representada por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

La segunda instancia, es **judicialista** y está representada por el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, ante quién se acude por la vía del juicio de amparo o del recurso de revisión, si el particular o la autoridad, respectivamente, no están de acuerdo con la sentencia dictada por la instancia primera y deciden combatirla. Incluso, las sentencias del Tribunal local, no sólo son revisadas sino también están unidas al Poder Judicial, en tanto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, es obligatoria para ellos.

A continuación, se representa en un cuadro, los **2 sistemas adoptados** en las diversas legislaciones antes mencionadas, siendo el **sistema francés o administrativo** y el **inglés o judicial**, los cuales tienen las siguientes características:

SISTEMA FRANCÉS O ADMINISTRATIVO	SISTEMA INGLÉS O JUDICIAL
Se caracteriza por la creación de tribunales administrativos dentro del Poder Ejecutivo.	En este sistema los tribunales pertenecen al Poder Judicial.
Nació de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que al no quedar ninguno sometido al otro, se consideró que el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos que planteen los particulares en el orden común, es decir, sin inmiscuirse en la materia de la administración, toda vez que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro.	Al poder judicial se le otorga la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, considerando que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por el Poder Judicial, ya que de otra forma habría duplicidad de funciones.
Existen los tribunales administrativos, que han sido clasificados como de jurisdicción retenida o jurisdicción delegada.	Los conflictos se someten a los órganos de la jurisdicción ordinaria a través del régimen de la llamada revisión judicial.

En el sistema francés o administrativo, el tribunal de lo contencioso se ubica en el marco del poder ejecutivo, pero sin formar parte de él.

En el sistema inglés o judicial, el tribunal contencioso se encuentra dentro del poder judicial.

En el sistema **mixto**, donde nos colocamos, **el tribunal contencioso no pertenece a ninguna jurisdicción.**

De lo anterior, podemos concluir que en nuestro país, se adoptaron éstos 2 sistemas, lo que lo convirtió en un sistema **mixto**, tomándose como fin común, la justicia administrativa, que es donde se hace más perceptible el Estado de Derecho, porque el conflicto enfrenta a un poder público administrativo y a un ciudadano. Es por lo tanto, la justicia administrativa la llamada a enfrentar un más intenso desarrollo, con la finalidad de garantizar una mejor y armoniosa convivencia democrática de los ciudadanos.

2.4. El Contencioso Administrativo en México

En la época colonial encontramos los primeros indicios de la regulación de los actos de la Administración Pública.

Las Leyes de Indias posibilitaban a los gobernados lesionados por un acto de autoridad del Virrey o Gobernador para apelarlos ante las Audiencias Reales de Indias.

Las resoluciones que en materia fiscal emitían los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes pasaban en grado de apelación a la “Audiencia Real de la Gran Ciudad de Tenochtitlán”.

En un inicio las atribuciones de éstos organismos eran de naturaleza administrativa y judicial, sin embargo, con la instauración del Sistema Virreinal su actividad se limitó al ámbito jurisdiccional adquiriendo la naturaleza de un Tribunal Colegiado de Apelación y de Súplica, quedando facultado para controlar los actos administrativos del Virrey; por lo que las decisiones de las Audiencias Reales eran apelables ante el Real Consejo de Indias, que fue el Supremo Tribunal de la época que en definitiva resolvía la suerte del acto administrativo emanado del Virrey.

Así, el sistema colonial alcanzó su cúspide con la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España, expedida en Madrid en 1786, creándose además la Junta Superior de Hacienda, que a la postre, se constituyó en un Tribunal Especial, encargado de conocer de todos los asuntos contenciosos relacionados con las rentas del Estado.

Las funciones que desempeñaba esta junta no eran de carácter jurisdiccional, puesto que la justicia que impartía revestía las mismas particularidades que el régimen de los recursos administrativos en la actualidad.

La **Constitución Española de Cádiz [1812]**, marcó el rumbo de los regímenes jurídicos instaurados en las colonias de la Nueva España, por las razones de que el poder político de la corona española, aunque ya debilitado, seguía teniendo injerencia en los territorios conquistados.

Este ordenamiento jurídico-político no excluyó de su contenido al régimen jurídico de lo Contencioso Administrativo, término que fue creado en Francia en 1801.⁸¹

En 1814, la Constitución de Apatzingán y otros ordenamientos jurídicos expedidos en el proceso de independencia no establecieron sistema alguno de carácter legal que permitiera a los particulares impugnar las actuaciones administrativas, situación que quizás obedeció a las circunstancias hostiles de la época, pues lo más importante era establecer una Constitución de tipo liberal que otorgara y permitiera establecer los lineamientos políticos de aquel grupo político consciente de la influencia de ciertas corrientes europeas y norteamericanas.

⁸¹SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo G., *Derecho Tributario, Tomo II*, Editorial Cárdenas Editores, México, 2001, p. 972.

En este documento normativo sólo se le confirieron atribuciones al Supremo Tribunal de Justicia para conocer de las causas civiles y penales, pero no de conflictos de naturaleza administrativa.

Para el año 1824, se creó una República Representativa, Democrática y Federal, en la que además, se adoptó el principio de la división de poderes.

En sus artículos 142 y 143 de la Constitución de 1824, se conferían atribuciones a Tribunales y Juzgados de Circuito.

Incluso, se disponía que el Poder Ejecutivo Federal, pudiera conocer, vetar y/o autorizar diversos decretos conciliadores.

En donde los administrados al sufrir algún menoscabo en sus derechos por un acto de autoridad emanado de la Administración Pública, se encontraban en aptitud de utilizar el sistema de defensa establecido en el artículo 137 del ordenamiento jurídico aludido, consistente en que:

Las pretensiones hechas valer debían dirigirse a la Corte Suprema de Justicia, para que ésta las conociera y a su vez, se pronunciara sobre la reclamación planteada conforme al procedimiento que las normas secundarias fijaban para tal efecto.

Las **SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836**: Regularon la existencia de Tribunales de Hacienda como órganos del Poder Judicial de la República y se anunciaba la expedición de una ley que contemplaría una jurisdicción contenciosa en el ramo:

La **LEY DEL 20 DE ENERO DE 1837**: Remitió al Poder Judicial el conocimiento de los asuntos contenciosos hacendarios, pero también confirió a las autoridades encargadas de la recaudación de ingresos públicos, la facultad económica-coactiva y condicionó la procedencia de la reclamación contra el ejercicio de dicha facultad a la garantía mediante depósito o embargo de la prestación exigida y finalmente instituyó promotores oficiales de la acción del fisco ante los Tribunales.

BASES CONSTITUCIONALES DE 1843: Facultaban a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de las demandas intentadas por los particulares contra el Estado en juicios “contenciosos” y ordenaban que subsistieran al lado de los Tribunales civiles y penales, los especiales de hacienda.

LEY DE LARES Y LA LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL 25 DE MAYO DE 1853:

El antecedente más directo y claro de la jurisdicción contenciosa administrativa en México, es la Ley de Lares, en honor al jurista Teodosio Lares.

Influenciado por la legislación francesa y por la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, formuló el proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo, conocido más como la “**Ley Lares**”.

Dicha Ley constaba de 14 artículos, la misma fue impugnada ante los Tribunales Judiciales Federales, en la que se declaró su inconstitucionalidad.

Ello es así, ya que después del triunfo del grupo liberal, las ideas de Teodosio Lares, para crear un sistema de control Contencioso Administrativo en nuestro país, quedaron relegadas.

Así, resaltaron las opiniones de juristas mexicanos, entre ellos, Don Ignacio Vallarta, quien consideró que la existencia de los Tribunales Administrativos rompía con el principio de la división de poderes. Ello de acuerdo con el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, que mencionaba, que no podían reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación y el establecimiento del “Contencioso Gubernativo” implicaba la reunión de dos poderes en la persona del Presidente de la República Mexicana, toda vez que sería tanto como autorizar al titular del Poder Ejecutivo Federal a juzgar y conjugar la competencia administrativa y la judicial.

De esta manera quedó claro para los autores de la Ley de Justicia Fiscal, que la opinión era sólida, pues no aceptaban que de un precepto legal que simplemente atribuye competencia a los Tribunales federales para conocer de asuntos civiles y mercantiles, se pudiera desprender que éstos tuviesen el poder de anular o revocar las decisiones de la Administración Pública.

En la referida ley de 25 de mayo de 1853, se reestableció la existencia del Consejo de Estado a que se refería la Constitución de 1824 y se instituyó un Procurador General de la Nación.

TESIS DE VALLARTA.

Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recoge nuestra Constitución, ya que la existencia de un Tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona:

El Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República.

En 1857, el texto original de la Constitución Federal, expedida fundamentalmente por los políticos liberales mexicanos ya instalados en el poder, no contempló en lo absoluto un régimen de lo Contencioso Administrativo, por considerar que violaba los preceptos normativos 13 y 17, mismos que proscribían el establecimiento de Tribunales especiales y disponían que la Administración Pública estaba imposibilitada para hacer justicia por su propia mano.

Al paso del tiempo, este pensamiento se trasladó a la Constitución Federal de 1917 y de la interpretación de las fracciones I y III del artículo 104 Constitucional, se concedió competencia a los jueces de Distrito para resolver controversias suscitadas por la aplicación de las leyes federales respecto a la legalidad de los actos y procedimientos administrativos.

LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SU REGLAMENTO [1865]

En esta ley se sostuvo que a un Tribunal Administrativo, le correspondería el interés de dirimir las controversias que se suscitaran entre la Administración Pública y los particulares lesionados o vulnerados en sus derechos, derivado de actos administrativos carentes de legalidad.

En la **LEY DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN DEL 10 DE FEBRERO DE 1927**, nos encontramos que este ordenamiento estableció en su Capítulo V, un juicio de oposición que se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los 30 días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa, pero transcurrido el término de 30 días sin que se hubiese formulado la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa y si la oficina exactora no recibía aviso oportuno del Juzgado correspondiente, de que ante él se había presentado la demanda o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el Juzgado, continuaba adelante el procedimiento de ejecución. Por lo que, no obstante ello, la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso ordinario de defensa, se observó que no era el camino indicado para resolver las controversias ante la hacienda pública mexicana y el contribuyente porque era un juicio largo y deficiente; no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales por lo que, otorgada la garantía del interés fiscal el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, el cual envejecía por falta de promoción.

LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936

El 27 de agosto de 1936, se expidió la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de agosto de 1936.

Ordenamiento legal emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de sus facultades constitucionales sobre la materia.

Este cuerpo normativo creó al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como primer Tribunal Administrativo siguiendo el modelo francés, apartándose del sistema angloamericano que entrega las controversias administrativas al conocimiento de los Tribunales judiciales y por ello, se incluyeron elementos del régimen de lo Contencioso Administrativo, recogidos fundamentalmente del Continente Europeo, concretamente de Francia y España.

Posteriormente, en el Diario Oficial de la Federación, del 31 de diciembre de 1981, se publicó el Código Fiscal de la Federación, que abrogó el de 1966, que a su vez dejó sin efectos el de 1938 y éste la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

En los años de 1984, 1985 y 1986 dicho cuerpo legal de leyes sustantivas y adjetivas, sufrió varias reformas en su articulado, unas de vigencia anual y otras de vigencia permanente.

En el año de 1987, las modificaciones sufridas fueron importantes, específicamente el 10 de noviembre el entonces Presidente de la República remitió a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la iniciativa de ley que reformaba, adicionaba y derogaba disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Posteriormente, hubo reformas, adiciones y derogaciones a diversos preceptos del Código Tributario Federal, incluyendo en muchos casos, disposiciones de vigencia anual, publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Dentro de las más recientes modificaciones mencionadas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 2000, es de destacar que el título VI del Código Fiscal de la Federación, cambió de denominación a “Del juicio Contencioso Administrativo” y el nombre de Tribunal Fiscal de la Federación, se transformó a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En 1985, una reforma trascendente, fue la publicada precisamente, el 31 de diciembre de 2000, en concordancia con la reforma realizada al Código Fiscal de la Federación, de la misma fecha.

Así, los antecedentes históricos de lo contencioso administrativo en México se remontan a no más allá de 1937, ignorándose que a mediados del siglo pasado se expidió y fue declarado inconstitucional un ordenamiento que se intituló Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1938

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación en 1937, mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal,⁸² se puso en tela de duda la constitucionalidad de dicho tribunal administrativo, afirmándose que era un tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta en el siglo pasado, con criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y aún más de juristas al servicio del Estado. Así, tenemos:

“Permitir que la administración a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al presidente de la República o al secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aún impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que después de 30 años puede ya calificarse como certera.” “Pero suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era, un paso muy audaz en 1935”.⁸³

Cabe señalar que, este tribunal se estableció inicialmente con competencia exclusiva sobre materia tributaria, pero mediante diversas reformas se le amplió, para agregarle la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa.

⁸² Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1936.

⁸³ CARRILLO FLORES, Antonio, *Orígenes Y Desarrollo Del Tribunal Fiscal De La Federación, Memoria de las Conferencias sustentadas con motivo del XXX Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal*, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3er., Número Extraordinario, México, 1967, p. 26.

La Ley de Justicia Fiscal, tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1º de enero del año siguiente entró en vigor el Código Fiscal de la Federación,⁸⁴ que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal, y además, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo e infracciones y sanciones.

Así, la expedición del Código Fiscal de la Federación, constituyó un extraordinario avance para la legislación tributaria mexicana, observándose en forma curiosa que por desconocimiento de la materia eran principalmente contadores los que litigaban ante el citado tribunal fiscal.

Hasta el momento de su derogación, 31 de marzo de 1967, dicho Código Fiscal no originó mayores problemas para la hacienda pública y los contribuyentes. Por lo que, los defectos de técnica legislativa de que adolecía se fueron corrigiendo mediante diversas reformas que se le hicieron durante sus 28 años y 3 meses de vigencia.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1966

Entró en vigor el 1º de abril de 1967,⁸⁵ se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tendían a lograr el que los países latinoamericanos hiciesen evolucionar su legislación tributaria con el objeto de que obtuviesen una correcta tributación de sus habitantes, en bien de su desarrollo económico.

⁸⁴Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 del mismo mes y año.

⁸⁵Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1967.

Bajo este contexto, se sostiene que este ordenamiento hizo una reestructuración del Código anterior, agrupándose las disposiciones en los términos del citado modelo de código tributario, corrigiéndose errores de técnica legislativa, así como subsanándose algunas de las lagunas existentes.

Por lo que, se eliminaron del mismo, las normas relativas a la organización del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, que se consignaron en la Ley Orgánica del referido Tribunal.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1981

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1981, debiendo entrar en vigor, el 1° de septiembre de 1982. Pero por los problemas que surgieron a raíz de la crisis económica en que se vió envuelto el país en ese año, el Congreso de la Unión, dispuso que entrara en vigor, hasta el 1°. de abril de 1983, pero con motivo de las reformas que se le hicieron en diciembre de 1982, se estableció en disposición transitoria, que el Código entraría en vigor, el día 1° de enero de 1983, excepción hecha al Título VI “Del Procedimiento Contencioso”, que entró en vigor, hasta el 1° de abril de ese año.

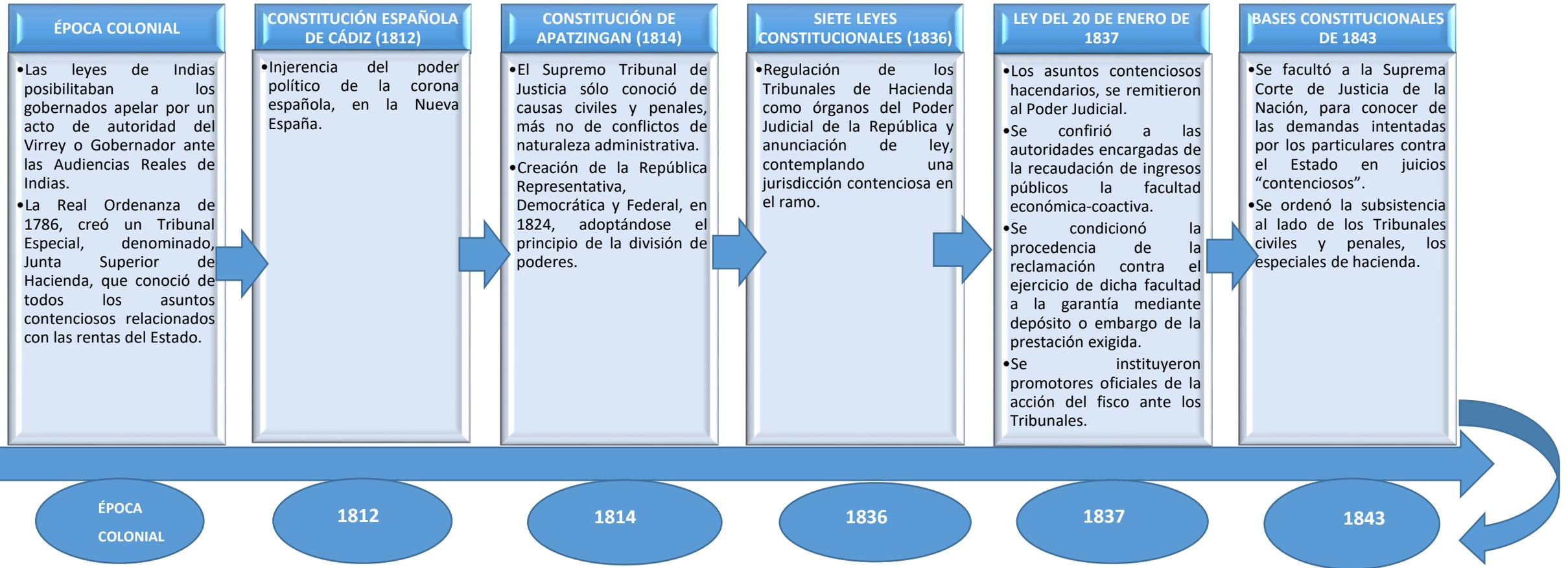
REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 16 DE DICIEMBRE DE 1946, DEL 19 DE JUNIO DE 1967 Y DEL 29 DE JULIO DE 1987

Para salvaguardar las críticas de la Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, en 1946, se procedió a reformar el artículo 104 de la Constitución.

Como consecuencia de la referida reforma Constitucional, se estableció en favor de las autoridades hacendarias, el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en asuntos en que el crédito se encontrara determinado y fuese mayor de \$20,000.00, o bien, cuando el crédito era indeterminado.

Todas la dudas que aún pudiesen existir con respecto a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación o de la existencia de Tribunales de lo contencioso administrativo que han proliferado en las entidades federativas, desaparecieron con las reformas al artículo 104 Constitucional de 1967, y sobre todo, con la promulgada el 29 de julio de 1987, que adicionó la fracción XXIX-H, al artículo 73 y la fracción I-B, al artículo 104 Constitucional.

Se ejemplifica con la siguiente línea del tiempo, lo anteriormente mencionado:



LEY DE LARES Y LA LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE 25 DE MAYO DE 1853

- Antecedente directo de la jurisdicción contenciosa administrativa en México.
- La existencia de los Tribunales Administrativos rompía con el principio de la división de poderes.
- El establecimiento del "Contencioso Gubernativo" implicaba la reunión de dos poderes en la persona del Presidente de la República Mexicana, al juzgar y conjugar la competencia administrativa y la judicial.
- La no aceptación de esta Ley donde atribuye competencia a los Tribunales federales para conocer de asuntos civiles y mercantiles, así como la anulación o revocación de las decisiones de la Administración Pública.
- Ley impugnada ante los Tribunales Judiciales Federales, declarada inconstitucional al ser violatoria de la división de poderes contemplada en la Constitución, al contemplarse la existencia de un Tribunal administrativo, reuniendo 2 poderes en una sola persona: El ejecutivo y el judicial y en lo administrativo, en el Presidente de la República.

TESIS DE VALLARTA

- Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recoge nuestra Constitución, ya que la existencia de un Tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona.

LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SU REGLAMENTO (1865)

- En esta ley se sostuvo que a un Tribunal Administrativo, le correspondería el interés de dirimir las controversias que se suscitaran entre la Administración Pública y los particulares, lesionados o vulnerados en sus derechos, derivado de actos administrativos carentes de legalidad.

LEY DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN DEL 10 DE FEBRERO DE 1927

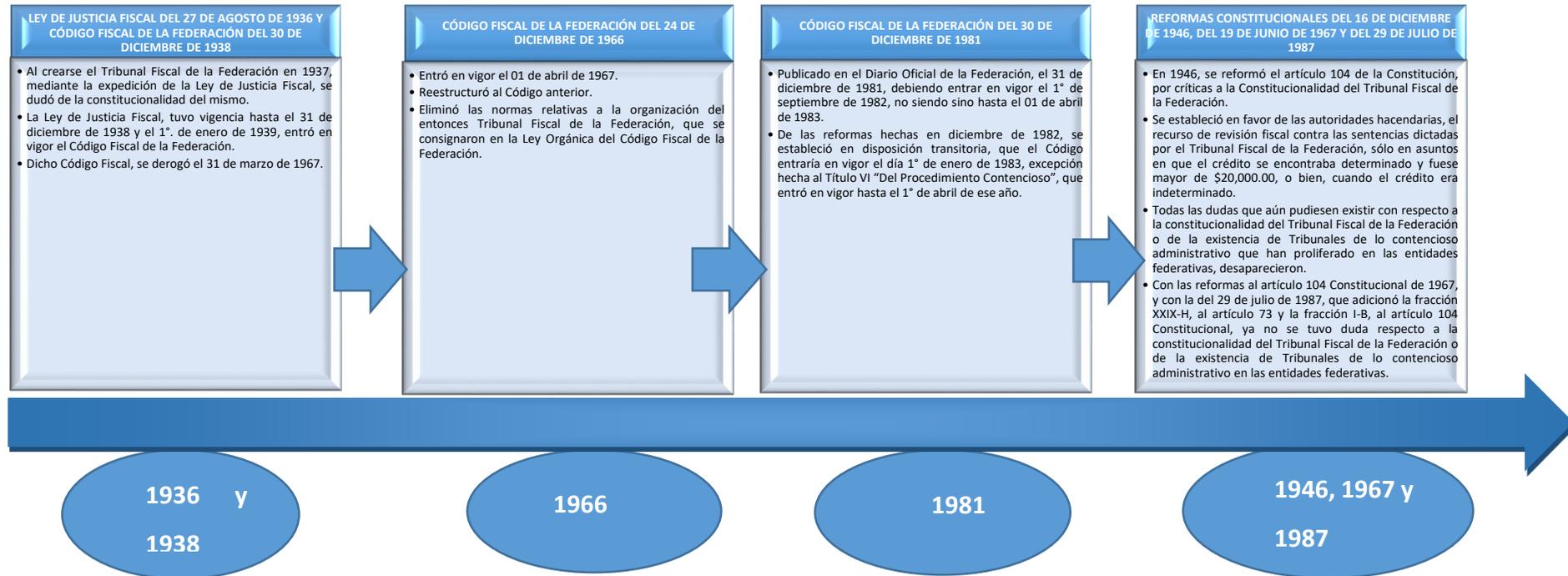
- En su Capítulo V, establecía un **juicio de oposición** sustanciado ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro del término de 30 días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución; sin que se tuviera como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa, pero transcurrido el término de 30 días sin que se hubiese formulado la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa y si la oficina exactora no recibía aviso oportuno del Juzgado correspondiente, de que ante él se había presentado la demanda o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el Juzgado, continuaba adelante el procedimiento de ejecución.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la improcedencia del juicio de amparo, en el caso de que el particular tuviera un recurso ordinario de defensa, no siendo el camino para resolver las controversias ante la hacienda pública mexicana y el contribuyente, al ser un juicio largo y deficiente.
- No se tenía comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales, por lo que una vez otorgada la garantía del interés fiscal, el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, envejeciendo por falta de promoción.

1853

TESIS DE VALLARTA

1865

1927



2.5. Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México

En “un sistema de división de poderes flexible como el nuestro, es posible que tribunales materialmente considerados no representen órganos judiciales propiamente dichos y se ubiquen dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, o sean autónomos a cualquiera de los 3 poderes”⁸⁶ Como es el caso del Tribunal local.

El hoy Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, “es un ente de carácter público que nació como una respuesta a la necesidad de colmar un vacío en la legislación del Distrito Federal y establecer la justicia administrativa en la Ciudad de México.”⁸⁷

El sistema de justicia administrativa que se establece en este tribunal permite al pueblo “un acceso directo, sin formalismos, a un sistema en el cual, de forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, se encuentren los mejores medios para lograr los fines de la justicia”.⁸⁸

Este tribunal nació con una base Constitucional, mediante reforma al artículo **104 fracción I** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es un Órgano Colegiado “compuesto por varias personas”, anteriormente integrado por 5 Salas Ordinarias “cada una con 3 Magistrados” y 1 Sala Superior “compuesta por 7 Magistrados”.

⁸⁶CARRANCO ZUÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, 2ª. Edición, Porrúa, México, 2005, p. 462.

⁸⁷*Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Distrito Federal, Un Tribunal Cercano A La Gente*, MCVS Publicaciones, S.A. de C.V., México, 2014, p. 137.

⁸⁸MARTÍNEZ LARA, Ramón, *El Sistema Contencioso Administrativo En México*, Trillas, México, 1990, p. 147.

Surgió con la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, del **17 de marzo de 1971**.

Su denominación de origen fue Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, posteriormente, *Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México*, **actualmente, Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México**.

Es un Tribunal de **legalidad, no de Constitucionalidad**, mismo que inicio sus labores el **17 de julio de 1971**. Su Ley, publicada 4 meses antes, 17 de marzo de 1971, fijaba una competencia sólo administrativa, más no fiscal, siendo el único competente para conocer de asuntos en materia fiscal [resoluciones emitidas por autoridades fiscales del extinto Departamento del Distrito Federal], era el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, después Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Hasta 1979, se le otorgó la competencia para conocer de asuntos en materia fiscal local, y así, sucesivamente, se ha ido ampliando su competencia hasta nuestros días.

Es un órgano jurisdiccional con autonomía y **jurisdicción plena** para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública de la Ciudad de México, como su propia ley lo establece, en su artículo 1°.

Su **función** consiste en administrar justicia, conociendo y resolviendo las controversias que se suscitan entre las personas físicas y morales y las autoridades de la Administración Pública y Paraestatal de la Ciudad de México; con lo que se actualiza la garantía de tutela jurisdiccional prevista por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Justicia Pronta y Expedita”.

Actualmente, su competencia, se encuentra en el artículo **3°**. de la Ley Orgánica que rige a ese H. Tribunal.

Los **servicios** con los que cuenta hoy, son el de defensoría jurídica gratuita para la prestación de los servicios de orientación y patrocinio a las personas que así lo soliciten, en los juicios de la competencia del Tribunal.⁸⁹

Cabe mencionar que de conformidad con el artículo **Quinto Transitorio**, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, la Defensoría Jurídica y Orientación Ciudadana adscrita al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, continuará en sus funciones de acuerdo a lo establecido por la presente Ley y su respectivo Reglamento hasta en tanto entre en funciones el **Instituto de Defensoría Pública** previsto en el artículo 51 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se encarga de controlar la “legalidad de los actos de la Administración a través de los recursos administrativos que (...) han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravíen los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias”.⁹⁰

⁸⁹Cfr. Artículos 3° y 4°, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

⁹⁰GARZA, Sergio Francisco de la, *Derecho Financiero Mexicano*, 28a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2008, p. 842.

El ahora Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, tiene el **objetivo** de ser para la población de la Ciudad de México, el garante para la defensa ante posibles arbitrariedades, y al cual concurren con la certeza de que serán atendidos, de forma pronta y expedita y, sobre todo, seguros de que sus derechos como habitantes de esta gran metrópoli serán respetados.

El Tribunal cuenta con la infraestructura que le permite otorgar de manera práctica y profesional sus servicios, además de estar en proceso una reconversión técnica, judicial, administrativa y física en sus instalaciones.

De lo anterior, se puede advertir, que constantemente, ese H. Tribunal, sufre una renovación y adecuación de sus leyes a la situación real que se está viviendo en esta entidad.

Se puede concluir que este H. Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, cumple con su razón de ser y para el cual fue creado que es para el de administrar justicia en pro de las personas que ante él acuden en calidad de actores o demandados y solicitan se les administre justicia conforme a derecho.

Su sede es en: Av. Insurgentes Sur No. 825, Col. Nápoles, Delegación Benito Juárez, C.P. 03810, Ciudad de México. Tel. (55) 50-02-01-00.



2.5.1. Antecedentes

La vida económica, política y social de la Ciudad de México, se encuentra en continua y permanente transformación, lo mismo sucede con el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, el cual abordo en este punto, referente a sus inicios, transformaciones a través de Leyes y Reformas más importantes, los cuales son:

De su historia, se puede decir que tiene sus antecedentes inmediatos en el siglo XIX, en un decreto promulgado por el presidente Antonio López de Santa Anna e impulsado el contencioso administrativo por el ilustre jurista mexicano Teodosio Lares.

Con esas bases, el 25 de mayo de 1853, se expidió la ***Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo***, con 14 artículos, y su respectivo reglamento, integrado a su vez por 81 artículos, que precisaba y ampliaba los dispositivos legales. La ley surgió con jurisdicción administrativa de carácter retenido, pues correspondía a la propia administración activa el conocimiento y decisión de las controversias que surgieran entre los gobernados.

Este primer intento de darnos un instrumento de defensa a los ciudadanos frente a los excesos de los gobernantes tuvo una vigencia efímera.

Se volvió a mencionar al contencioso administrativo durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo; aunque nunca se aplicó, despertó innumerables comentarios de los juristas más connotados de esa época, como Ignacio Vallarta, quien consideró que la existencia de los tribunales administrativos rompía con el principio de la división de poderes, pues implicaba la reunión de dos poderes en la persona del Presidente de la República.

Por su parte, Jacinto Pallares sostenía que los límites de cada poder estaban perfectamente delimitados, y que no había motivo de confusión o conflicto entre ellos, razón por la que en nuestro país no había lugar para el contencioso administrativo, ya que el juicio de amparo se encargaba de velar por las garantías constitucionales.

Otra opinión era la de Ignacio Mariscal, quien sostenía que el Poder Judicial en México no podía, en controversias de carácter administrativo, resolver ni actuar sin que existiera una legislación precisa del Congreso que estableciera esa competencia y definiera el procedimiento.

Este criterio fue el que retomaron en el siglo XX, tres jóvenes juristas: Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, quienes consideraron que los criterios de Vallarta, Pallares y Mariscal no resistían el análisis jurídico de la constitucionalidad, pues concebían que el juicio de amparo era suficiente para resolver los conflictos entre gobernantes y gobernados.

Al respecto, argumentaron que:

“...no era de aceptarse que de un precepto que simplemente atribuye competencia a los tribunales federales para conocer de asuntos civiles y mercantiles, pudiera desprenderse que esos tribunales tuviesen el poder de anular o revocar las decisiones de la administración pública.

Esta potestad, por su gravedad, por su trascendencia reclamaba un fundamento más concreto.”⁹¹

El argumento sirvió en gran medida para que el presidente Lázaro Cárdenas, en uso de las facultades que la Constitución le otorgaba, promoviera la **Ley de Justicia Fiscal**, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 25 de agosto de 1936 e instalara el Tribunal Fiscal de la Federación, el 25 de abril de 1936, institución que surgió como un órgano de justicia delegada que actuaba en nombre del Ejecutivo para determinar controversias fiscales.

Por carecer del soporte constitucional necesario, las resoluciones de simple anulación que emitía el Tribunal Fiscal fueron seriamente cuestionadas durante una década. No fue hasta el 30 de diciembre de 1946 cuando el presidente Miguel Alemán dotó al Tribunal de su base constitucional al promulgar la modificación al artículo **104, fracción I**, de nuestra carta fundamental.

⁹¹*Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Distrito Federal, Un Tribunal Cercano A La Gente*, op. cit., nota 87, p. 52.

En esta etapa, al gobierno del Distrito Federal se le aplicaba la legislación federal, y su vida política era regida por el Poder Ejecutivo. Una nueva modificación al artículo **104**, en su fracción **I**.

El presidente Gustavo Díaz Ordaz, hizo una nueva el 25 de octubre de 1967, al establecer la facultad para que las leyes federales pudieran instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaban entre la administración pública federal o del distrito y territorios federales, y los particulares; asimismo fijó las normas para la organización de los tribunales, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Éstos son los antecedentes remotos del contencioso administrativo del entonces Distrito Federal, que al contrario del Tribunal Fiscal de la Federación, nació con una base constitucional, que promovió el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, mediante la reforma al artículo **104** fracción **I** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Marzo de 1971:

Treinta y cinco años después, del nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a través de la Ley del mismo nombre, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1971, iniciando funciones el 17 de julio de ese año. Así, el referido Tribunal, fue en la materia contenciosa administrativa, a nivel de las Entidades Federativas, el primero en su género.

Surgió, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos e independiente de cualquier autoridad administrativa, con el propósito de “dirimir las controversias de carácter administrativo que se suscitaban entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los Particulares”.

El Tribunal funcionaba en Pleno o en 3 Salas, de 3 miembros cada una. Se integraba de 10 magistrados numerarios.

Su competencia, la contemplaba el artículo 21 de la Ley, misma que esencialmente consistía en: Conocer y resolver respecto de las resoluciones y actos administrativos de las autoridades dependientes del entonces Departamento del Distrito Federal; atender las quejas por incumplimiento de sentencias; y conocer de los recursos de reclamación.

Los artículos 51 a 55 de la propia Ley, regulaban ya lo concerniente a la suspensión del acto administrativo.

Cabe precisar que para la época, la instauración del Tribunal fue un gran avance, no obstante el gran imperium del Poder Ejecutivo Federal.

Reforma de 16 de junio de 1986:

Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 16 de junio de 1986, se reformaron diversos artículos de la entonces vigente Ley del Tribunal.

Con la modificación al artículo 2º., se cambió sustancialmente la integración del Tribunal, ya que a partir de entonces, contó con 1 Sala Superior, integrada en esa época, por 5 magistrados y 3 Salas, cada una de 3 magistrados; así como de la competencia de los asuntos que conocía , ya que el juicio dejó de ser uniinstancial, al instaurarse, mediante el artículo 86, el recurso de revisión, en contra de las resoluciones dictadas por las Salas, mismo que conocía la Sala Superior.

Además, esta reforma de 1986, inclinó al Tribunal a emplear en menor medida la legislación supletoria que la propia Ley de la materia fijaba, lo que redundó en una más diáfana y expedita aplicación del derecho.

Con la creación de la Sala Superior y la oportunidad para las partes de que una instancia de mayor jerarquía revisara las sentencias dictadas por las Salas Ordinarias y pudiera confirmar, revocar, modificar o sustituirse en la misma para dictar una nueva sentencia. Es importante destacar que la elaboración de la jurisprudencia corresponde a la Sala Superior a partir de esta fecha.

Ley de 21 de diciembre de 1995:

Posteriormente, mediante la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de 21 de diciembre de 1995, vigente a partir de enero de 1996, se abrogó la Ley de 1971.

Es de hacer notar que con la Ley de 1996, se conservó la integración, pues el Tribunal siguiendo compuesto de 1 Sala Superior, integrada por 5 magistrados y por 3 Sala Ordinarias, con 3 magistrados en cada una.

La competencia de las Salas, se fijaba en el artículo 23, integrado de 12 fracciones; y la de la Sala Superior, en el artículo 21.

En esta nueva Ley, se tienen avances importantes, como el de la suspensión, siendo que la nueva Ley facultó al magistrado presidente de la Sala a otorgar suspensión, a darle efectos restitutorios, sólo excepcionalmente, bajo su más estricta responsabilidad, tal y como lo contemplaba el artículo 59, tercer párrafo, de su Ley, en el caso de particulares cuando los actos que se impugnaban hubiesen sido ejecutados y afectaran a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, tal y como lo establecía el artículo 59, segundo párrafo.

Reforma de 14 de diciembre de 1999:

Mediante reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de 14 de diciembre de 1999, nuevamente se modificó el artículo 2º, para establecer que el Tribunal se compondría de 1 Sala Superior, integrada desde entonces, por 7 magistrados, así como por 3 Salas ordinarias.

Reforma de 17 de agosto de 2000:

Las Primera y Segunda Salas Auxiliares, actualmente Quinta y Sexta Salas Ordinarias, se formaron con base a la reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de 17 de agosto de 2000.

Así, por necesidades del servicio, por acuerdo de la Sala Superior del Tribunal, la Primera Sala Auxiliar, inició funciones el 30 de noviembre de 2000; y la Segunda Sala Auxiliar, el 4 de noviembre del 2002.

Al respecto, cabe mencionar, que su formación, se consideró desde las reformas publicadas en las Gacetas de 21 de diciembre de 1995, 14 de diciembre de 1999 y la referida de 17 de agosto de 2000, pues en éstas, se previó que: “cuando las necesidades del servicio lo requieran, a juicio de la Sala Superior, se formarán Salas Auxiliares integradas por tres Magistrados cada una”.

Ley Orgánica de 10 de septiembre de 2009:

Anteriormente, el Tribunal se regía por la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de fecha 10 de septiembre de 2009.

Con la misma, se conservó la competencia y se modificó sólo la integración, con **1 Sala Superior con 7 magistrados y 5 Salas Ordinarias**, cada una con **3 magistrados**; ya que mediante sesión plenaria de la Sala Superior de fecha 11 de septiembre de 2009, se acordó que a partir de esa fecha, la Primera y la Segunda Salas Auxiliares, pasarían a ser respectivamente la Quinta y Sexta Salas Ordinarias.

Destaca que en la vigente Ley, se introdujeron reformas interesantes: Se creó la Junta de Gobierno,⁹² con el propósito de que a la manera de los Consejos de la Judicatura, se encargue de las cuestiones de orden administrativo; se dotó al Tribunal con una Contraloría Interna,⁹³ habida cuenta que no había sido posible crearla previamente mediante reforma legal; y se introdujeron sustanciosas mejoras en relación al procedimiento que rige el juicio.

Reforma de 24 de julio de 2012:

Finalmente, es oportuno precisar que mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de 24 de julio de 2012, se adicionaron diversas disposiciones a la Ley que rige a este Tribunal.

Entre ellas, la introducción del juicio sumario, previsto en los artículos 146 y 147 de esta última, para asuntos de una cuantía máxima de 2 salarios mínimos diarios generales vigentes en el Distrito Federal, elevados al año, \$45,500.00, para el ejercicio de 2012; el cual debía resolverse, en el término de 5 días hábiles, posteriores a la celebración de la audiencia de ley.

⁹²Cfr. Artículos 27 a 30, de la Ley Orgánica de 10 de septiembre de 2009.

⁹³Cfr. Artículos 33 a 38, de la Ley Orgánica de 10 de septiembre de 2009.

Asimismo, las hipótesis para la interposición de las autoridades, del recurso de revisión, resaltando entre ellas, la prevista por la fracción VII, del artículo 140 de la Ley que rige a este Tribunal, determinada también con base a la cuantía, 20 salarios mínimos diarios generales vigentes en el Distrito Federal, elevados al año, \$455,000.00, para el ejercicio de 2012.

Reforma de 10 de enero de 2014:

Consistió en la modificación a su artículo 100, relativo a la suspensión prevista en la Ley.

La suspensión también podrá consistir en la orden de custodia del folio real del predio, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, cuando se trate de un juicio de nulidad o lesividad, relacionados con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la sentencia que resuelva el fondo del asunto y la protección del patrimonio a terceros.

Reforma de 01 de septiembre de 2017:

Cambió la denominación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México al de **Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.**

Pasó a formar parte del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

Actualmente, se rige por la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, ambas del **01 de septiembre de 2017.**

En conclusión, se puede decir que con la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ahora Tribunal de Justicia Administrativa, desde su historia como una institución republicana, se fortaleció en esta ahora Ciudad de México, la cultura de la legalidad, pues con su actuación autónoma e imparcial ha generado credibilidad y confianza en la población de esta Ciudad, dos privilegios logrados al ser un órgano jurisdiccional que rinde cuentas de sus actos a los justiciables, en la transparencia de sus diversas resoluciones y la legalidad y probidad en los resultados de sus juicios.

Desde su inicio se le dotó de plena jurisdicción para dictar y hacer cumplir sus determinaciones, contando el justiciable a partir de la fecha de su instalación, con un medio eficaz de defensa para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.

De lo anterior, se puede colegir, que la esforzada instancia jurisdiccional, producto de la evolución que creó al derecho administrativo y generó la jurisdicción administrativa para respetar el principio de separación de poderes, y asegurar así, la actuación legal y oportuna de la administración pública.

Surgió para decidir el destino jurídico de una actuación administrativa complementando así, la labor creadora de la administración pública.

Se puede decir que la plena jurisdicción es la única vía posible para garantizar que la justicia administrativa realmente cumpla con su propósito, el cual es hacer imperar el derecho en las relaciones entre particulares y la administración pública.

Por ello, la historia y evolución del ahora Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, la podemos advertir a través de las Leyes y Reformas sufridas a partir de su nacimiento, de la razón de ser de dicho Tribunal, cuestiones ellas, que significan un importante avance en la justicia administrativa de esta Ciudad de México, y por ende en el país.

En conclusión, este trabajo presenta un resumen sintético de la evolución de la historia del Tribunal local.

Esta evolución, es en cuanto al régimen jurídico-político de la ahora Ciudad de México, así como las principales Leyes y Reformas que se han hecho a lo largo de la historia de este órgano jurisdiccional.

Siendo preciso advertir que tanto sus leyes como sus reformas, pretenden seguir modificando la situación actual de la capital del país, en beneficio de los justiciables, tal y como marca su razón de ser y para lo cual fue creado.

2.5.2. Estructura

La hoy Ciudad de México [CDMX], antes Distrito Federal, se encuentra en proceso de reforma política de sus instituciones de gobierno interno, estableciendo competencias legislativas y creando instrumentos jurídicos como Ley Suprema de la nueva entidad, ello, con el fin de robustecer el ejercicio político y la garantía de los derechos de los ciudadanos que residen en esta nueva entidad federativa.

Por lo que, cabe mencionar que ésta nueva entidad nace conforme a lo que se dispone en el ***Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México***, publicado en el Diario Oficial de la Federación del **29 de enero de 2016**, construyéndose con ello, el nuevo estatus jurídico de la Ciudad de México.

Es de reiterar, que este decreto reconoce entre otros, en el artículo **122**, la autonomía de la Ciudad de México, como entidad federativa para dotarse de una Constitución en la que deben definirse las bases para la reorganización de su gobierno, incluyendo las dependencias de los tres poderes, la organización de su territorio y de los órganos de gobierno en cada una de sus demarcaciones, con una clara diferencia de competencias entre lo federal y lo local.

Fue así, como en fecha **05 de febrero de 2017**, se **publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México**, el ***Decreto por el que se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México***.

Si bien, se promulgó la Constitución capitalina, hasta que no se concreten sus reglamentos complementarios en su totalidad, la organización del Gobierno de la Ciudad de México, queda sujeta al marco jurídico existente.

Así, con las reformas antes mencionadas, y por supuesto con una Constitución Política local, es claro que en la hoy Ciudad de México, los tres poderes locales fortalecen su autonomía y sus responsabilidades administrativas se definen de una manera más concreta, con lo cual se gozará de plena autonomía en lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

Por tanto, hasta en tanto no entren en vigor la totalidad de las reformas antes mencionadas, existe una obligación por parte del Tribunal local, de seguir los lineamientos de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ahora bien, a partir del **1° de septiembre de 2017**, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el Decreto por el que se expidió la “**Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México**” y la “**Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México**”.

Por lo que, si como bien lo establece el artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Derivado de lo anterior, se tiene que por lo que hace a su estructura, se encuentra de la siguiente manera:

Título Segundo [Integración y Funcionamiento del Tribunal], Capítulo I, [De la Estructura], específicamente en su **artículo 5°**, mismo que a la letra se inserta, se menciona lo siguiente:

“Artículo 5. El Tribunal se integra por los órganos colegiados siguientes:

I. La Sala Superior; (Artículo 6°).

II. La Junta de Gobierno y Administración, y (Artículo 19).

III. Las Salas Ordinarias. (Artículo 26.).

Del contenido del citado precepto, se nota la nueva organización del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que antes no tenía.

Entonces, la estructura del Tribunal local, se compone de:

- **1 Sala Superior** integrada por:
12 Magistrados, **9** ejercerán **funciones jurisdiccionales**, **1** de los cuales **presidirá** el **Tribunal** de conformidad con las reglas establecidas en la presente Ley, [uno de los cuales será Presidente del Tribunal, y de la Junta de Gobierno y Administración]; **3 atenderán** los **asuntos** en **materia** de **responsabilidad** de **servidores públicos**; funcionará en un **Pleno General**, un **Pleno Jurisdiccional** y una **Sección Especializada**, en el caso del *pleno jurisdiccional* bastará la presencia de **5** de sus miembros para que pueda sesionar y aprobar acuerdos o resoluciones, en el caso de la *sección especializada* se deberán emitir por unanimidad o mayoría de votos.

- **La Junta de Gobierno y Administración se integrará por:**
 - I.- El Presidente del Tribunal**, quien también será el **Presidente de la Junta de Gobierno y Administración;**
 - II.-2 Magistrados** de **Sala Superior**, y
 - III.-2 Magistrados** de **Sala Ordinaria.**Los Magistrados de Sala Superior y de Sala Ordinaria que integren la Junta de Gobierno y Administración serán **electos** por el **Pleno General** en forma escalonada por periodos de 2 años y no podrán ser reelectos para el periodo

inmediato siguiente. Sólo serán elegibles aquellos Magistrados cuyos nombramientos cubran el periodo del cargo en dicha Junta.

- **10 Salas Ordinarias** integradas por **3 Magistrados cada una**, [uno de los cuales será Presidente de su respectiva Sala].

En el Capítulo III, “De los plenos y sección especializada de la Sala Superior”, específicamente en su **artículo 8°**, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se menciona lo siguiente:

El **Pleno General** se conformará por el **Presidente del Tribunal**, los **8 Magistrados** del **Pleno jurisdiccional** y **3 Magistrados** de la **Sección Especializada**.

El **Pleno Jurisdiccional** estará integrado por el **Presidente del Tribunal** y por los **8 Magistrados** y bastará la presencia de **5** de sus miembros para que se pueda tomar la votación respectiva.⁹⁴

La **Sección Especializada** se compondrá de **3 Magistrados** de **Sala Superior**, quienes **integrarán** el **Pleno General**. Por la naturaleza de su especialización no integrarán el Pleno Jurisdiccional.⁹⁵

El Presidente del Tribunal no integrará Sala Ordinaria o Especializada, salvo cuando sea requerido para integrarla ante la falta de quórum, en cuyo caso presidirá las sesiones, o cuando alguna de las Salas se encuentre imposibilitada para elegir su Presidente, en cuyo caso el Presidente del Tribunal fungirá provisionalmente como Presidente, hasta que se logre la elección.

Asimismo, el Presidente del Tribunal local, será a su vez Presidente de la Sala Superior y de la Junta de Gobierno y Administración, tal y como se advierte, en el artículo **6**, en relación con el artículo **19** de la Ley de la materia.

⁹⁴Cfr. Artículo 9°. de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

⁹⁵Cfr. Artículo 12 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

El **Pleno General** de la Sala Superior, es la única competente que puede establecer, modificar y suspender la **jurisprudencia** del Tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y precedentes del Pleno Jurisdiccional.

Así como ordenar su publicación en la Revista del Tribunal, como también, resolver las contradicciones de criterios, tesis o jurisprudencias sustentados por las Salas Ordinarias y la Sección Especializada, según sea el caso, determinando cuál de ellos debe prevalecer, lo cual constituirá jurisprudencia; ello, de acuerdo al artículo **14**, fracciones **XV** y **XVI**, de la ley de la materia.

Por otro lado, de conformidad con el artículo **25** de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, las **Salas Ordinarias** tendrán el carácter siguiente:

I.-Jurisdiccionales: Conocerán de los asuntos a que se refiere el artículo 3, de esta Ley, con excepción de aquéllos que sean competencia exclusiva de las Salas Especializadas;

II.-Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas: Atenderán las materias específicas en materia de Responsabilidades Administrativas y de buena administración.

Mediante acuerdo de la Junta, las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas podrán conocer de los asuntos que sean competencia de las Salas Ordinarias Jurisdiccionales en atención a las cargas de trabajo del Tribunal.

En el Capítulo IX “De las Salas Jurisdiccionales”, específicamente en su **artículo 30**, de la ley en comento, se menciona lo siguiente:

El Tribunal tendrá **5 Salas Jurisdiccionales**, integradas por **3 Magistrados cada una**, que tendrán la competencia que la Ley local, les otorga.

Capítulo X “De las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas y de buena administración”, específicamente en su **artículo 33**, de la ley en cita, se menciona lo siguiente:

El Tribunal contará con **5 Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas y en materia de derecho a la buena administración** integradas por **3 Magistrados cada una**, que tendrán la competencia que la Ley de la materia, les otorga.

También es importante resaltar, el artículo **36** de la Ley Orgánica local, en la que se establece que el Tribunal tendrá los servidores públicos siguientes:

- ✓ Magistrados de Sala Superior;
- ✓ Magistrados de Sala Ordinaria;
- ✓ Secretarios Generales de Acuerdos;
- ✓ Secretario General de Acuerdos Adjunto de la Sección Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas;
- ✓ Secretario General de Compilación y Difusión;
- ✓ Secretario General de Defensoría Jurídica y Orientación Ciudadana;
- ✓ Director General de Administración;
- ✓ Secretarios de Estudio y Cuenta de la Sala Superior;
- ✓ Secretarios de Acuerdos de Salas Ordinarias;
- ✓ Actuarios;
- ✓ Oficiales Jurisdiccionales;
- ✓ Titular del Órgano Interno de Control;
- ✓ Director del Instituto de Especialización en Justicia Administrativa de la Ciudad de México, y
- ✓ Los demás que con el carácter de mandos medios y superiores señale el Reglamento Interior del Tribunal y se encuentren previstos en el presupuesto autorizado.

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones anteriores serán considerados personal de confianza.

El Tribunal contará además con el personal profesional, administrativo y técnico necesario para el desempeño de sus funciones, de conformidad con lo que establezca su presupuesto.

Ahora bien, no obstante que el referido Tribunal, cuenta con su propia Ley Orgánica, que es la que determina las normas de integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

También, es dable saber que cuenta con un Reglamento Interior, que es expedido por la Sala Superior y Junta de Gobierno, ambos del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

No obstante que, de conformidad con lo establecido en el artículo **Cuarto Transitorio, último párrafo** de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se menciona que:

El Reglamento Interior del Tribunal que se encuentre vigente a la entrada en vigor de la Ley, seguirá aplicándose en aquello que no se oponga a ésta, hasta que el Pleno General expida el **nuevo Reglamento Interior** de conformidad con lo previsto en ese ordenamiento, lo cual deberá hacer en un plazo de noventa días a partir de la entrada en vigor de la Ley.

De todo lo antes mencionado, se desprende la estructura o integración del Tribunal en cita. Se compone tanto de órganos, unidades administrativas y servidores públicos antes mencionados.

CAPÍTULO 3. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

3.1. Las partes

El concepto “*parte*” en un sentido lógico y general implica una porción indeterminada de un todo.

Cipriano Gómez Lara, entiende por partes a “los sujetos que reclaman una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que en el proceso se debate”.⁹⁶

Desde el punto de vista jurídico: Se refiere a la persona que interpone una demanda y la persona en contra de la cual se hace, la que interviene o comparece en un juicio. Son aquellos sujetos que pueden adquirir derechos u obligaciones.

Las partes son los sujetos principales de la relación jurídico-procesal, es decir, son los sujetos cuyos intereses jurídicos se controvierten en el proceso, en el que encontramos por lo menos 3 distintas:

- ✓ **El demandante que pretende:** El cual se hablará más adelante.
- ✓ **El demandado que resiste:** También se retomará en el desarrollo del presente trabajo.
- ✓ **El juzgador que conoce y decide:** Los deberes frente a las partes.

Si bien, son **3** los sujetos fundamentales de todo proceso, 2 que contienden y un 3ro. que decide, esto de ninguna forma significa que tales tres sujetos sean únicos, sino por el contrario, es necesario aceptar la participación de otros sujetos extraños a la relación sustancial, pero no a la relación procesal formal, como lo podrían ser los *testigos* y los *peritos*.

⁹⁶GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General Del Proceso*, 10ª. Edición, Oxford University Press, México, 2004, p. 216.

Lo esencial a la parte en el sentido procesal, es que aquella sea un sujeto que reclame o inste, para sí o para otro, o que esté en posibilidad de reclamar una decisión jurisdiccional respecto de la pretensión que en el proceso se debate.

Sin embargo, debemos distinguir que existe “parte” en sentido: **Formal** y **Material**.

Formal: Es la que actúa a nombre y representación de los intereses de otra persona, que sin estar afectada directa o concretamente por la resolución que decida la controversia, tiene facultades para impulsar el procedimiento con el propósito de obtener una sentencia o solución que sí afecte de manera directa a la parte material.

Es decir, la resolución del proceso no le afectará concreta ni directamente.

Material: Es a quien le afecta de manera directa el resultado del juicio, afectación que puede ampliar, restringir o declarar algún derecho u obligación respecto de su esfera jurídica, es decir, es aquella persona a la que el resultado del proceso afectará su ámbito jurídico, en forma particular y determinada.

No basta para ser parte, en sentido procesal, la sola personalidad jurídica, sino que debe tenerse la *capacidad*, es decir, contar con los elementos para ser parte y/o capacidad procesal.

En este orden de ideas, se encuentran íntimamente relacionadas las figuras de legitimación *ad causam* “legitimación de la causa” y legitimación *ad procesum* “legitimación del proceso”.

- **Legitimación de la causa:** La lleva el titular de un derecho subjetivo, cuya aplicación y respeto se pide al órgano jurisdiccional.
- **Legitimación del proceso:** "Es la capacidad que un sujeto tiene para realizar válidamente actos procesales, ante actos procesales, bien sea que actúe por propio derecho o en representación de otra persona".⁹⁷

El acto que origina la controversia ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, es el acto de la administración pública, siendo la naturaleza distinta de la ordinaria, al ser los sujetos en litigio no sólo particulares, siendo las pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo, los contendientes son: La **administración pública** y el **administrado**.

No se debe olvidar que en el derecho procesal "parte" son: **actor** y **demandado**.

La doctrina denomina juicio "**contencioso-administrativo**" cuando en una controversia funge como *demandante*, el administrado afectado en su esfera jurídica por el acto administrativo combatido y como *demandado* a la autoridad emisora de ese acto.

Sin embargo, sí el proceso es accionado por la administración pública donde los papeles de demandante y demandado se invierten, para que se anule su resolución favorable para el administrado, cambia el nombre del juicio al de "**lesividad**".

Ahora bien, las partes que faculta la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, en su Título Segundo "De las Controversias entre Particulares y Autoridades", Capítulo Primero "Del Juicio Contencioso Administrativo en la Vía Ordinaria", Sección Primera "De las Partes", conforme a su artículo **37, fracción I**, mismo que se transcribe, por su importancia:

⁹⁷LUCERO ESPINOZA, op. cit., nota 61, p. 106.

ARTÍCULO 37: SON PARTES EN EL PROCEDIMIENTO:	
<p>I.- El actor, pudiendo tener tal carácter:</p> <p>a).- El particular que aduzca un perjuicio producido en su contra por uno o más actos de autoridad;</p> <p>b).- Las personas físicas o morales integrantes de una colectividad, así como los órganos de representación ciudadana que aduzcan un perjuicio por uno o más actos de autoridad, y;</p> <p>c).- La autoridad que demande la nulidad de un acto administrativo favorable a un particular.</p> <p>II.- El demandado, pudiendo tener este carácter:</p> <p>a).- El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, los Secretarios del ramo, los Directores Generales, así como las autoridades administrativas de la Ciudad de México que emitan el acto administrativo impugnado;</p> <p>b).- Los Alcaldes, Directores Generales y, en general, las autoridades de las Alcaldías, emisoras del acto administrativo impugnado;</p> <p>c).- Las autoridades administrativas de la Ciudad de México, tanto ordenadoras como ejecutoras de las resoluciones o actos que se impugnen;</p> <p>d).- El Gerente General de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva de la Ciudad de México;</p> <p>e).- La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad sea demandada por la autoridad administrativa;</p> <p>f).- La Administración Pública Paraestatal y Descentralizada cuando actúen con el carácter de autoridad, y;</p> <p>g).- Los Órganos Autónomos de la Ciudad de México.</p> <p>III.- El tercero interesado, que puede ser cualquier persona cuyo interés legítimo pueda verse afectado por las resoluciones del Tribunal, o que tenga un interés de esa naturaleza, contrario o incompatible con la pretensión del demandante.</p>	<p>Las partes en el juicio contencioso administrativo, son el medio de identificación de las personas facultadas en el mismo para comparecer ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, independientemente de estar debidamente representadas.</p>

1.-ACTOR O DEMANDANTE: Quien sólo podrá intervenir en el juicio cuando acredite contar con un interés legítimo, teniendo acción para acudir ante el Tribunal local, con motivo de la incompetencia de la autoridad, el incumplimiento, la violación de la ley o el no haberse aplicado la debida, así como la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar tratándose de actos discrecionales, y los asuntos en los que se no se haya dado contestación a una pretensión del particular.

El actor o demandante en un juicio contencioso administrativo es el “*sujeto jurídico que, mediante la demanda, inicia el proceso y se constituye en parte del mismo, pidiendo, frente a otro y otros sujetos, una concreta tutela jurisdiccional.*”⁹⁸

En el Juicio Contencioso Administrativo el actor o demandante: Es aquel que promueve el juicio en virtud de que existe un menoscabo a sus derechos; ya sea un particular, y dicha parte podría ser una persona física o moral, o en su caso, la autoridad administrativa.

No sólo es un particular que se ve afectado en sus derechos puede ser actor, también lo puede ser una *autoridad administrativa*; quien interponga el juicio contencioso administrativo para impugnar una resolución administrativa de carácter individual favorable a un particular, en este caso, el juicio que se promueve se denomina **juicio de lesividad**.

Para poder ser demandante, se debe demostrar que cierto acto administrativo afecta un interés jurídico y le causa un agravio, es decir, se debe contar con legitimación de la causa; o en su caso, si no se actúa en nombre propio, se tiene que demostrar la representación legal.

Además de lo anterior, puede tener carácter de demandante, el gobernado que se ve afectado en su esfera jurídica por actos administrativos, pero que carece de la titularidad del derecho subjetivo respectivo; lo anterior "supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico".⁹⁹

⁹⁸*Diccionario Jurídico Espasa, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1991, p. 294.*

⁹⁹MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *De Lo Contencioso Administrativo, De Anulación O De Ilegitimidad*, Decimoquinta Edición, Porrúa, México, 2013, p. 182.

Los administrados que tengan interés jurídico pueden acudir al juicio contencioso administrativo, entendiéndose por interés jurídico, aquellos que solicitan se declare la nulidad de una resolución que afecta o daña sus intereses o solicitan el reconocimiento de un derecho subjetivo o bien una sentencia de condena. Y ahora pueden acudir al juicio mediante el interés legítimo.

El artículo 6 de la Ley de Justicia Administrativa local, establece que no procederá la gestión oficiosa. Quien promueva en nombre de otro deberá acreditar plenamente, que la representación con que lo hace, le fue otorgada previamente a la presentación de la promoción de que se trate.

Cuando tenga acreditada su personalidad ante la autoridad demandada, ésta le será reconocida en el juicio, siempre que así lo pruebe.

La representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas y órganos encargados de su defensa jurídica, en términos de la normatividad aplicable, representación que deberán acreditar en el primer curso que presenten.

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

2.- DEMANDADO: Tal carácter lo tiene, de conformidad con el artículo 37, **fracción II**, de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México:

- a).- El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, los Secretarios del ramo, los Directores Generales, así como las autoridades administrativas de la Ciudad de México que emitan el acto administrativo impugnado;
- b).- Los Alcaldes, Directores Generales y, en general, las autoridades de las Alcaldías, emisoras del acto administrativo impugnado;

- c).- Las autoridades administrativas de la Ciudad de México, 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 de la Ciudad de México;
- e).- La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad sea demandada por la autoridad administrativa;
- f).- La Administración Pública Paraestatal y Descentralizada cuando actúen con el carácter de autoridad, y;
- g).- Los Órganos Autónomos de la Ciudad de México.

El demandado: Es el “sujeto frente al cual el demandante solicita de un órgano jurisdiccional una concreta tutela, constituyéndole en parte del proceso para la posible defensa de sus derechos e intereses.”¹⁰⁰

Es la persona contra la cual se interpone una demanda y se le exige el cumplimiento de una obligación o prestación determinada.

Por regla general, en el Juicio Contencioso Administrativo, la parte demandada siempre es una autoridad y su representación corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo dispongan sus leyes.

Se reitera, si bien, la parte demandada siempre es la autoridad que haya expedido el acto o la resolución impugnada, una excepción a esta regla, será en el juicio de lesividad, que es cuando la autoridad acude al Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México a demandar al particular favorecido con un acto administrativo.

¹⁰⁰*Diccionario Jurídico Espasa*, op. cit., nota 98, p. 294.

Hugo Carrasco Iriarte sostiene respecto de lo anterior, que: En el caso del juicio de lesividad, el **demandando**, es “el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.”¹⁰¹

3.- TERCERO INTERESADO: El tercero es aquel cuya pretensión es incompatible con la del demandante; es decir, “la intervención del tercero en el contencioso administrativo consiste en la colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas. A este tercero se le denomina coadyuvante adhesivo.”¹⁰²

El tercero sufrirá siempre un perjuicio en un derecho si la autoridad administrativa que le otorgó ese derecho es vencida en juicio.

Actualmente, en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que rige a ese Tribunal local, en su artículo **39**, refiere que sólo pueden intervenir en el juicio, las personas que tienen **interés legítimo** en el mismo, pues sólo se requiere ese interés para poder legitimarse ante el Tribunal, ya que sólo basta acreditar un derecho tutelado por las normas para deducir la acción jurisdiccional.¹⁰³

Anteriormente, la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo local, exigía como condición para intervenir en un juicio, contar con *interés jurídico*; sin embargo, dentro del proceso para hacer más accesible la justicia administrativa se contempló que este requisito, podría ser suplido por el “*interés legítimo*”.

¹⁰¹CARRASCO IRIARTE, op. cit., nota 70, p. 558.

¹⁰²LUCERO ESPINOZA, op. cit., nota 61, p. 112.

¹⁰³Cfr. Artículo 39 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, vigente.

El interés legítimo, requiere de la afectación concreta y directa de la esfera jurídica de una persona para que exista la facultad de la acción jurisdiccional. Siendo necesaria la tutela normativa a esa acción jurisdiccional; para que no sea una acción popular.

Por su parte, el interés jurídico requiere de todo lo anterior, pero además de ello debe de haber un reconocimiento previo del Estado que genere el derecho subjetivo de orden público, de demandar ante un órgano jurisdiccional al respecto de ese derecho reconocido.

Caso el cual se debe contar con un documento que lo materialice y sustente, como es la autorización, una licencia o permiso.

Por lo que, al Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, no sólo podrán acudir, quienes ostenten un derecho subjetivo materializado en un reconocimiento estatal, sino todos aquéllos que hayan sido objeto de una lesión en su esfera jurídica y tengan un derecho tutelado por las normas.

El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, tiene su propia jurisprudencia, misma que da la pauta de cómo acreditar el interés legítimo ante el referido Tribunal, misma que establece lo siguiente:

INTERES LEGITIMO Y FORMA DE ACREDITARLO.- Cuando un acto de autoridad afecta directa o indirectamente los derechos de una persona física o moral, causándole agravio, y la ley la faculta para impugnarlo, se configura el interés legítimo, que podrá acreditarse ante este Tribunal con **cualquier documento legal o cualquier elemento idóneo que compruebe fehacientemente que se trata de la agraviada.**¹⁰⁴

¹⁰⁴Tesis: S.S./J. 2, Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Tercera Época.

De lo anterior, se puede concluir que el interés legítimo podrá acreditarse ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, con cualquier documento legal o cualquier elemento idóneo que compruebe fehacientemente que se trata de la parte agraviada.

3.2. La demanda

La **demanda** es en primera instancia un **acto procesal** porque con ella se crea la relación jurídica procesal y nace el proceso jurisdiccional.

La demanda es “el primer acto de ejercicio de la acción, mediante el cual el pretensor acude ante los tribunales persiguiendo que se satisfaga su pretensión”.¹⁰⁵

La demanda es el acto procesal que da principio a un proceso, y se configura de la siguiente manera:

- a).- Identifica a las partes,**
- b).- Precisa el acto administrativo impugnado,**
- c).- Narra los antecedentes del hecho,**
- d).- Invoca los fundamentos de derecho,**
- e).- Determina las pruebas conducentes**
- f).- Exhibe los documentos constitutivos de la pretensión, y**
- g).- Justifica la competencia del Tribunal.¹⁰⁶**

¹⁰⁵CARRASCO SOULÉ LÓPEZ, Hugo Carlos, *Derecho Procesal Civil*, 2ª. Edición, IURE Editores, México, 2009, p. 63.

¹⁰⁶BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal, Regímenes Federal Y Distrital Mexicanos*, 2ª. Edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1990, p. 335.

En términos generales, “La demanda es un acto procesal, en el que se plantea al juzgador una petición sustentada en hechos y fundamentos de Derecho, con el fin de que sea resuelta una vez que se verifiquen las instituciones legales correspondientes. Es una acción que se ejerce a través de un escrito, el cual se sujeta a requisitos determinados y delimitados por la legislación aplicable”.¹⁰⁷

Por el vocablo demanda, se entiende toda petición formulada por las partes a un órgano jurisdiccional, en cuanto traduce una expresión de voluntad encaminada a obtener la satisfacción de un interés, es decir, se solicita su intervención para resolver una controversia planteada.

Mediante su presentación por el gobernado se da inicio al juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, donde solicita se inicie un proceso en el cual el juzgador escuche su pretensión con la finalidad de obtener una sentencia favorable.

En el caso en concreto, la demanda que se interponga ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, deberá presentarse firmada, por la persona que tenga interés legítimo,¹⁰⁸ esto es, por la persona física o moral a la que el acto impugnado, le afecte directa o indirectamente, causándole agravio,¹⁰⁹ dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir del siguiente al que surta efectos la notificación del acto que se impugne, de conformidad con la ley que lo rige, o del siguiente en que el actor hubiere tenido conocimiento, o se hubiere ostentado sabedor del mismo, o de su ejecución.¹¹⁰

¹⁰⁷VENEGAS ALVAREZ, Sonia, *Derecho Fiscal*, Oxford University Press, México, 2010, p. 680.

¹⁰⁸ Cfr. Artículos 2° y 39 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

¹⁰⁹Cfr. Tesis: S.S./J. 2, Sala Superior, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Tercera Época.

¹¹⁰Cfr. Artículo 56 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

De lo anterior, se desprende un aspecto importante al momento de presentar la promoción de demanda ante el Tribunal local, el cual es el contemplado en el artículo 2 de su ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, consistente en que la misma deberá estar **FIRMADA** por quien la formule, requisito sin el cual se tendrá por no presentada dicha demanda.

En el caso de que el promovente no sepa o no pueda firmar, otra persona firmará a su ruego y el interesado estampará su huella digital.

Asimismo, la demanda de nulidad se debe presentar **POR LA PERSONA QUE TENGA INTERÉS LEGÍTIMO en el mismo**, tal y como lo contempla la ley de la materia en su artículo 39, y que en los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante el documento que le otorgue la titularidad del correspondiente derecho subjetivo.

Otro requisito es: Mediante la jurisprudencia cuyo rubro se cita, **INTERES LEGITIMO Y FORMA DE ACREDITARLO**,¹¹¹ de ese H. Tribunal local, que se advierta ser la persona física o moral a la que el acto impugnado de autoridad, le afecte directa o indirectamente sus derechos, causándole agravio y la ley la faculta para impugnarlo, con ello, se configura el interés legítimo, que se acreditará ante el Tribunal con cualquier documento legal o cualquier elemento idóneo que compruebe fehacientemente que se trata de la agraviada.

¹¹¹Cfr. Tesis: S.S./J. 2, Sala Superior, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Tercera Época.

En este orden de ideas, los artículos **56**, **57** y **58** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, establecen la forma, plazo y lugar en que deberá presentarse la demanda, con los requisitos que al efecto precisan los artículos **57** y **58** de la Ley en comento.

En cuanto a la **forma**, se debe presentar por escrito, y será en vía tradicional ante la Sala Ordinaria competente; o en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

Una vez que el demandante haya elegido una de las dos formas, no podrá cambiarla con posterioridad.

Un requisito más e igual de importante son los **plazos** para interponer la demanda del juicio de nulidad, éstos se encuentran establecidos en el artículo **56** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, mismo que se transcribe:

“**Artículo 56.** El plazo para la presentación de la demanda para los particulares es de **quince días hábiles**, contados a partir del siguiente al que surta efectos la notificación del acto que se impugne, de conformidad con la ley que lo rige, o del siguiente en que el actor hubiere tenido conocimiento, o se hubiere ostentado sabedor del mismo, o de su ejecución.

Cuando una autoridad pretenda, mediante el juicio de lesividad, la nulidad de una resolución favorable a una persona, la demanda, deberá presentarse en los términos del artículo 3 de la presente Ley, dentro de los **cinco años** siguientes a la fecha de notificación de la resolución, salvo que se hubieran generado efectos de tracto sucesivo, en cuyo caso podrá demandarse la nulidad **en cualquier época**, pero los efectos de la sentencia únicamente se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

El Tribunal resolverá los juicios de lesividad en un plazo máximo de seis meses.”

De lo anterior, se advierte que los términos de ley para la presentación de la demanda son los siguientes:

-De **15 días hábiles** en los siguientes supuestos:

- Contados a partir del siguiente al que surta efectos la notificación del acto que se impugne, de conformidad con la ley que lo rige,
o
- Del día siguiente en que el actor hubiere tenido conocimiento, o se hubiere ostentado sabedor del mismo, o de su ejecución.

-De **5 años** siguientes a la fecha de notificación de la resolución, si es una acción de lesividad, esto es, que la autoridad interponga la demanda porque la nulidad de una resolución es favorable a una persona física o moral.

Así, si se pretende interponer la demanda de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, fuera de los tiempos antes establecidos, la promoción del medio impugnativo no procederá; pues si no se hace dentro de esos términos la demanda se desechará por improcedente al no satisfacer uno de los requisitos esenciales para su admisión, que es la presentación en el término legal.

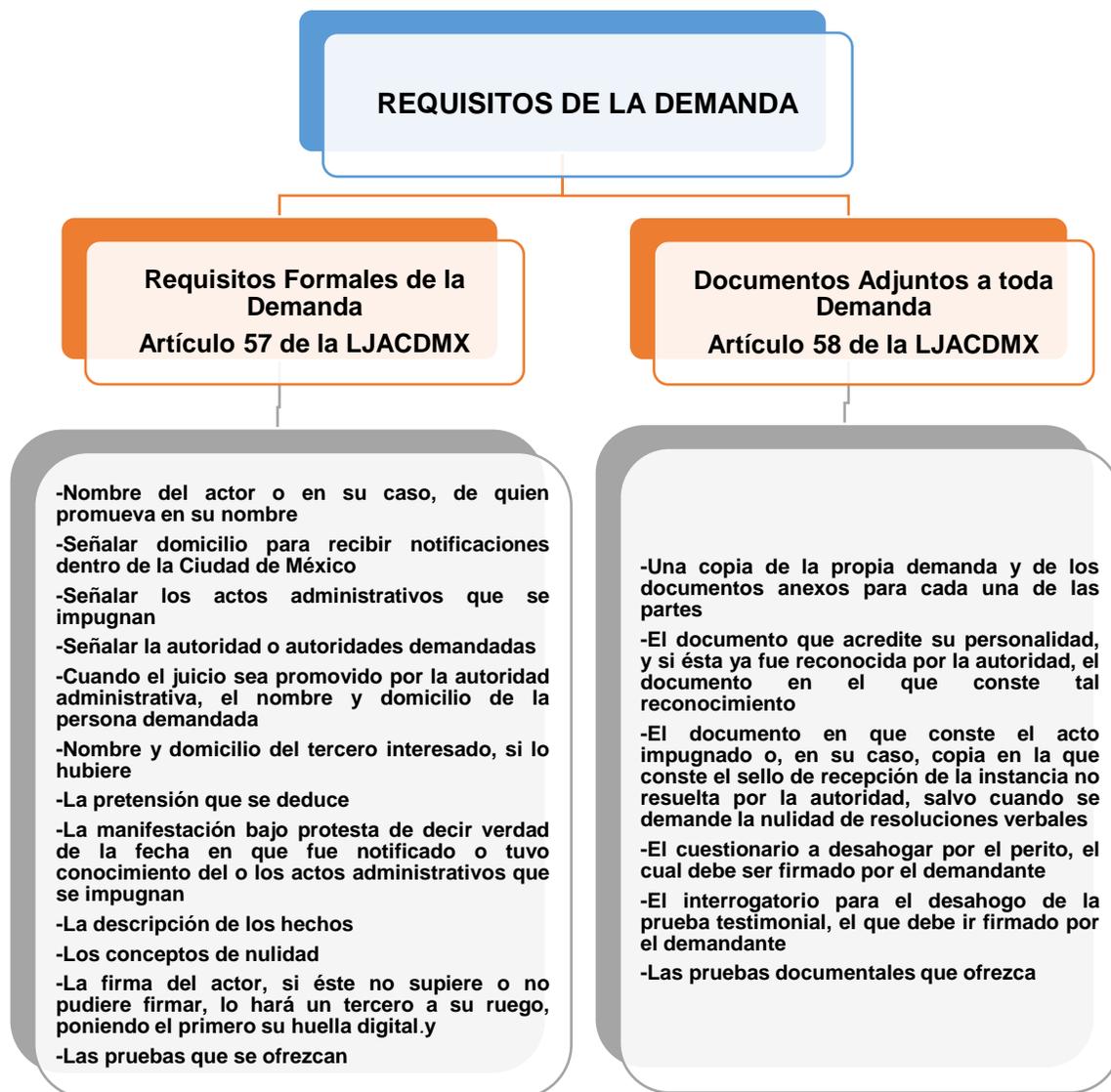
Una vez satisfecho el requisito de presentar la demanda en tiempo, habrá que cumplir con los que se refieren al contenido de la misma.

Al efecto, como señala **Gonzalo Armienta**: Se advierte que tales exigencias “no difieren esencialmente de aquellos que deben satisfacerse en cualquier otra área del Derecho Procesal”.¹¹²

A continuación, mencionaremos las generalidades a tomar en cuenta para realizar una demanda e iniciar un procedimiento ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

¹¹²ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. y Gonzalo, ARMIENTA HERNÁNDEZ, *El Proceso Contencioso Administrativo En México*, 2ª. Edición, Porrúa, México, 2015, p. 209.

Por lo que los elementos que debe contener una demanda en la que se pretenda dirimir una controversia respecto de un acto de autoridad que sea impugnante ante el Tribunal local, se encuentran contemplados en los artículos 57 y 58 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, mismos que se describen a través del siguiente esquema:



La demanda se tiene que presentar con los requisitos anteriores, ya que a través de la misma, se comienza la controversia con el Estado, por lo que el demandante al formularla, plasma aquello que el acto de autoridad que se impugna considera le afecta.

En esas consideraciones, al admitirse formalmente la demanda de nulidad, se tienen los siguientes efectos jurídicos:

- 1.- El reconocimiento por parte del demandante de la competencia territorial del Tribunal ante el cual presentó el escrito inicial.
- 2.- La imposibilidad de iniciar un nuevo proceso sobre el mismo litigio ante el mismo Tribunal o ante Tribunal diverso.
- 3.- La suspensión del plazo para que se consuma la caducidad de las facultades de las autoridades fiscales, caso en el cual se reiniciará el cómputo una vez fallado el litigio.
- 4.- Facultar al demandante para solicitar la suspensión del acto impugnado, cuando lleve aparejado un principio de ejecución sobre sus bienes, siempre que garantice el importe de las cantidades que en su caso se le exijan.
- 5.- Admitida la demanda, se corre traslado de ella al demandado, a quien se emplaza para que la conteste.

Finalmente se puede decir, que la **Estructura Formal** del escrito de demanda, tiene **4** grandes partes:



“Estas cuatro partes, que integran la estructura formal de la demanda, tienen una doble relación lógica con las etapas procesales y con la sentencia.”¹¹³ No obviamos señalar, que la misma debe estar firmada. De lo contrario se **desecharía**.

3.3. Competencia

Es la facultad que la ley otorga a la autoridad para que lleve a cabo los actos que la misma le confiere, de tal suerte, que la competencia emana de la ley.

Para **Cipriano Gómez Lara** es: “(...) en un *sentido lato* la competencia se define como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.”¹¹⁴

Si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo **16**, que:

“**Art. 16.-** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.
(...)”

De lo anterior, se desprende que se hace referencia a la autoridad competente y engloba a cualquiera de sus tipos ya sea legislativa, administrativa o judicial.

¹¹³OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal Civil*, 8ª. Edición, Oxford University Press, México, 1999, p. 59.

¹¹⁴OVALLE FAVELA, José, *Teoría General Del Proceso*, 6ª. Edición, Oxford-University Press, México, 2005, p. 145.

Por ello, “en todo Estado de Derecho existe un sistema normativo que rige su organización y funcionamiento, las relaciones de gobernantes y gobernados, sus obligaciones y derechos de ambos y el límite de la actividad gubernamental, al cual debemos ceñirnos para no quebrantar por un lado el principio de legalidad que conduce sus actuaciones o funciones, y por el otro, para que los particulares, coadyuven con el Estado para preservar la armonía social, la paz, la tranquilidad, la seguridad colectiva, el bienestar y el orden público”.¹¹⁵

El gobernado tiene la garantía de que los actos de molestia para él, deben provenir siempre de una autoridad competente, la cual debe actuar en ese ámbito, esfera o campo dentro del cual puede desarrollar válidamente sus atribuciones y funciones.

Siendo por ello, el texto legal el que determina, marca o limita el ámbito competencial de cada órgano.

En este sentido, la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, ha sostenido que “**las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite**”.¹¹⁶

En consecuencia, es aplicable el siguiente criterio jurisprudencial, que a la letra dice:

AUTORIDADES. Es un principio general de derecho constitucional, universalmente admitido, que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.¹¹⁷

¹¹⁵SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, 2ª. Edición, Porrúa, México, 2001, p. 543.

¹¹⁶OVALLE FAVELA, op. cit., nota 114, p. 135.

¹¹⁷Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XV, p. 250.

Al formar parte de la garantía de legalidad, la competencia es una condición que deben satisfacer no sólo los juzgadores sino todas las autoridades.

Así, la competencia de la autoridad implica que se satisfagan los siguientes presupuestos:

1.- Que el órgano del estado o autoridad que infiera la molestia tenga existencia legal, esto es, que sea una autoridad de jure y no de facto.

Su previsión debe ser en ley o reglamento como medios idóneos para crear autoridades.

La **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, ha definido que la facultad de crear a autoridades que puedan dictar actos de privación o de molestia deben ser creados cuando menos mediante resolución del Presidente de la República o del Gobernador de cierta entidad.

2.- Que las facultades a ejercitar sean expresas y suficientes para realizar el acto de molestia, éstas pueden ser:

- **Regladas, y**
- **Discrecionales**

3.- Que el ordenamiento o acuerdo delegatorio de facultades haya sido publicado en el órgano oficial correspondiente.¹¹⁸

¹¹⁸Cfr. Artículo 3°. del Código Civil para la Ciudad de México.

Existen tres modalidades de competencia:

- A).- COMPETENCIA DE ORIGEN,
- B).- COMPETENCIA CONSTITUCIONAL, Y
- C).- COMPETENCIA JURISDICCIONAL U ORDINARIA

Dentro de las modalidades de competencia, la **jurisdiccional u ordinaria** es la que interesa.

La **competencia jurisdiccional u ordinaria**, se divide en:

- **Objetiva:** Referida al órgano jurisdiccional con abstracción de quien sea su titular en ese momento.
- **Subjetiva:** Sólo alude a su titular a la persona o personas físicas encargadas del desenvolvimiento, del desempeño de las funciones del órgano.

Dentro de ellas, la **objetiva** es la que interesa, la cual habla de **4** criterios para determinar la competencia, en razón de:

- ❖ **La materia,**
- ❖ **El grado,**
- ❖ **El territorio y**
- ❖ **La Cuantía o Importancia del asunto.**

Así por ejemplo, tenemos que el artículo **144** del Código de Procedimiento Civiles para la Ciudad de México, dispone que:

Artículo 144.- La competencia de los tribunales se determinará por la **materia**, la **cuantía**, el **grado** y el **territorio**.

De lo anterior, se advierte que para el caso de la Ciudad de México, también se divide en **4**, en razón de:

- ❖ **Materia,**
- ❖ **Cuantía,**
- ❖ **Grado y**
- ❖ **Territorio.**

En el caso de la competencia por **materia**, ésta es en función de las normas jurídicas sustantivas que deben aplicarse para dirimir las controversias que se presenten, ya sean civiles, penales, laborales, militares, agrarias, entre otras.

Sin embargo, no solo se trata de aplicar la norma jurídica correcta, sino que hoy en día, ya existe una especialización judicial.

La competencia respecto a la **cuantía o del valor**, se refiere a la cantidad en la que se puede estimar el valor del litigio, es decir, al monto de la suerte principal del juicio o controversia que se trate, así que existen órganos para conocer de asuntos de poca importancia jurídica o juzgados de cuantía menor.

La competencia **por grado**, presupone los diversos escalones o instancias del proceso, así tenemos que la primera instancia es ante jueces de primer grado y la segunda instancia ante jueces de apelación o de segundo grado.

Respecto a la competencia por **territorio**, es el ámbito espacial dentro del cual el juzgador puede ejercer válidamente su función jurisdiccional, dicho ámbito recibe diferentes denominaciones: circuitos, distritos, partidos judiciales, entre otros; implica una división geográfica de los órganos judiciales.

Así, existen tribunales que son competentes para cierto Estado o Municipio de la República; y tenemos a la *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, que es competente sobre todo el territorio de la República.

La competencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, la podemos clasificar en **2**:

- ✓ **Competencia MATERIAL, y**
- ✓ **Competencia por TERRITORIO.**

La competencia **MATERIAL** se encuentra en los artículos **14, 15, 17, 25, 31 y 34** de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México del Tribunal adjetivo local, así como el artículo **2°** de su Reglamento Interior. Lo anterior, se ilustra con el siguiente cuadro:

COMPETENCIA MATERIAL	ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
ARTÍCULO 14	PLENO GENERAL
ARTÍCULO 15	PLENO JURISDICCIONAL
ARTÍCULO 17	SECCIÓN ESPECIALIZADA
ARTÍCULO 25	SALAS ORDINARIAS
ARTÍCULO 31	SALAS JURISDICCIONALES
ARTÍCULO 34	SALAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y DE BUENA ADMINISTRACIÓN

*Fuente: Elaboración propia.

Por lo que, en relación con el artículo **2°** del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece:

Artículo 2.- Las disposiciones de este Reglamento son de observancia general para los servidores públicos del Tribunal; corresponde a la Sala Superior, a su Presidente, a la Junta y a las Salas Ordinarias y Auxiliares, cuidar su debido cumplimiento, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En general, las Salas del Tribunal, son competentes para conocer de los actos emitidos por las autoridades administrativas de la Ciudad de México, que ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de personas físicas o morales; de resoluciones que determinen la existencia de una obligación fiscal, ya sea que la misma se haya fijado en cantidad líquida o se hayan dado las bases para su liquidación, se niegue la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal; silencios administrativos; negativas fictas; afirmativas fictas, así como la negativa a su certificación; quejas por incumplimiento; y juicio de lesividad; entre otras, tal y como se advierte de los artículos anteriores.

Finalmente, competencia por **TERRITORIO** se encuentra en el artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, mismo que se transcribe:

“**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México es un órgano jurisdiccional con autonomía administrativa y presupuestaria para emitir sus fallos, y con jurisdicción plena y formará parte del Sistema Local Anticorrupción.

(...)”

Así como en relación, con el artículo 1° del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual establece:

Artículo 1.- El objeto de este Reglamento es regular la organización y el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como las atribuciones de sus órganos y unidades administrativas que faciliten la aplicación de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de otros ordenamientos legales y administrativos aplicables a este Órgano Jurisdiccional.

En cuanto a la competencia territorial del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, debe decirse que de acuerdo a los preceptos antes citados, sólo tiene competencia únicamente en el ámbito de la Ciudad de México, donde se encuentra su jurisdicción plena para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública de la Ciudad de México, tal y como establece su legislación del lugar por el cual es competente.

3.3.1. Causales de Improcedencia

Por improcedencia del juicio debe entenderse la "imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora."¹¹⁹

“Dicho en forma metafórica, si el actor es un luchador o gladiador en busca de la justicia fiscal, de nada le serviría tener, una condición física impecable, o las mejores armas, si una causal de sobreseimiento le impide subir al cuadrilátero y entrar a la arena de la contienda tributaria, es decir, al campo de batalla en materia fiscal.”¹²⁰

En materia contenciosa administrativa de la Ciudad de México, son motivos de improcedencia, los establecidos en el artículo **92** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, de ese H. Tribunal local, los cuales son:

¹¹⁹OVALLE FAVELA, op. cit., nota 114, p. 69.

¹²⁰CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Lecciones De Práctica Contenciosa En Materia Fiscal*, Decimaoctava Edición, Themis, S.A. de C.V., México, 2011, p. 71.

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

<p>I. Contra actos o resoluciones de autoridades que no sean de la Ciudad de México;</p>	<p>De esta causal se desprende que la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México, queda determinada por materia y territorio, únicamente puede conocer o ejercer su jurisdicción en la Ciudad de México, sólo respecto de los actos o resoluciones que se dicten, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades de dicha entidad, siendo imposible que la demanda se refiera a autoridades distintas de las locales, así como otros actos distintos se substanciara ante dicho Tribunal.</p>
<p>II. Cuando las autoridades de la Ciudad de México actúen como autoridades federales;</p>	
<p>III. Contra actos o resoluciones del propio Tribunal;</p>	<p>El tribunal no puede substanciar juicios instaurados contra sus propios actos puesto que no puede actuar como juez y parte.</p>
<p>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;</p>	<p>Esta causal tiene por objeto evitar que el Tribunal dicte sentencias contradictorias.</p>
<p>V. Contra actos o resoluciones que hayan sido juzgados en otro juicio o medio de defensa, en los términos de la fracción anterior;</p>	<p>Igual que la anterior, su objeto es evitar que el Tribunal dicte sentencias contradictorias.</p>
<p>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;</p>	<p>Interés legítimo: Respecto de los actos consumados de manera irreparable, es claro que no puede operar la restitución de los derechos indebidamente afectados, al estar los actos consumados de manera irreparable; por lo que hace al consentimiento expreso o tácito, se ha establecido que para que exista consentimiento expreso de un acto administrativo se requiere que el mismo se manifieste verbalmente, por escrito o mediante signos inequívocos libres de cualquier tipo de coacción.</p>

VII. Contra resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor, en los casos en que conforme a esta Ley sea requerido.	
VIII. Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al promovente;	Para que el juicio contencioso administrativo proceda debe existir una afectación personal y directa a los derechos subjetivos del actor, de otra forma correspondería al Poder Judicial conocer del asunto.
IX. Cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar;	Es correcta la improcedencia al no existir las resoluciones o actos que se pretenden impugnar, en tanto no se pueden afectar los derechos subjetivos del gobernado.
X. Cuando hubieren cesado los efectos de los actos o resoluciones impugnados, o no pudieren producirse por haber desaparecido el objeto del mismo;	Siendo el objeto del juicio decidir sobre la legalidad o ilegalidad del acto o resolución impugnada, y de declararse la última, la consecuencia sería que se restituyera al actor en el goce de sus derechos que le hubieren sido afectados o desconocidos, esto es, si la autoridad mediante el recurso administrativo correspondiente revoca el acto materia de la contienda el resultado sería cesar sus efectos, en consecuencia, el juicio carecería de objeto.
XI. Contra actos o resoluciones que deban ser revisados de oficio por las autoridades administrativas de la Ciudad de México, dentro del plazo legal establecido para tal efecto;	Antes de acudir a juicio, la autoridad puede revisar el acto o resolución administrativa, siempre y cuando lo contemple la ley, por lo que al ser modificable, sería innecesario intentar la vía contenciosa.
XII. Contra resoluciones administrativas dictadas en cumplimiento de juicios de acción pública, y	
XIII. En los demás casos en que la improcedencia derive de algún otro precepto de esta Ley.	Ante la ausencia de reglamentación específica en algunas materias, como el ejercicio de la acción, la competencia y personalidad, por ello es que resulta necesario el establecimiento de esta fracción al hacer referencia a una improcedencia genérica. (Como falta de firma o no acreditarse la personalidad). Así también, engloba todas aquellas causas que se establecen en otras disposiciones de la Ley o de cierta ley que sea competente para el Tribunal conocer de ellas.
Las causas de improcedencia son de estudio preferente, deberán quedar probadas plenamente y se analizarán de oficio o a petición de parte.	

En dichas causas de improcedencia se expresan los casos que al presentarse ocasionan que no pueda llevarse a cabo el juicio que la parte actora pretende.

Casos aquellos, en que el magistrado instructor de la sala a quien se turna la demanda, encuentra motivo manifiesto e indudable de improcedencia, desechando la demanda.

El “**motivo manifiesto e indudable de improcedencia**” se refiere a las circunstancias insalvables, insubsanables e incorregibles que haga inviable el juicio.

Asimismo, no basta con que el juzgador aprecie que la demanda pudiera incurrir en alguna causal de improcedencia, de las previstas en el artículo **92** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; sino que es indispensable que esta causa no sea subsanable durante el procedimiento.

Si, por ejemplo, se impugna un acto que no proviene de una autoridad de la Ciudad de México, o se trata de una resolución donde se haya configurado el consentimiento tácito o porque ha transcurrido en exceso el término de 15 días, que establece el artículo **56** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para impugnar las resoluciones administrativas, o de una actuación que se haya consumado de modo irreparable.

Es evidente que la improcedencia ya no es superable y que existe un motivo manifiesto e indudable que debe provocar el desechamiento de la demanda.

“En cambio, si en la demanda no se tiene acreditado debidamente el interés legítimo o se impugna un acto del cual no hay constancia escrita, pero se ofrecen elementos de convicción que puedan demostrar la existencia del mismo, entonces, aun cuando pudiera pensarse que en ese momento se actualiza una posible causa de improcedencia, ésta no se manifiesta, no puede dar motivo a la improcedencia ya que puede ser que en el transcurso del procedimiento se superen tales deficiencias”.¹²¹

Por lo que, las causas de improcedencia son de estudio preferente para las salas, mismas que deberán quedar probadas plenamente y se analizarán de oficio por ser de orden público, aún cuando las partes no las hayan hecho valer o a petición de parte.

Las autoridades demandadas también pueden hacer valer las cuestiones de improcedencia en su contestación de demanda.

3.3.2. Causales de Sobreseimiento

De entre las formas de terminación del juicio de nulidad promovido ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se establece la figura del sobreseimiento del juicio.

Al respecto, “Por *sobreseimiento* del juicio se entiende el acto procesal que concluye el juicio sin el estudio del asunto en cuanto al fondo”.¹²²

¹²¹Primera Revista Del Tribunal Contencioso Administrativo Del Distrito Federal, Jurisprudencia Y Precedentes, Secretaria General de Compilación y Difusión, México, 1990.

¹²²PONCE GÓMEZ, Francisco y Rodolfo, PONCE CASTILLO, *Derecho Fiscal*, Decimoprimera Edición, Limusa, México, 2007, p. 329.

Ahora bien, **Ortega Carreón** dice que “sobreseer, es concluir o finalizar anticipadamente un proceso, en virtud de que el mismo se ha quedado sin materia, la litis planteada es inexistente, carente de sustento jurídico, o sobreviene alguna circunstancia que imposibilita su tramitación de manera normal, legal y procedimental; en tales circunstancias, no puede seguirse dicho proceso y debe cesar su sustanciación.”¹²³

De estas definiciones, se desprende que el sobreseimiento es aquella figura jurídica por medio de la cual se concluye el acto procesal, sin pronunciarse respecto del fondo del asunto; ello derivado de una causa que origine dicha situación.

Los efectos del sobreseimiento es dar por concluido el proceso y dejar las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición del juicio.

En materia contenciosa administrativa de la Ciudad de México, son motivos de sobreseimiento, los establecidos en el artículo **93** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, de ese H. Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, los cuales son:

<p>I. El actor se desista del juicio;</p>	<p>Es cuando la parte actora no tiene interés en el procedimiento contencioso administrativo, no tiene caso continuar con el juicio de nulidad, se desiste de la demanda y la consecuencia será el sobreseimiento del asunto.</p>
<p>II. Durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;</p>	<p>En caso de actualizarse alguna causal de improcedencia, la consecuencia jurídica será el sobreseimiento del juicio al existir imposibilidad jurídica para entrar al estudio del asunto y resolver la cuestión controvertida.</p>

¹²³ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *Derecho Fiscal*, Porrúa, México, 2009, p. 435.

<p>III. El demandante falleciere durante la tramitación del juicio, si el acto impugnado sólo afecta su interés;</p>	<p>Opera siempre y cuando la pretensión del actor sea intransferible al no haber nadie debidamente legitimado a quien favorezca la continuación del juicio, (enfocado a personas físicas). Si se actualiza esta causal el juicio deberá suspenderse por lo menos un año, con la finalidad de que el representante legal de la sucesión del particular concurra.</p> <p>Esta causa de sobreseimiento deriva de que a la muerte del demandante en virtud de que es intransmisible pero si la pretensión es transmisible como en casos de carácter patrimonial o económico que subsisten a la muerte del mismo, el albacea tendría la obligación de continuar con el juicio, es decir, si la resolución o acto impugnado sigue subsistiendo, el sobreseimiento no procederá quedando los causahabientes legitimados para continuar con el juicio.</p>
<p>IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor o revocado el acto que se impugna;</p>	<p>Si el gobernado optó por agotar el recurso administrativo previsto por la ley, y se hubiere revocado el acto impugnado o satisfecho el actor, es innecesario promover el juicio contencioso, en virtud de que el acto materia de la controversia quedó sin efectos.</p>
<p>V. Si el juicio queda sin materia; y</p>	
<p>VI. Cuando no se haya efectuado acto procesal alguno durante el término de ciento veinte días naturales, ni el actor hubiere promovido en ese mismo lapso.</p>	<p>Procede el sobreseimiento, si la promoción no realizada es necesaria para la continuación del procedimiento.</p> <p>No procede el sobreseimiento cuando ya se celebró la audiencia o se ha listado el asunto para sesión.</p>
<p>Procederá el sobreseimiento en el último caso, si la promoción no realizada es necesaria para la continuación del procedimiento.</p>	

En el sobreseimiento no se resuelve la cuestión planteada en el fondo del asunto por la aparición de una causa que hace innecesaria o imposible esta resolución.

Las causas de sobreseimiento son de estudio preferente para las salas, mismas que deberán quedar probadas plenamente y se analizarán de oficio por ser de orden público, aun cuando las partes no las hayan hecho valer.

Las autoridades demandadas también pueden hacer valer las cuestiones de sobreseimiento en su contestación de demanda.

3.3.3. Contestación de la Demanda

Una vez admitida la demanda, el magistrado Presidente de la Sala del conocimiento, designará al magistrado instructor quien estará encargado de tramitar y substanciar el Juicio Contencioso Administrativo hasta el cierre de la etapa de instrucción.

La contestación de la demanda: Es la “Contestatio, otis, f. Ulp. Contestación, la acción y efecto de contestar, declaración, testimonio. Contestación de la demanda, **el acto de responder derechamente a ella**”.¹²⁴

De lo anterior, se desprende que es la acción y efecto de contestar, el de responder directamente una demanda.

La tratadista **Sonia Venegas Álvarez**, señala lo siguiente: “La contestación de la demanda es el acto procesal consistente en el escrito que contiene la defensa que hace valer el demandado en contra de la pretensión del demandante. Es el documento con el que propiamente se delimita el contenido de la controversia e inicia el juicio, ya que conforma la segunda parte del impulso del proceso.

¹²⁴BRISEÑO SIERRA, op. cit., nota 106, p. 352.

La parte demandada puede contestar reconociendo el derecho que le asiste a la actora, allanándose a las pretensiones. También puede revocar el acto administrativo objeto de la controversia, lo que constituye una causa específica de sobreseimiento del juicio, aunque con la salvedad o limitante de que sólo debe sobreseerse el juicio si con dicha revocación se satisface plenamente la pretensión de la parte actora, (...).¹²⁵

Para **Cipriano Gómez Lara**, por lo que respecta al escrito de contestación a la demanda, ésta puede conceptuarse como “(...) el escrito en virtud del cual el demandado a su vez da respuesta a la demanda (...)”.¹²⁶

El escrito de contestación de demanda, es el documento con el que propiamente se **fija la controversia**, en él la autoridad demandada se referirá a cada uno de los hechos en que el actor funde su petición, invocará todas las excepciones que tenga a su favor y ofrecerá las pruebas que estime pertinentes con el objetivo de acreditar su dicho, conforme al artículo **57** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México del Tribunal local.

“En la contestación de la demanda, la autoridad (que es normalmente la parte demandada, a excepción del juicio de lesividad en que el demandado lo es el gobernado), deberá tratar de demostrar por qué el acto administrativo impugnado es legal y apegado a derecho, a menos que sea evidente su ilegalidad, y lo conveniente sea el allanamiento. Lo esencial de la contestación que haga la autoridad radica en que deberá demostrar la improcedencia de los agravios o concepto de impugnación que haga valer el particular promovente. La fuerza de la contestación reposa en esto”¹²⁷

¹²⁵VENEGAS ALVAREZ, op. cit., nota 107, p. 682.

¹²⁶GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, 5ª. Edición, Harla, S.A. de C.V., México, 1991, p. 42.

¹²⁷SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa, Doctrina, Jurisprudencia y Formularios*, 8ª. Edición, Porrúa, México, 2008, pp. 558-559.

Postura con la que coincidimos, ya que es de explorado derecho que en la contestación de demanda, la autoridad demandada hace valer la improcedencia de los agravios o conceptos de impugnación vertidos por el actor.

La contestación de la demanda se encuentra regulada en los artículos **64 a 70** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Por otro lado, se tiene que al dictarse el auto de admisión de demanda, el magistrado instructor que esté conociendo del asunto, en ese proveído ordena **emplazar** a las demás partes para que contesten la demanda.

Ello, dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir del siguiente al que surta efectos la notificación del acto que se impugne, de conformidad con la ley que lo rige, o del siguiente en que el actor hubiere tenido conocimiento, o se hubiere ostentado sabedor del mismo, o de su ejecución, como lo establece el artículo **64** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México del Tribunal de esta entidad; corriendo el término individual para cada una o unas de las demandadas, lo cual significa que este plazo es improrrogable.

Ahora bien, el emplazamiento significa el acto de emplazar. Esta palabra, a su vez, quiere decir “Comunicar al demandado o al interesado la existencia del juicio ofreciéndole un plazo para comparecer en defensa de sus derechos o intereses legítimos.”¹²⁸

Es decir, “dar un plazo”, citar a una persona, ordenar que comparezca ante el Tribunal, es el llamar a juicio al demandado.

¹²⁸*Diccionario Del Español Jurídico*, Real Academia Española-Consejo General del Poder Judicial, México, 2016, p. 740.

De acuerdo al contenido de los artículos **64** a **70** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, una vez que se haya admitido la demanda, deberá de correrse traslado al demandado y en su caso, al tercero interesado, emplazándolos para que contesten lo que en derecho proceda.

El término que tiene el demandado y en su caso, el tercero interesado para contestar la demanda, es de **15** días hábiles, contados a partir del siguiente al que surta efectos la notificación del acto que se impugne, o del siguiente en que el actor hubiere tenido conocimiento, o se hubiere ostentado sabedor del mismo, o de su ejecución.

Una vez realizado el emplazamiento del juicio a la autoridad o autoridades demandadas, pueden tener varias actitudes respecto de la pretensión del actor en el escrito inicial de demanda.

Al respecto el maestro **Briseño Sierra** señala que de “las posibles actitudes del demandado se pueden formar cuatro grupos que recuerdan el comportamiento en un combate a) se somete, b) se resiste, c) se contraataca y, d) se huye. Traducidas al vocabulario jurídico corresponden al allanamiento, reconocimiento y confesión (a), excepciones y defensas (b), contrademanda o reconvencción (c), y contumacia o rebeldía (d).”¹²⁹

Si el demandado, asume la carga procesal de contestar la demanda entablada en su contra, éste procesalmente puede asumir diversas actitudes como son allanarse, reconocer, confesar, negar hechos o derecho, oponerse al proceso o contrademandar y ser contumaz.

¹²⁹BRISEÑO SIERRA, op. cit., nota 106, p. 376.

Es dable decir, que el demandado cuenta con el mismo plazo que el actor para contestar la demanda, que es de 15 días.¹³⁰

Otra de las actitudes que la autoridad demandada puede adoptar al momento de contestar la demanda, es la de resistirse al negar los derechos que se le imputan.

En cuanto a las excepciones y defensas, la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, no hace alusión respecto de las mismas.

La Ley en cita, **no** regula la **reconvención**.

En relación con lo anterior, hablaremos de la siguiente figura jurídica, denominada:

CONTUMACIA O REBELDÍA: Se actualiza cuando la autoridad demandada toma una actitud pasiva ante el juicio, ello en virtud de que no exhibe su contestación de demanda.

Se puede hablar de 2 tipos de contumacia: La **Total** y la **Parcial**:

“Es total cuando el demandado, emplazado legalmente, no comparece al proceso, absteniéndose de ejercer los derechos procesales que le corresponden. Es parcial cuando deja de efectuar sólo alguna carga procesal.”¹³¹

En este supuesto, el artículo **70** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, expresa que si la parte demandada no contestara dentro del término señalado en el artículo 64 de dicha Ley, el Magistrado Instructor declarará la preclusión correspondiente **considerando confesados los hechos** salvo prueba en contrario.

¹³⁰Cfr. Artículo 56 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

¹³¹BRISEÑO SIERRA, op. cit., nota 106, pp. 558-559.

Lo anterior, se puede resumir en el siguiente cuadro:

Allanamiento	Sentimiento expresamente a las pretensiones del actor.
Reconocimiento	Reconocimiento de ser ciertos los hechos narrados por el actor.
Negación de Hechos	Negar los hechos del demandante.
Negación del Derecho	Negar que el actor tenga derecho a las prestaciones que reclama.
Excepciones	Oponerse al proceso.
Reconvención o Contrademanda	Formular pretensiones en contra del acto.
Contumacia o Rebeldía	Actitud pasiva que consiste en la falta de contestación de la demanda, no obstante de haber sido emplazado legalmente.

Las demandadas, y en su caso, el tercero perjudicado, al contestar la demanda deben referirse a todos y cada uno de los puntos contenidos en ella.

Es importante no olvidar que, tanto en la demanda como en la contestación hay requisitos esenciales, para el caso que nos ocupa, los requisitos que debe contener el escrito de contestación de la demanda, son tanto los regulados en los artículos **57** y **58** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, mismos que se hablaron en el tema anterior.

Así, como aquellos que establece el artículo **66** de la Ley en cita.

“Al escrito de contestación se deberán acompañar los mismo documentos que se exigen al actor, como si se tratara de particulares. Al efecto, los demandados deberán: acreditar su personalidad si no actúan en nombre propio; ofrecer las pruebas documentales que tengan; exhibir el cuestionario de peritos o el interrogatorio de testigos, con copias para las partes, si ofrecen estas pruebas, y

copia de la contestación y de sus anexos para las otras partes, no sólo para el actor".¹³²

En el escrito de contestación y el de contestación de ampliación de demanda se debe expresar en primer lugar si hay incidentes de previo y especial pronunciamiento.

En el Juicio Contencioso Administrativo son de previo y especial pronunciamiento: La incompetencia por materia, la acumulación de juicios, la nulidad de notificaciones, la recusación por causa de impedimento, la reposición de autos y la interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

El escrito debe contener las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

El demandado se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

De igual manera, debe contener los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de nulidad.

Finalmente, contendrá las pruebas que ofrezca, si ofrece una prueba **pericial** debe acompañar el cuestionario que desahogará el perito, firmado por el demandado.

¹³²TREVIÑO GARZA, Adolfo J., *Tratado De Derecho Contencioso Administrativo*, Porrúa, México, 1997, p. 154.

Respecto de las pruebas, cuando la autoridad demandada al ofrecerlas no las exhibiere en su contestación, se requerirán las pruebas para que en el término de 5 días siguientes a partir de que surta efectos la notificación del auto correspondiente, las señale y exhiba y en el supuesto de que no cumpliera con dicho requerimiento, se tendrán por no ofrecidas.

Si la parte demandada no contestara dentro del término señalado en el artículo **64**, de la Ley de Justicia Administrativa local, de conformidad con el artículo 70, de esa Ley, el Magistrado Instructor declarará la preclusión correspondiente considerando confesados los hechos salvo prueba en contrario o por hechos notorios resulten desvirtuados.

De conformidad con el artículo **69**, de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, en la contestación de la demanda la autoridad demandada no podrá cambiar los fundamentos del acto impugnado.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

En caso de que alguna de las partes no contesten la demanda en tiempo y forma, se dicta un auto de **“preclusión”**, el cual declara que ha fenecido el término para contestar la demanda, y establece además que se consideran como ciertos los hechos expresados por el actor en la demanda, salvo prueba en contrario.¹³³

¹³³Cfr. Artículo 70 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

3.3.4. Ampliación de Demanda

El tratadista **Oswaldo Reyes Corona**, dice: "La ampliación de la demanda es el acto procesal mediante el cual, derivado de hipótesis específicas previstas en la ley, el actor de un juicio contencioso administrativo puede hacer valer conceptos de impugnación que por falta de elementos se encontraba imposibilitado para plantear en su escrito inicial de demanda en contra de la actuación o resolución de la autoridad que se encuentra contravirtiendo".¹³⁴

Dicha ampliación de la demanda en el juicio contencioso administrativo es el derecho que la ley concede al actor para desvirtuar las consideraciones que la autoridad utiliza a favor del acto administrativo que el particular pretende anular y de los cuales tiene conocimiento a partir de la contestación a la demanda.

La importancia de ampliar la demanda radica en el hecho de que la parte actora puede controvertir aquellos fundamentos y/o motivos que le eran desconocidos al momento de presentar su demanda.

Por analogía la ampliación de demanda debe de contar con las mismas características de la demanda, puesto que la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, no prevé fundamento legal alguno que especifique que debe ser presentada con características especiales.

En el Juicio Contencioso Administrativo, existe la figura jurídica de la "**ampliación de demanda**", y se puede configurar dentro de los **15** días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, donde el Magistrado Instructor puede otorgar derecho al demandante para ampliar su demanda, ello de acuerdo con el artículo **62** de su Ley de Justicia Administrativa local.

¹³⁴REYES CORONA, Oswaldo G. y Sergio Omar, ESQUERRA LUPIO, *Juicio Contencioso Administrativo Y Fiscal, Juicio De Nulidad*, Tax Editores Unidos, S.A. de C.V., México, 2004, p. 66.

La misma se encuentra regulada por el artículo **62** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, y procede en los siguientes casos:

- I. Cuando se impugne una afirmativa o negativa ficta;**
- II. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación;**
- III. En los casos previstos 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.**

Las primeras **3** fracciones atienden al supuesto en el cual se introducen al juicio cuestiones que la parte actora desconoce, y de las cuales tuvo conocimiento posterior a la interposición de la demanda, respecto de actos de los cuales no estaba en posibilidad de refutar por desconocerlos.

En el escrito de ampliación de demanda, se deberá señalar:

- **El nombre del actor, y**
- **El juicio en que se actúa.**

Se deben adjuntar:

- **Las copias necesarias para el traslado,**
- **Las pruebas, y**
- **Documentos, que en su caso se presenten.**

En el caso de las pruebas que ofrezca el actor, es para ayudar a desvirtuar los hechos expresados por la autoridad en la contestación de la demanda, como son:

Pruebas documentales: Ya sean públicas o privadas, muestras físicas, inspecciones judiciales, archivos en soportes electrónicos o cualquier otra prueba que sea relevante para la litis.

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, será aplicable en lo conducente lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo **58** de Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere el artículo antes mencionado, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de **5 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, a que se refieren las fracciones IV, V y VI del artículo 58 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, las mismas se tendrán por **no ofrecidas**.

De todo lo referido, es muy importante el que no se cambie la fundamentación de la resolución impugnada.

REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA: Además de los ya señalados anteriormente, se deben acordar expresamente los plazos correspondientes a la ampliación de demanda.

Se considera a la ampliación de demanda como una ***formalidad esencial del procedimiento***, le reconoce una importancia fundamental en el proceso.

Por tanto, dichas formalidades deben ser respetadas de acuerdo con el artículo **14 Constitucional**.

Esta obligación es extensiva para la autoridad administrativa, ya que debe mencionar expresamente en sus actos los medios de defensa, así como los plazos correspondientes, por considerarlo un derecho del gobernado, obligación que de incumplirse da lugar a la sanción de la nulidad del acto.

3.3.5. Contestación a la Ampliación de la Demanda

La contestación a la ampliación de la demanda es el acto procesal en el cual la autoridad demandada debe controvertir el contenido de la ampliación a la demanda.

A través de la contestación a la ampliación de la demanda, la autoridad demanda tiene la oportunidad de desvirtuar los argumentos que haga valer la parte actora en su ampliación de demanda.

La contestación a la ampliación de la demanda tiene los mismos requisitos que el contenido de la contestación de la demanda; y se deben adjuntar los mismos documentos, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.¹³⁵

De acuerdo al artículo **64** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, establece el término de **15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo** por medio del cual se admite la ampliación de la demanda para dar contestación a dicha ampliación, el término para contestar correrá para las partes individualmente.

Entonces, se tiene que el ***término*** para contestar la ampliación de la demanda en el juicio en vía tradicional será de ***15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo en el que se admite dicha ampliación de la demanda.***

¹³⁵Cfr. Artículos 57 y 58 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Es menester señalar que en caso de que no se produzca la contestación a la ampliación de la demanda en el término precisado en la ley o no se haga referencia a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el demandante impute de manera precisa y determinada al demandado.

Salvo que por las pruebas rendidas o por los hechos notorios, tales imputaciones resulten desvirtuadas en virtud de la presunción de legalidad de que gozan las resoluciones administrativas.

En relación con lo anterior, el artículo **66** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, el demandado en su contestación de la ampliación de la demanda enunciará los incidentes de previo y especial pronunciamiento, si los hubiere.

Así también, aplica en el caso de la contestación a la ampliación de la demanda, lo establecido en el artículo **69** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que *no podrán cambiarse los fundamentos del acto impugnado. En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.*

En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de instrucción, la autoridad demandada podrá *allanarse* a las pretensiones del demandante o *revocar* la resolución impugnada.

Si la parte demandada no contestara dentro del término señalado en el artículo **64** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, el Magistrado Instructor declarará la *preclusión* correspondiente considerando confesados los hechos salvo prueba en contrario, ello de acuerdo al artículo **70** de la citada ley.

Asimismo, 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, ello de acuerdo al artículo **70** de la multicitada ley.

Con respecto a lo anterior, es necesario mencionar una facultad trascendental que tiene el Magistrado Instructor en el juicio de nulidad, facultad otorgada a través del artículo **81** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, mismo que se transcribe a continuación:

Artículo 81. Para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, el **Magistrado Instructor podrá requerir, hasta antes del cierre de instrucción**, la **exhibición de cualquier documento que tenga relación con ellos**, así como **ordenar la práctica de cualquier diligencia** que, aunque no haya sido solicitada por las partes, **considere pertinente** cuando se **presenten cuestiones de carácter técnico**.

En el precepto citado, se confiere facultad de realizar diligencias para allegarse de pruebas, antes denominadas diligencias para mejor proveer, atribución que le permite al juzgador obtener una prueba que aunque no hayan sido solicitadas por las partes, y que para él resulta necesaria para resolver la Litis.

Una vez que se ha establecido la litis en el juicio contencioso administrativo, se procederá a estudiar la **fase probatoria**.

3.3.6. Pruebas

Expresión probar deriva del latín "**probare**", y significa justificar, manifestar y hacer patente la certeza de un hecho o la verdad de algo con razones, instrumentos o testigos.

“Actividad procesal encaminada a la demostración de la existencia de un hecho o acto o de su inexistencia.”¹³⁶

“Con la palabra prueba se hace referencia al *resultado* positivo obtenido con la actividad probatoria. De esta manera se afirma que alguien ha probado, cuando ha logrado efectivamente el cercioramiento del juzgador. Aquí prueba es demostración, verificación. Este significado se puede ejemplificar en la acuñada frase de las sentencias tradicionales que reza: “el actor probó su acción”, (es decir, probó los hechos del supuesto de la norma en que fundó su pretensión).”¹³⁷

La necesidad de la prueba en el Juicio de nulidad se deriva de los elementos de la acción [el derecho de poder acudir al Tribunal] “uno es el Derecho Subjetivo, es el que nos da la Ley, para poder acudir ante el órgano jurisdiccional y el otro elemento fundamental, viene a ser la pretensión, que es la finalidad de la acción, es lo que se busca con el ejercicio de ésta, y que consiste justamente el poder demostrar ante el órgano jurisdiccional, la ilegalidad del acto que estamos demandando; y que, pedimos que se anule, precisamente por esa ilegalidad”.¹³⁸

¹³⁶DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario De Derecho*, 34ª. Edición, Porrúa, México, 2005, p. 424.

¹³⁷OVALLE FAVELA, op. cit., nota 113, p. 126.

¹³⁸CORTINA G. QUIJANO, Aurora y Otros, *Tribunal Federal De Justicia Fiscal Y Administrativa, Procedimientos En Materia Fiscal Y Administrativa, Especialización En Materia Procesal Fiscal, Guía De Estudio, Módulo VI, Primera Parte*, Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, México, 2000, p. 294.

El deber de reconocer la existencia del derecho subjetivo se inspiró en los principios de justicia pronta y completa, previstos en el artículo 17 de la **Constitución**.

El tribunal contencioso se pronunciará sobre el derecho subjetivo del actor a partir de datos y pruebas que éste allegue al juicio de nulidad, que sean suficientes para analizar si el particular cuenta con el derecho para que se le otorgue lo pedido, porque ante la duda respecto de algún elemento constitutivo, simplemente operará [en todo caso], la mera nulidad de la resolución de origen, sin que se emita un pronunciamiento de fondo en relación con el reconocimiento del derecho.

El derecho subjetivo de probar, es la acción llevada a cabo para iniciar el proceso y obtener de él una sentencia y está vinculado a los hechos respecto de los cuales se intenta deducir la pretensión formulada o la excepción propuesta.

De conformidad con el artículo 1° de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, el *Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México*, de aplicación supletoria en materia fiscal, nos da una vaga conceptualización de la prueba en su artículo 278, estableciendo que ***el juzgador podrá valerse, de cualquier persona [sea parte o tercero], y de cualquier cosa o documento (independientemente de que pertenezca a una de las partes o a un tercero), señalando sin más limitación que la de que las pruebas no estén prohibidas por la ley, ni sean contrarias a la moral.***

Las pruebas constituyen los medios por los cuales, las partes en un proceso de cualquier naturaleza: fiscal, civil, mercantil, penal, agrario, entre otros, tienen la posibilidad de demostrarle a los juzgadores o árbitros la veracidad o falsedad de los hechos para lograr la pretensión reclamada en el proceso.

De esta forma, la prueba tiende a demostrar al juzgador, la verdad de los hechos que cada una de las partes aduce en su demanda o contestación, la falta de pruebas redundará en su perjuicio y por eso, su ofrecimiento y rendición constituye lo que en teoría se denomina una carga procesal.

Si las partes no ofrecen ni rinden pruebas, el juzgador no puede ir más allá de lo pedido por ellas, siendo la única excepción, cuando el juzgador ordena pruebas para mejor proveer.

La verdad legal es el resultado de las constancias y por supuesto, de las pruebas que obran en el expediente, las cuales deben ser debidamente valoradas y administradas a efecto de dar cumplimiento a la Garantía de Audiencia [hoy un derecho humano, dadas las reformas realizadas a nuestra Carta Magna].

En ese sentido, se debe recordar que la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, ha establecido que la garantía de audiencia, implica no solo la obligación de llamar a juicio a una persona, en el caso de la materia administrativa de emplazar a procedimiento, sino que se le debe otorgar la oportunidad de presentar pruebas y que las mismas sean valoradas.

Para cada uno de los diversos procesos, las legislaciones que los regulan establecen, entre otras cosas: Cuáles serán considerados como medios de prueba; cuál será el objeto de la prueba; las etapas de ofrecimiento, admisión, desahogo y, una de las más importantes, la valoración de las pruebas; en dónde se incluyen los criterios de tasación de las pruebas, así como la obligación del juzgador de efectuar un correcto análisis y valoración de las mismas al emitir su sentencia o resolución.

De tal forma, es importante identificar la materia del proceso, para definir cuál legislación será la aplicable, y con ello, qué tribunal será el competente, a fin de tener un amplio panorama respecto de los lineamientos regentes en materia de pruebas en determinado proceso, así como el papel que jugarán las pruebas al emitirse el fallo.

Todo medio de prueba habrá de sujetarse a lo siguiente:

-Los actos deben constar por escrito. Cuando alguna prueba al desahogarse, se haga verbalmente, como la declaración de testigos, se harán constar en el acta correspondiente únicamente las respuestas y no las preguntas y repreguntas que se realicen oralmente durante la audiencia de ley.

-Las actuaciones deben ser redactadas en español.

-Las partes deberán proponer las pruebas tanto en el escrito inicial de demanda como en la contestación de la misma, salvo las pruebas supervenientes, que podrán ofrecerse cuando aparezcan siempre que no se haya cerrado la instrucción, con ciertas excepciones. Como las establecidas en el artículo 59 de la ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. No se admitirán las que el actor ni la demandada, respectivamente, debieron rendir en la demanda y contestación a la demanda.

En principio, aplicando las reglas generales, son objeto de prueba los hechos dudosos o controvertidos y no las normas jurídicas.

En relación con la importancia de la prueba, **Couture** expone lo siguiente:

“Los hechos y los actos jurídicos son objeto de *afirmación* o *negación* en el proceso. Pero como el juez es normalmente ajeno a esos hechos sobre los cuales debe pronunciarse, no puede pasar por las simples manifestaciones de las partes, y debe disponer de medios para verificar la exactitud de esas proposiciones. Es menester comprobar la verdad o falsedad de ellas, con el objeto de formarse convicción a su respecto. Tomada en su sentido procesal la prueba es, en consecuencia, *un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio.*”¹³⁹

¹³⁹COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos Del Derecho Procesal Civil*, 3ª. Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1958, p. 217.

El artículo **80**, de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México del Tribunal local, establece que se admitirán “**toda clase de pruebas**, excepto la confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones, así como que “**los hechos notorios no requieren prueba**”.

El artículo **79** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, aclara que se **deben probar los hechos que motiven los actos**, es decir, los hechos son los únicos que son sujetos a prueba.

El **objeto** de la prueba, es "aquello que debe probarse", la materia de la prueba; pudiendo ser objeto de la prueba: los hechos o el derecho, pero no en todos los casos.

Con base en lo establecido por el artículo **284** del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, por regla general, *sólo los hechos están sujetos a prueba*, excepcionalmente el derecho, cuando se funde en usos o costumbres.

De ahí que, serán los hechos que deban verificar, el objeto de la prueba; concluyendo que aquél dato de cuya inexistencia o existencia debe convencer al juzgador, el sujeto que tenga la carga de la prueba, a ese dato se identifica como el objeto de la prueba.

- La prueba es un medio de convicción en busca de la verdad sobre la pretensión.
- El objeto de la prueba es la convicción del juzgador en relación con los hechos.
- La autoridad es el sujeto de la prueba, es ante quien vamos a acreditar la pretensión.

La **carga de la prueba**: Es quién tiene la obligación de probar.

Por regla general, la carga de la prueba respecto de un acto o resolución fiscal, le corresponde al contribuyente o particular que impugna dicha resolución.

La referida carga de la prueba en el Juicio Contencioso Administrativo, la asume principalmente el particular, ya que se encuentra en desventaja frente a la figura de "**presunción de la legalidad de los actos administrativos**", es decir, los actos y resoluciones de las autoridades se presumirán legales. Dicha presunción se encuentra contemplada en el artículo 79 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Se puede decir, que todo acto de autoridad es legítimo y válido, se presume que siempre respeta los derechos de los gobernados y reúne todos los requisitos de un acto administrativo.

Por ello, es claro que le corresponde al particular la carga de la prueba para poder demostrar lo contrario.

Es decir, en principio corresponde a los particulares desvirtuar la presunción de legalidad de que se encuentran revestidos los actos administrativos.

No obstante, corresponde a las autoridades probar su legalidad cuando quien se vea afectado por ella los niegue lisa y llanamente, siempre que la negativa no implique la afirmación de otro hecho [negativa que encierra una afirmación].

La necesidad de la prueba en el juicio de nulidad se deriva de los elementos de la acción.

Uno es el **derecho Subjetivo**: Que se otorga para poder acudir.

El otro viene a ser la **pretensión**: Que es la finalidad de la acción que consiste justamente en poder demostrar ante el órgano jurisdiccional, la ilegalidad del acto que se está demandando.

La carga de la prueba corresponderá a quien la presente.

En las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa, las mismas, gozan de la presunción de legalidad, por lo que si la parte actora no se allega de pruebas eficaces ante el Tribunal para destruir dicha presunción, éste está obligado a reconocer su legalidad.

Por lo tanto, las pruebas serán los elementos tangibles con que cuentan las partes para demostrar o acreditar un hecho ante el juzgador.

Con ellas, prueban la ilegalidad que promueven es verdad, que los hechos que narran es lo realmente ocurrido, así como la existencia de los actos jurídicos que se mencionan.

3.3.6.1. Tipos

Existen diversas clases de pruebas en el mundo jurídico, sin embargo, sólo interesan: Las que pueden presentarse en el Juicio de Nulidad.

Sobre este aspecto, la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, señala en su artículo **80**, lo siguiente:

“Artículo 80.- En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, regirá el principio de litis abierta; serán admisibles toda clase de pruebas, **excepto** la *confesión mediante absolucón de posiciones*.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya cerrado la instrucción. En éste caso se ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de tres días exprese lo que a su derecho convenga.

Los hechos notorios no requieren prueba.”

De lo que se desprende que, en los juicios que se tramiten ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, serán admisibles:

Toda clase de pruebas, **excepto** la *confesión* de las *autoridades* mediante absolucón de posiciones.

Este artículo sólo se limita a señalar cuáles son las pruebas que no se podrán admitir en los medios de defensa, pero no enlista o menciona los medios de prueba que se pueden hacer valer, es decir, la propia ley no hace una enumeración de ellas.

Por ese motivo, es que para saber cuáles son los medios de prueba que la Ley reconoce, se tendrá que acudir al Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, de aplicación supletoria a la materia, de acuerdo al artículo **1°** de la ley local, mismo que establece los medios de prueba susceptibles de ser admitidos y son:

- ❖ **La confesión;**
- ❖ **Documentos públicos y privados;**
- ❖ **Dictámenes periciales;**
- ❖ **Reconocimiento o inspección judicial;**
- ❖ **Testigos también llamada testimonial;**
- ❖ **Fotografías, copias fotostáticas y demás elementos,**
- ❖ **Escritos, y**
- ❖ **Notas taquigráficas, y,**
- ❖ **En general, demás elementos; y**
- ❖ **Las presunciones. [Legal y Humana].**

Los cuales consisten en:

<i>Prueba</i>	Especificaciones
La confesional.	<p>-Siempre que no provenga de las autoridades por absolución de posiciones, sino de los particulares recurrentes o las partes en el juicio (confesión expresa).</p> <p>-La confesión es el reconocimiento de hechos que una de las partes hace en su propio perjuicio.</p>
Los documentos públicos.	<p>-Consiste en cualquier cosa (papel, hoja, madera, etc.) que tenga algo escrito con sentido inteligible, ya sea a través de signos, símbolos, figuras, números, alguna idea, pensamiento, etc., y que es producido por un funcionario público en ejercicio de sus atribuciones o por un funcionario revestido de fe pública, como puede ser un notario público.</p>
Los documentos privados.	<p>-Aquellos que provienen de terceros y que el Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, no reconoce como documentos públicos. Como por ejemplo: los vales, pagarés libros de cuentas, cartas y demás escritos firmados o formados por las partes o de su orden y que no estén autorizados por escribano o funcionario competente.</p>

<p>Los dictámenes periciales.</p>	<p>-En virtud de que el juez no puede ser un especialista en todas las materias o temas inimaginables, podrá ser asesorado e ilustrado por peritos, que son conocedores o especialistas en las materias sobre la que verse el mismo; es decir, un peritaje contiene una opinión técnica, científica, etc., sobre determinado tema.</p>
<p>El reconocimiento o inspección judicial.</p>	<p>-Consiste en que el juez o los miembros del tribunal examinen directamente cosas o personas para precisar circunstancias o hechos que puedan captarse a la vista directa y objetivamente.</p>
<p>Los testigos, también llamada testimonial.</p>	<p>-Consiste en declaraciones de terceros a los que constan los hechos sobre los que se les examina. La declaración de terceros se hace a través de preguntas contenidas en interrogatorios que formula la parte que ofrece el testigo.</p>
<p>Las fotografías, copias fotostáticas, escritos y notas taquigráficas y, demás elementos</p>	<p>-Quedan comprendidas dentro del término fotografías, las cintas cinematográficas y cualesquiera otras producciones fotográficas. Por los demás elementos: se refiere a cualquier otro medio o elemento que no se ubica en los medios de prueba mencionados.</p>
<p>Las presunciones: [Legal y Humana].</p>	<p>-La presunción es la consecuencia que la ley o el juez deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido: la primera se llama legal y la segunda humana.</p> <p>Hay presunción legal cuando la ley la establece expresamente y cuando la consecuencia nace inmediata y directamente de la ley;</p> <p>Hay presunción humana cuando de un hecho debidamente probado se deduce otro que es consecuencia ordinaria de aquel.</p> <p>Es decir, consisten en un simple mecanismo meramente de raciocinio del propio juzgador a través del cual, por medio de deducción o inducción, se llega al conocimiento de un hecho. Existen presunciones legales “son reglamentadas expresamente por un texto legal” y humanas “son las que sin estar reglamentadas por una ley, son utilizadas por el juzgador dentro de una lógica y raciocinio”.</p>

Por otro lado, se tiene que las pruebas en particular que se podrán ofrecer en el Juicio Contencioso Administrativo o Juicio de Nulidad, son:

- ❖ Testimoniales,
- ❖ Documentales [públicas y privadas],
- ❖ Presuncionales, y,
- ❖ Periciales.

Asimismo, es importante mencionar que la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, en su artículo **80**, también hace alusión a las **pruebas supervenientes**, que son las pruebas de las que se tiene conocimiento o sobrevienen después de que ya se ha iniciado el proceso, [aquella que el demandante ignoraba su existencia], y éstas pueden presentarse siempre que **no se haya cerrado la instrucción**, si existe este supuesto se ordenará dar vista a la contraparte para que exprese lo que a su derecho convenga en un plazo de **3 días**.

También se encuentran contempladas en el artículo **85** la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, otro tipo de pruebas, que son:

Las obtenidas por la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México **CON EQUIPOS Y SISTEMAS TECNOLÓGICOS**.

Dichas pruebas, se apreciarán y valorarán en términos de la Ley que Regula el Uso de Tecnología para la Seguridad Pública de la Ciudad de México.

3.3.6.2. Ofrecimiento

El procedimiento probatorio consistente en las diferentes fases y formalidades establecidas por la ley para la formación de los medios probatorios.

Este procedimiento está integrado por **3** fases que son:

- **El ofrecimiento**
- **Su desahogo**
- **Su valoración**

En el juicio contencioso administrativo no existe en forma tajante la división de fases que integran el procedimiento probatorio, como acontece en otros procesos [civil, laboral, penal].

Por lo cual, la fase de **ofrecimiento** con base en el principio de celeridad que rige tal proceso, en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se ha dispuesto que:

El actor al formular su demanda, como requisito de la misma, deberá ofrecer en ella sus pruebas, y el demandado deberá hacer lo propio al formular su contestación.

Es decir, que en el juicio contencioso administrativo las dos primeras etapas “ofrecimiento y desahogo” se conjuntan en una sola, es decir, que al momento en el que las partes ofrecen las pruebas, tienen que desahogar éstas, al menos todas aquellas que conforme a su propia naturaleza, puedan quedar desahogadas.

Como en cualquier otro procedimiento, se permite el ofrecimiento de pruebas o elementos por medio de los cuales se pueda demostrar la existencia o inexistencia de un acto o un hecho.

Con base en cuyas previsiones normativas se despejan las interrogantes básicas sobre quiénes?, cuándo?, cómo? y de qué forma? tienen la obligación de probar los hechos en que funden sus pretensiones.

Cada una de las partes en el juicio “demandante, demandado y tercero”, tienen el derecho de probar, cumpliendo con las obligaciones y requisitos que para ello exige la ley.

En la fase de ofrecimiento de pruebas, las partes contendientes en el proceso ofrecen al juzgador los diferentes medios de prueba con las que pretenden demostrar sus pretensiones.

Las partes tienen el derecho de ofrecer aquellas pruebas que produzcan convicción en el juzgador, que estén permitidas por la ley y que se refieran a los puntos cuestionados.

Por tanto, se tiene que el **PRIMER** momento procesal de las pruebas, en la vía tradicional, es decir, su **OFRECIMIENTO**, así como su admisión, encuentran fundamento en el artículo **80**, de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, mismo que a la letra dice:

“**Artículo 80.** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, regirá el principio de litis abierta; *serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesión mediante absolucón de posiciones.*

Las *pruebas supervenientes* podrán presentarse *siempre que no se haya cerrado la instrucción.* En éste caso se ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de tres días exprese lo que a su derecho convenga.

Los hechos notorios no requieren prueba.”

Así también, se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones: Las de la *Sección Quinta, “De las Pruebas”*, contenidas en sus artículos **79 a 91**, en relación con los artículos **57, 62, 66 y 67**, todos de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México del Tribunal en cita.

El **ofrecimiento** de las pruebas tendrá lugar, como se ha visto, **en el momento de la presentación de la demanda o de la contestación de la demanda**, según cada una de las partes; a **excepción** de las **pruebas supervenientes**, que podrán ofrecerse **cuando aparezcan** siempre y cuando **no se haya cerrado la instrucción**.¹⁴⁰

En virtud de lo anterior, el artículo **80**, de la ley en comento prevé que se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones.

Esto es, porque se debe tomar en cuenta, que el procedimiento contencioso-administrativo, carece de solemnidades y evita formalidades innecesarias, además hay que tomar en consideración que uno de los sujetos de la relación jurídica, es la autoridad administrativa, y ésta actúa a través de sus funcionarios o titulares de los órganos, por lo que las manifestaciones en relación con la confesional podrán no referirse a hechos propios.

El ofrecimiento de pruebas documentales no representa problema alguno, ya que cuando éstas obran en poder de las partes deberán exhibirse con la demanda o con la contestación de la demanda, según corresponda.

¹⁴⁰Cfr. Artículo 80 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

La admisión de las pruebas la hace el magistrado instructor, normalmente en el auto que admite la demanda o en el que se admite su contestación, aunque no existe prohibición de que pueda hacerse un auto diferente.

Atento a lo anterior, las pruebas que pueden recibirse son:

Prueba pericial o testimonial: También deberán ofrecerse desde la demanda y con la contestación de la demanda o de su ampliación.

Así, se tiene que de conformidad con el artículo **80**, de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, los **hechos notorios** no requieren prueba, pudiendo las Salas del Tribunal, si lo consideran pertinente, ordenar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estime necesario, debiendo emitirse acuerdo debidamente fundado y motivado en el que razone su procedencia.¹⁴¹

Por otro lado, se tiene que uno de los momentos más importantes del control de la prueba, lo constituye el momento de la admisibilidad de la misma, esto responde a que es el momento en el cual el juzgador decide sobre el destino de ésta; ya sea que se **admite** o **deseche**.

Por lo que, el control que el Magistrado Instructor realiza en este momento se encuentra íntimamente relacionado con el del ofrecimiento, que es un elemento a cumplir de la prueba para adquirir esta categoría como tal.

Es pues, en ese sentido que el Magistrado Instructor debe controlar que se introduzca al proceso únicamente aquella prueba que sea necesaria, y pertinente con el hecho investigado.

¹⁴¹Cfr. Artículo 83 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

En conclusión se puede decir, que el ofrecimiento de la prueba en el juicio contencioso administrativo, tiene como fundamento **garantizar el derecho de defensa del actor**, ya que dicha cuestión permite mostrar con antelación la prueba que se pretende incorporar al juicio y sobre la cual se fundamenta la demanda.

3.3.6.3. Desahogo

El **SEGUNDO** momento de las pruebas, en la vía tradicional, es decir, su **DESAHOGO**, encuentra fundamento en el artículo **94** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, misma que dice:

Artículo 94. El Magistrado Instructor, cinco días después de que haya concluido la sustanciación del juicio, **cuando no existiere ninguna prueba pendiente por desahogar** que **amerite** necesariamente la **celebración de una audiencia**, ni cuestión pendiente que impida su resolución, notificará a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia; dichos alegatos no pueden ampliar la litis fijada en los acuerdos de admisión a la demanda o de admisión a la ampliación a la demanda, en su caso.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción del juicio, sin necesidad de una declaratoria expresa, y a partir del día siguiente empezará a computarse el plazo previsto en el artículo 96 de esta Ley.

De lo anterior, se advierte que el desahogo de las pruebas se efectúa en la audiencia respectiva, por lo que dicho desahogo constituye su objeto.

Las salas del Tribunal, a través de los Magistrados Instructores, acordarán de oficio, el desahogo de las pruebas que estime conducentes o acordar la práctica de cualquier diligencia para la mejor decisión del asunto, notificando oportunamente a las partes a fin de que puedan intervenir, si así conviene a sus intereses.¹⁴²

Ahora bien, para que sea posible el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, es necesario llevar a cabo ciertos actos en preparación de las mismas.

La **FASE DE PREPARACIÓN DE PRUEBAS**: Consiste en los diferentes actos del juzgador, de las partes, y de los auxiliares, a fin de estar en posibilidad de desahogar las pruebas que hayan sido admitidas, o bien ordenadas con base en las diligencias para mejor proveer.

Así, dentro de esta fase en el contencioso administrativo, el Magistrado instructor requerirá a las autoridades, sean parte o no, la exhibición de las documentales que sin causa justificada no hayan sido expedidas oportunamente a la parte interesada.

Por otro lado, respecto del **DESAHOGO DE PRUEBAS**, se puede decir que:

Esta última fase del procedimiento probatorio consiste en el perfeccionamiento, desarrollo o descargo de las pruebas, el cual entraña una diversidad de procedimientos, algunos sencillos y otros complejos, todo dependiendo del tipo de prueba a desahogarse.

El Magistrado proveerá la correcta integración del juicio, mediante el desahogo oportuno de las pruebas, **hasta antes del cierre de instrucción**.

¹⁴²Cfr. Artículo 82 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Así, tenemos que tratándose de las **pruebas documentales**, no existe mayor problema para su desahogo, pues éstas se desahogan por su propia naturaleza, en virtud de obrar agregadas a los autos del juicio, y, por lo tanto, no hay trámite alguno que efectuar.

En cambio, de los otros medios probatorios, como son: la **confesional**, la **testimonial**, la **pericial** y la **inspección**, su desahogo sí requiere de un procedimiento especial que determina la manera, la forma, el tiempo y el lugar en que habrá de efectuarse.

Así, dicha valoración se hace, no dentro del procedimiento probatorio, sino fuera de él, al momento de dictarse la sentencia.

Por último, también tienen pleno valor probatorio los actos de comprobación de las autoridades administrativas, respecto de los hechos que consten en los actos respectivos.

Por otro lado, se tiene que uno de los momentos más importantes del control de la prueba lo constituye el momento del desahogo de la misma, y que se lleva a cabo **hasta antes del cierre de instrucción**, para que una vez cerrada dicha instrucción, posteriormente se valore y se dicte sentencia conforme a derecho.

3.3.6.4. Valoración

El **TERCER** momento de las pruebas, en la vía tradicional, es decir, su **VALORACIÓN**, encuentra fundamento en el artículo **91** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

- ✓ **Harán prueba plena,**
- ✓ **Entenderán como legalmente afirmados los hechos,**
- ✓ **Quedará a la prudente apreciación del Magistrado Instructor; y**
- ✓ **En los juicios relacionados con la materia de Responsabilidades Administrativas, se estará a lo dispuesto por la Ley correspondiente.**

De dicho artículo se advierte, que en el procedimiento contencioso-administrativo, hace 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*.¹⁴³

Si en los documentos públicos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió, que se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

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

¹⁴³Para conocer las características que revisten a los documentos públicos, véase el artículo 327 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, vigente.

El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como las demás pruebas quedará a la prudente apreciación del Magistrado Instructor que esté conociendo de la controversia, para efectos de formarse un criterio justo y equitativo.

En los juicios relacionados con la materia de Responsabilidades Administrativas, se estará a lo dispuesto por la Ley correspondiente.

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 las reglas señaladas por el artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa local, pero en este caso, deberá fundar razonadamente este aspecto en la sentencia que emita.

La Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, establece la forma en que el juzgador valorará las pruebas que se hayan desahogado dentro del juicio, a efecto de dictar su sentencia.

En términos del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, **valoración**, se define como:

Acción y efecto de valorar. Para una mejor comprensión del término, se debe saber que se entiende por valorar, al efecto el diccionario nos indica que es: *reconocer, estimar o apreciar el valor o mérito de alguien o algo.*

De ahí que, de primera instancia la definición que nos proporciona el citado diccionario nos indica las actividades que la persona que vaya a llevar a cabo la valoración debe efectuar: 1) reconocer, 2) estimar y 3) apreciar.

El momento en el cual se procede jurídicamente a valorar las pruebas, es precisamente cuando el órgano respectivo, ya sea administrativo o jurisdiccional emite su resolución.

Ello, sin menoscabo de la evidente existencia de una incipiente valoración anticipada que se instaura al momento de determinar no sólo la legalidad, sino incluso la pertinencia del material probatorio, que se presenta para que pueda procederse a su admisión.

Por otro lado, se tiene que en esta materia, la valoración de las pruebas se hará a través de un **sistema mixto**, consagrado en la teoría general de la prueba, para la valoración de las mismas; por lo que, primeramente es de mencionarse los **3** sistemas de apreciación probatoria dentro del sistema jurídico mexicano, que son los siguientes:

1. Prueba Tasada o Legal: Conocido como "**Sistema Legal**", es aquel que vincula al juzgador a la privación, a la prueba de una eficacia determinada; aquí las pruebas tienen un valor atribuido por el legislador expresamente dentro de un cuerpo normativo.

2. Prudente Arbitrio del Juez, de la "**Sana Crítica**", o de la **Prueba Razonada o de la Libre Apreciación de la Prueba:** Algunos ordenamientos establecen abiertamente este sistema, conocido también como sistema de sana crítica, en virtud del cual se da la libertad al juzgador para determinar la eficacia de la prueba, el valor que le otorgará a cada probanza al dictar su sentencia.

3. Sistema Mixto: Porque combina los dos anteriores: Éste es un sistema intermedio en que sólo algunas pruebas tendrán un valor previamente atribuido por el legislador, y en otras, el propio autor de la ley le concede al juzgador la capacidad de atribuirle el valor que determine su prudente arbitrio a las pruebas.

Un ejemplo de ello, lo encontramos en las disposiciones jurídicas que determinan que algunos medios deberán valorarse en calidad de prueba plena, tal como se dispone en el artículo **91, fracción I**, de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para los documentos públicos o las confesiones expresas de las partes.

Como se puede observar la redacción de la fracción **I** de dicho numeral, la ley en cita, le otorga un pleno valor probatorio a las pruebas ahí descritas; por tanto, éste es un **sistema de prueba tasado**.

Enlistando las pruebas a las que, en principio, deberá otorgárseles un valor pleno, son:

- a.-Confesión expresa de las partes.**
- b.-Presunciones legales que no admitan prueba en contrario.**
- c.-Hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos.**
- d.-Afirmación de hechos, que consten en actas derivadas de los actos de comprobación de las autoridades administrativas.**

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.

En la **segunda**, que la ley llama **Prudente Arbitrio del Juez**, también conocido como de la "**Sana Crítica**", o de la **Prueba Razonada o de Libre Apreciación**:

El juez no obedece a un criterio legal preestablecido, sino a lo que dicta su propia estimación; no es la ley quien fija el valor de la prueba, **es el juzgador**.

El Tribunal tiene total libertad para decidir a cuál de los medios de prueba le va a reconocer mayor mérito, por así haber impactado en su ánimo, sin que la ley pueda limitar esa facultad.

La apreciación está basada en la circunstancia de que el Juez por el resultado de las pruebas forme libremente su convicción respecto de la verdad de los hechos afirmados en el proceso.

Ejemplo de lo anterior, son todas aquellas disposiciones jurídicas que dejen a la libre o prudente apreciación del juzgador las pruebas aportadas, tal como se hace en la fracción **III**, del artículo **91** en cita, que coloca bajo esa connotación las pruebas periciales y testimoniales, entre otras.

En su fracción **II**, establece que tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas.

En su fracción **III**, establece que el valor de las pruebas pericial y testimonial, así como las demás pruebas quedará a la prudente apreciación del Magistrado Instructor, es decir, del juzgador; al no otorgarles un valor predeterminado a las pruebas, se encuentra con un **sistema de libre apreciación**.

Se puede observar que los legisladores consideraron que había determinadas pruebas a las cuales debía fijarse un valor pleno por considerar que se trata de medios indubitables.

Pero prosiguieron, respecto de las pruebas a las cuales aún no les daban un valor establecido en ley, dotando al juzgador de plena libertad para que sea éste quien decida bajo su "**prudente apreciación**".

La apreciación que llevará el juzgador, es un reconocimiento del valor que otorgará a cada una de las probanzas.

Distinguiendo cuáles son para él, las que considera que lo llevan al conocimiento de la verdad.

Dicho reconocimiento debe de plasmarse en un documento, siendo éste la sentencia que debe de emitir el juzgador al decidir sobre la cuestión puesta a su consideración.

Finalmente, concluye el artículo estableciéndonos que: *Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la autoridad jurisdiccional adquiera 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.*

Con base en un sistema tasado de valoración de pruebas, algunas de ellas tendrán valor pleno.

Por otro lado, establece que todas aquellas que no encuadren en la primera hipótesis serán valoradas conforme a la prudente apreciación del juzgador.

Asimismo, da la posibilidad de que el juzgador se aparte de lo establecido en las 2 primeras reglas de valoración, y adquiera una convicción distinta de los hechos, derivada de las pruebas rendidas y las presunciones formadas, obligándose a fundar razonadamente en su sentencia tal situación.

Ello, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, pues el propio precepto procesal le obliga a exponer los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.

El sistema que predomina en el derecho mexicano es el **sistema mixto**: Porque combina los **2** anteriores, es decir, se determina el valor de unas pruebas y en otras, se deja al órgano jurisdiccional libertad de valorar.

Es de concluirse que es una obligación para el juzgador el realizar una valoración de las pruebas, a fin de que los medios que le fueron proporcionados por las partes o de los cuales él se allegó, lo conduzcan a conocer la verdad de los hechos controvertidos, y de esa forma poderse pronunciar en cuanto a las pretensiones de las partes.

Las pruebas se establecen para producir convicción en el juzgador, quien debe resolver la controversia antes planteada, mediante la emisión de una sentencia.

En tal sentencia, ha de proceder a darle determinado valor a las probanzas que se hayan rendido en juicio.

De la apreciación que haga de las pruebas deriva si los hechos aducidos por las partes, en apoyo a sus acciones y excepciones, están debidamente probados.

3.3.7. Audiencia

Audiencia, viene “(Del latín *audientia*), **Consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa**”.¹⁴⁴

De esta forma se tiene que la audiencia es una diligencia en la cual, las partes tienen contacto con el juzgador, para ofrecer y desahogar pruebas tendientes a acreditar los extremos de su acción y defensa, donde de conformidad con el artículo **94** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, mismo que a la letra se inserta:

“**Artículo 94.** El Magistrado Instructor, cinco días después de que haya concluido la sustanciación del juicio, **cuando no existiere ninguna prueba pendiente por desahogar** que amerite necesariamente la **celebración de una audiencia, ni cuestión pendiente que impida su resolución**, notificará a las partes que tienen un término de **cinco días** para **formular alegatos por escrito**. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia; dichos alegatos no pueden ampliar la litis fijada en los acuerdos de admisión a la demanda o de admisión a la ampliación a la demanda, en su caso.

Al **vencer** el **plazo de cinco días** a que se refiere el párrafo anterior, **con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción del juicio**, sin necesidad de una declaratoria expresa, y a partir del día siguiente empezará a computarse el plazo previsto en el artículo 96 de esta Ley.”

Derivado de lo anterior, se tiene que el Magistrado Instructor, **5 días** después de que haya concluido la sustanciación del juicio, cuando no existiere ninguna prueba pendiente por desahogar que amerite necesariamente la celebración de una audiencia, ni cuestión pendiente que impida su resolución, notificará a las partes que tienen un término de **5 días** para formular alegatos por escrito.

¹⁴⁴*Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo 1, [A-B]*, Porrúa, S.A., DE C.V.-UNAM-IIIJ, México, 2002, p. 423.

Al vencer dicho plazo con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción del juicio, sin necesidad de una declaratoria expresa, y a partir del día siguiente empezará a computarse el plazo previsto en el artículo **96** de esta Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Es decir, que dentro de los **30** días siguientes a aquél en el que se cierre la instrucción, la sentencia se pronunciará y por tanto, se resolverá el juicio mediante ese dictado de fallo.

Es importante recordar que la citación para la audiencia [fecha y hora], se fijan en el auto admisorio de la demanda, en un plazo que no excederá de **20** días.

OBJETO de la **AUDIENCIA** del juicio:

- Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas por las partes,
- Oír los alegatos correspondientes y,
- Dictar sentencia.

La recepción de las pruebas en la audiencia se sujeta a las reglas que establece el artículo 80 en relación con los artículos 59 y 94, de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México del tribunal local.

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

Se desecharan aquellas que el actor debió rendir y no aportó en la demanda y contestación de la demanda; salvo las supervenientes y aquellas que después de la demanda y contestación, se hallen en alguno de los casos siguientes:

- I.- Ser de fecha posterior a dichos escritos;**
- II.- Los de fecha anterior, respecto de los cuales, manifieste bajo protesta de decir verdad, no haber tenido conocimiento de su existencia; y**
- III.- Los que no haya sido posible obtener con anterioridad por causas que no sean imputables a la parte interesada, y siempre que los haya solicitado dentro del término señalado en el artículo anterior.**

En el caso de la prueba *pericial* la sala determina si es necesario nombrar un perito tercero en discordia y, si fuese así, se suspende la audiencia, fijando fecha y hora para la continuación de la misma con el dictamen del perito tercero que se hubiera designado.

Las partes y la sala pueden formular observaciones y hacer preguntas a los peritos.

En relación con la prueba testimonial, se deben separar los testigos para examinarlos, se les hace la protesta de ley a cada uno de ellos para que respondan con la verdad y se les apercibe de las sanciones que pueden aplicárseles en caso de no hacerlo así.

Las preguntas que se les formulen deben tener relación directa con los puntos controvertidos y estar concebidas en términos claros, procurando que en una sola no se comprenda más de un hecho.

La sala debe cuidar que se cumplan estas condiciones. Se pueden formular repreguntas para las partes; y la sala, a su vez, también podrá examinar a los testigos.

3.3.8. Alegatos

Alegato es el acto generalmente realizado por escrito, mediante el cual el abogado de una parte, expone las razones de hecho y de derecho, en defensa de los intereses jurídicos de su patrocinado, en un proceso.

Los alegatos “sirven básicamente para desvirtuar lo dicho por la autoridad en la contestación a la demanda, por parte del actor, y son útiles, a la autoridad, para destacar los aspectos relevantes de la *litis* planteada por el juicio con la contestación a la demanda”.¹⁴⁵

En este sentido,“(…) los alegatos no son otra cosa más que las manifestaciones que las partes aducen en relación con sus pretensiones, sin que el juzgador esté obligado a resolver conforme el contenido de ellos, sino de acuerdo con la *litis* planteada, enumerando las pruebas, apreciándolas conforme lo crea debido, exponiendo las razones legales que le sirven de fundamento.” “(…) el escrito de alegatos tiende solamente a que las partes manifiesten lo que a su interés convenga, pero de ninguna manera esos argumentos pueden cambiar el resultado de las pruebas existentes en autos, y por consecuencia tampoco el sentido de la sentencia”.¹⁴⁶

Así, “Los alegatos son una exposición razonada de las partes para demostrar, conforme a Derecho, que les asiste la razón y la justicia dentro del ámbito de su impugnación, motivo del juicio. Para el demandante son una oportunidad para insistir en la procedencia de su demanda, tratando de desvirtuar la contestación, pruebas y demás instrumentos usados por las demandadas y, en su caso, del tercero interesado. No se trata de cambiar la esencia de la *litis* planteada con la

¹⁴⁵CARRASCO IRIARTE, op. cit., nota 120, p. 222.

¹⁴⁶CARRASCO SOULÉ LÓPEZ, op. cit., nota 105, p. 380.

demanda y la contestación de ésta, así como de la ampliación a la demanda, si la hubo, y de su respectiva respuesta, sino simplemente de reafirmar lo que se ha expresado, manifestándolo en afirmaciones tajantes y determinantes hacia el juzgador”.¹⁴⁷

Por lo que, unos buenos alegatos deben contener los siguientes puntos:

- “i) (...) una relación breve y precisa de los *hechos controvertidos* y un análisis detallado de las *pruebas* aportadas para probarlos, (...),
- ii) (...) la *aplicabilidad de los preceptos jurídicos* invocados a los hechos afirmados, y en su opinión, probados (...), y
- iii) (...) las partes *concluyen que*, tomando en cuenta que los hechos afirmados se han probado y se ha demostrado la aplicabilidad de los fundamentos de derecho aducidos, *el juez debe resolver en sentido favorable a sus respectivas pretensiones o excepciones.*”¹⁴⁸

Los alegatos en el juicio contencioso administrativo, se presentan por escrito, permiten resumir, razonar, sintetizar y, aún sistematizar los argumentos más importantes vertidos en la demanda y en la ampliación, reiterar los fundamentos y motivos de las acciones, excepciones, así como lo administrado o probado en el desahogo de las diversas probanzas, para hacer notar al juzgador lo probado en juicio.

Con ellos, las partes pueden hacer razonar a los juzgadores respecto de por qué les asiste la razón, al insistir sobre los argumentos por los que las pruebas aportadas al juicio deben dar convicción al juzgador para decidir en su favor, haciéndole notar las incongruencias de su contraparte, reiterándole que se tiene la razón y que con las pruebas aportadas ha acreditado su pretensión.

¹⁴⁷VENEGAS ALVAREZ, op. cit., nota 107, p. 702.

¹⁴⁸OVALLE FAVELA, op. cit., nota 113, p. 180.

Los alegatos se encuentran contenidos en la Sección Séptima <Del Cierre de Instrucción>, en el artículo **94** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, mismo que a la letra dice:

“Artículo 94. El Magistrado Instructor, cinco días después de que haya concluido la sustanciación del juicio, **cuando no existiere ninguna prueba pendiente por desahogar** que amerite necesariamente la **celebración de una audiencia, ni cuestión pendiente que impida su resolución**, notificará a las partes que tienen un término de cinco días para **formular alegatos por escrito**. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia; dichos alegatos no pueden ampliar la litis fijada en los acuerdos de admisión a la demanda o de admisión a la ampliación a la demanda, en su caso. Al **vencer el plazo de cinco días** a que se refiere el párrafo anterior, **con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción del juicio**, sin necesidad de una declaratoria expresa, y a partir del día siguiente empezará a computarse el plazo previsto en el artículo 96 de esta Ley.”

Derivado de lo anterior, se tiene que el Magistrado Instructor, **5** días después de que haya concluido la sustanciación del juicio, cuando no existiere ninguna prueba pendiente por desahogar que amerite necesariamente la celebración de una audiencia, ni cuestión pendiente que impida su resolución, notificará a las partes que tienen un término de 5 días para formular alegatos por escrito.

Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia; los mismos, no pueden ampliar la litis fijada en los acuerdos de admisión a la demanda o de admisión a la ampliación a la demanda, en su caso.

Al vencer dicho plazo con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción del juicio, sin necesidad de una declaratoria expresa, y a partir del día siguiente empezará a computarse el plazo previsto en el artículo **96** de Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Es decir, que dentro de los **30** días siguientes a aquél en el que se cierre la instrucción del juicio, la sentencia se pronunciará y por tanto, se resolverá dicho juicio mediante ese dictado de fallo.

En relación con lo anterior, se puede decir que, una vez que la autoridad demandada ha entregado su contestación a la demanda, o según sea el caso, la contestación de ampliación de demanda, no existiendo prueba pendiente de desahogarse, ni cuestión o incidente en trámite que impida dictarse la sentencia.

La casi totalidad de los Magistrados Instructores de las Salas locales, quizás percatados de que se deja en estado de indefensión a la parte actora al notificar por lista el plazo para que preste sus alegatos, han optado al tener por contestada la demanda, a indicar que **“a partir de la fecha en que surta efectos la notificación del presente auto y transcurrido el plazo de 10 días e inmediatamente al día siguiente contarán con un plazo de 5 días para presentar alegatos por escrito en este asunto”**.

Al respecto, es aplicable el siguiente criterio que a la letra dice:

ALEGATOS EN JUICIO DE NULIDAD. LA RESOLUCION QUE CONCEDE TERMINO PARA FORMULARLOS, NO ES OBLIGATORIO NOTIFICARLA PERSONALMENTE O POR CORREO CERTIFICADO. De la recta interpretación del artículo 253 del Código Fiscal de la Federación se deduce que la resolución dictada en el juicio de nulidad mediante la cual se concede término a las partes para formular alegatos no es obligatorio notificarla personalmente o por correo certificado; por tanto, si en el juicio de nulidad consta que tal proveído se notificó al actor por lista no se infringe la disposición legal mencionada.¹⁴⁹

¹⁴⁹VI.2o.72 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IV, noviembre de 1996, p. 397.

Si de la lectura de los alegatos no se desprende algo que llame la atención del magistrado instructor, bastaría que en el proyecto de sentencia que elabore, manifieste que se recibieron los alegatos que el fallo toma en consideración.

PRESENTACIÓN: Los alegatos deben ser por escrito y presentados en el momento en que se abra el periodo de alegatos hasta antes del cierre de instrucción del juicio.

Aún cuando **constituyen una carga procesal para las partes**; el Juzgador, no tiene la obligación de pronunciarse sobre ellos en la sentencia que se dicte.

Los alegatos **no forman parte de la Litis de un juicio**; el que no constituya instancia, no le resta relevancia a los alegatos, sino todo lo contrario, sobre todo en el caso del actor, puede además centrar la Litis, argumentar respecto de las defensas presentadas por la demandada y hacer énfasis en los argumentos más importantes para lograr una sentencia favorable.

Se tiene que sólo el acto impugnado, la contestación de la demanda y las pruebas aportadas pueden formar parte de la litis en el juicio.

Por lo que, se tiene que debido a la naturaleza de los alegatos, éstos constituyen simples opiniones o conclusiones lógicas de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones.

No pueden tener la fuerza procesal que la propia ley le reconoce a la demanda y a la contestación de la demanda, al no constituir una obligación para el juzgador entrar al estudio de los razonamientos expresados en esos alegatos.

En los alegatos las partes no pueden sustraerse de la litis, pueden aprovecharse para resaltar la débil o nula defensa que en su contestación produjo la autoridad; el mejoramiento de la resolución que ésta hace al producir su contestación, sustrayéndose de la Litis.

La **FINALIDAD** de presentar alegatos en juicio es “influir decididamente en el ánimo del juzgador, para que se dicte una sentencia favorable a los intereses de una de las partes”. “Los alegatos constituyen una carga procesal de las partes, pero no vinculan al juez, es decir, no lo constriñen a pronunciarse en la sentencia sobre lo alegado.”¹⁵⁰

De acuerdo al sistema jurídico mexicano, en concreto, el **párrafo segundo** del artículo **14 Constitucional**, establece que nadie podrá ser privado sino mediante juicio seguido por los tribunales previamente establecidos y en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, así entonces, las formalidades esenciales del procedimiento en conjunto deben garantizar una adecuada oportunidad de defensa.

Ello es así, ya que en el momento en que se dicta la resolución que pone fin al proceso sin que se tomen en cuenta los alegatos, se violan las formalidades esenciales del procedimiento.

Al respecto, es aplicable el siguiente criterio emitido por los Tribunales Colegiados de Circuito, donde se analiza la importancia de respetar el debido proceso legal:

¹⁵⁰BUCIO ESTRADA, Rodolfo, *Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 2009, p. 334.

ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SI EL SECRETARIO DE ACUERDOS DE UNA SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE LIMITA A PONER UN SELLO QUE ORDENA AGREGAR A LOS AUTOS "SIN MÁS TRÁMITE" EL ESCRITO RELATIVO Y SIN PROVEÍDO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR, VIOLA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De conformidad con el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales están obligadas a seguir todo juicio conforme a las formalidades esenciales del procedimiento y a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. En congruencia con lo anterior, de los artículos 38, fracción VII y 50, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que corresponde a los Magistrados instructores dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, autorizándolas con su firma, y que los secretarios de Acuerdos de las Salas Regionales de ese órgano carecen de atribuciones para dictar proveídos o instruir con autonomía los juicios, pues su función durante el trámite del juicio contencioso administrativo federal se reduce a autorizar con su firma las actuaciones del Magistrado instructor. Por tanto, si el secretario de Acuerdos de una Sala Regional se limita a poner un sello que ordena agregar a los autos el escrito de alegatos, "sin más trámite" y sin proveído del Magistrado instructor, viola el precepto constitucional mencionado, pues además de que no existen fundamentos que permitan esa práctica, distorsiona el debido proceso y pone en riesgo la efectividad de los alegatos que en el juicio deben ser considerados expresamente en el dictado de la sentencia y, en consecuencia, cuando se presente esta violación procesal que afecta las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, debe concederse el amparo y reponer el procedimiento para que el instructor lo ajuste a derecho.¹⁵¹

Se debe respetar el plazo para la formulación de los alegatos a fin de que éstos puedan ser considerados en las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, ya que dichos alegatos ponen fin al juicio de nulidad.

¹⁵¹II.3o.A.106 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. II, marzo de 2014, p. 1506.

Los alegatos son opcionales para las partes, es decir, pueden no presentarlos, sin embargo, por ley se les da el derecho a las partes de hacerlo.

Es después de que éstos se presentan o en su defecto, que concluya el término para que se haga, que sobreviene el momento procesal conocido como el **cierre de instrucción** que no es otra cosa que ***el momento en el que el asunto se encuentra en posibilidad de ser resuelto***, todas vez, que se agotaron todas la etapas y formalidades del proceso.

En relación con lo anterior, se hablará respecto del **CIERRE DE INSTRUCCIÓN**:

Es el momento procesal, mediante el cual se reconoce que el procedimiento se encuentra debidamente integrado y no existen cuestiones pendientes por desahogarse, como pueden ser pruebas supervenientes o requerimientos, o algún incidente por resolver o recurso de reclamación que alguna de las partes haya interpuesto.

Cuando durante el desarrollo del juicio después de la admisión de la contestación a la demanda, o en su caso, la contestación a la ampliación de la demanda, no queda ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, algunas ponencias acostumbran que, en el mismo acuerdo que admite la contestación o la contestación a la ampliación de la demanda, se otorgue a las partes el término para presentar sus alegatos.

Una vez que haya transcurrido el término para que las partes formulen sus alegatos, se procede a turnar los autos al Magistrado Instructor, que dictará acuerdo en el cual se declarará cerrada la instrucción para posteriormente dictar la sentencia correspondiente.

El Magistrado Instructor observará el proveído por medio del cual se admitió a trámite la demanda y la fecha que señaló para observar el cierre de instrucción, verificará si se encuentra completo y debidamente integrado el expediente.

Si es así, deberá declarar cerrada la instrucción; sin embargo, de no ser así, podrá para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, requerir, hasta antes del cierre de instrucción, la exhibición de cualquier documento que tenga relación con ellos, así como ordenar la práctica de cualquier diligencia que, aunque no haya sido solicitada por las partes, considere pertinente cuando se presenten cuestiones de carácter técnico.

Dicho Magistrado Instructor podrá ordenar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estime necesario, debiendo emitirse acuerdo debidamente fundado y motivado en el que razone su procedencia, ello para que se provea debidamente la integración del expediente del juicio.

En el proceso civil, el cierre de instrucción significa “**citación para sentencia**”.

Es un acto procesal en virtud del cual, el juzgador una vez formulados los alegatos o concluido el plazo para alegar, suspende la actividad procesal y les comunica a las partes, que procederá a dictar sentencia.

Al respecto, es aplicable el siguiente criterio, que a la letra dice:

CITACIÓN PARA SENTENCIA. DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 1407 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, ES EL ACTO PROCESAL POR EL QUE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL, DA AVISO A LAS PARTES EN CONFLICTO QUE SU INTERVENCIÓN EN EL JUICIO HA TERMINADO Y QUE SÓLO DEBERÁN ESPERAR LA DECISIÓN DEFINITIVA QUE DICTE EL JUEZ DEL CONOCIMIENTO. De una recta interpretación del artículo 1407 del Código de Comercio, se desprende que la citación para sentencia, es el acto procesal de orden público por medio del cual, el órgano jurisdiccional hace saber a las partes, que llegó a su fin la intervención de ellas en la etapa de conocimiento del juicio y sólo habrá que esperar a que el juzgador resuelva el problema jurídico planteado ante su potestad; sin embargo, si aún existen pruebas pendientes por resolver, la oferente estará en posibilidad de llamar la atención del a quo sobre el desahogo de las mismas; pero si es omisa, se le tendrá por consentido el referido evento de citación y perdido su derecho a pedir que se subsanen deficiencias cometidas con anterioridad.¹⁵²

EFFECTOS DE LA CITACION PARA SENTENCIA:

- Suspender el impulso procesal de las partes hasta que se dicte sentencia.**
- Sujetar al Juez a dictar la sentencia en un plazo de 30 días siguientes a aquél en el que se cierre la instrucción.**
- Impedir que se promuevan recusaciones.**

En el juicio contencioso administrativo, la transición entre la etapa de la instrucción y la de resolución, se da con el cierre de la instrucción, posterior a la exposición de los alegatos.

¹⁵²I.6o.C. J/22, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, octubre de 2000, p. 1102.

Es decir, el **cierre de instrucción**: *Es el acto por el que se hace saber a las partes que el Juzgador está listo para dictar sentencia, debido a que no existe cuestión alguna que lo impida.*

Por otro lado, respecto de este capítulo, es aplicable el siguiente diagrama, donde se pueden apreciar las diferentes etapas del juicio contencioso administrativo llevado a cabo en el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que son:



CAPÍTULO 4. LA SENTENCIA Y SU CUMPLIMENTACION

4.1. Concepto

En primer lugar, es necesario estudiar la definición del vocablo sentencia, y ésta se remonta a Las Siete Partidas, ordenamiento en el que se entendía por sentencia: **“la decisión legítima del juez sobre la causa controvertida en su tribunal”** [Ley 1ª, tít. 22, párrafo 3º.].

“Escriche comenta la definición y dice que se llama así porque la palabra sentencia procede del vocablo latino *sentiendo*, ya que el juez declara lo que siente, según lo que resulta del proceso”.¹⁵³

El término sentencia viene “Del latín *sententia*, máxima, pensamiento corto, decisión.

“Resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.”¹⁵⁴

Para **Galindo Garfias** la sentencia es “la resolución judicial por la cual el órgano jurisdiccional competente, aplica la norma al caso concreto, a la cuestión planteada por las partes.”¹⁵⁵

¹⁵³PALLARES, EDUARDO, *Diccionario De Derecho Procesal Civil*, Vigésimanovena Edición, Porrúa, México, 2008, p. 724.

¹⁵⁴CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Diccionario De Derecho Fiscal*, 3ª. Edición, Primera Reimpresión, Febrero de 2011, Oxford University Press, México, 2008, p. 702.

¹⁵⁵GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Derecho Civil*, Decimoquinta Edición, Porrúa, México, 1997, p. 293.

Aunado a su definición, también afirma que pronunciando la sentencia surge la obligación impuesta por el Estado hacia la parte vencida, es decir, nace la obligación de acatar o cumplir la sentencia.

Para el maestro **Fix Zamudio**, la sentencia “es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la *terminación normal* del proceso”.¹⁵⁶

“La *sentencia* es el acto mediante el cual el juzgador declara la tutela jurídica que concede el Derecho objetivo a un interés determinado resolviendo una controversia, cierra un proceso y crea certidumbre sobre alguna situación jurídica”.¹⁵⁷

La **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, menciona respecto del concepto de sentencia que:

Una sentencia no es sino una relación lógica de antecedentes dados para llegar a una conclusión que resuelva la controversia sometida al juzgador; y que la sentencia la constituyen tanto la conclusión lógica de sus antecedentes, como las proposiciones que fijen el sentido de tal resolución no pudiendo tenerse por sentencia una parte de la misma, como es la resolutive, sin la relación de los hechos que aparezcan en el proceso con los fundamentos legales de la resolución.

¹⁵⁶FIX ZAMUDIO, Héctor, [Coord.], *Las Humanidades En El Siglo XX*, UNAM, México, 1975, p. 99.

¹⁵⁷CARRASCO SOULÉ LÓPEZ, op. cit., nota 105, p. 703.

Al respecto, le es aplicable el siguiente criterio, que a la letra dice:

SENTENCIA, CONCEPTO DE. Una sentencia no es sino una relación lógica de antecedentes dados para llegar a una conclusión que resuelva la controversia sometida al juzgador; por lo mismo, la sentencia la constituyen tanto la conclusión lógica de sus antecedentes, como las proposiciones que fijen el sentido de tal resolución y no puede citarse que cuando se aclare la congruencia de los elementos del razonamiento que el Juez hace, para llegar a una conclusión, se viola la suspensión del fallo, sólo porque en razón de dicha congruencia, sea necesario aclarar el sentido de la proposición, pues **no puede tenerse por sentencia una parte de la misma, como es la resolutive, sin la relación de los hechos que aparezcan en el proceso con los fundamentos legales de la resolución.**¹⁵⁸

Asimismo, el Alto Tribunal, también señala que: Las sentencias no se dictan para ofrecer la síntesis de las teorías, sino para responder a las conclusiones de las partes, y ***es a la doctrina a quien corresponde mostrar a los tribunales, el camino que han recorrido y la salida del sendero donde se han aventurado.***

Ello encuentra fundamento en el siguiente criterio que a la letra dice:

SENTENCIA, CONCEPTO DE. Las sentencias no se dictan para ofrecer la síntesis de las teorías, sino para responder a las conclusiones de las partes, y ***es a la doctrina a quien corresponde mostrar a los tribunales, el camino que han recorrido y la salida del sendero donde se han aventurado.***¹⁵⁹

De lo anterior, se puede decir que, basándose en la doctrina se tiene que, respecto al concepto de sentencia, diversos autores señalan, lo siguiente:

¹⁵⁸Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, vol. LVIII, segunda parte; p. 76.

¹⁵⁹Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. LXVIII, p. 1246.

"El resultado final de todo procedimiento es la decisión legítima del juez sobre el punto que se ha controvertido, esta decisión recibe el nombre de sentencia"¹⁶⁰ Es la definición que la **Curia Filípica** da al respecto.

"sentencia", encuentra su origen en *sententia*, de *sentiens*, *sientientis*, participio activo de *sentire*, sentir.¹⁶¹

Significado que aplicado al campo del derecho se traduce en ***el sentir lógico-jurídico del órgano jurisdiccional respecto de la causa que se expone en juicio.***

Al estudiar la etimología de la palabra es darse cuenta que una sentencia es más que la decisión de un órgano competente [Juez o Magistrado] hacia una persona que cometió algún fallo por el que debe ser sancionado.

Una sentencia implica los sentimientos que el juzgador pueda tener frente a la controversia, para después aplicar las normas correspondientes a la decisión tomada, lo que se llama en el ámbito jurídico "**Luz**".

La sentencia dice el Maestro **Humberto Briseño Sierra**, "es un acto del juzgador que tiene por objeto directo o inmediato la valoración de la eficiencia respecto de las pretensiones de las partes, y que alcanza una resolución del debate favoreciendo una o varias de las pretensiones deducidas en el proceso."¹⁶²

¹⁶⁰RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan, *Curia Filípica Mexicana*, 1a. Edición 1850, Primera Reimpresión 1978, Nueva Biblioteca Mexicana, UNAM, México, 1978, p. 274.

¹⁶¹*Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXV, [Retr-Tasa]*, Editorial Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1986, p. 361.

¹⁶²BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal*, 2ª. Edición, Harla, S.A. de C.V., México, 1995, p. 1396.

Por lo que se tiene, que toda la actividad procesal desde la demanda hasta los alegatos, se realiza con el objeto de lograr una decisión del juzgador sobre el conflicto sometido a proceso.

Es cierto, que si bien las leyes no proporcionan una definición de la misma, sin embargo, sí determinan los lineamientos que los juzgadores deben considerar al momento de emitirlas, además de indicar su ubicación dentro del proceso, así como sus elementos característicos.

Entre tales cuerpos normativos encontramos al Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, cuyo artículo **79 fracción VI**, dispone que las resoluciones son “**sentencias definitivas**”.

De este precepto legal desprendemos, que la sentencia tiene **2** particularidades importantes:

- 1.- Es una especie de resolución judicial, porque emana de un órgano jurisdiccional, esto es, de un tercero imparcial [que puede ser un juez o un tribunal] competente para emitirla; y
- 2.- Se distingue por resolver la controversia planteada en un juicio. A éstas resoluciones judiciales la doctrina les denomina **sentencias definitivas**.

En virtud de lo anterior, se tiene que la **sentencia definitiva**, es el acto del juzgador que se hace constar por escrito, con el cual normalmente pone fin al proceso.

En éste se aplica la ley para solucionar la controversia sometida a su conocimiento, resultando obligatorio para las partes, ya que las vincula creando situaciones jurídicas concretas para ellas y su validez debe respetarse por todas las demás personas incluyendo al propio Estado.

La sentencia en la materia fiscal, declara la nulidad o validez del acto controvertido.

La ***Resolución Judicial***, decide definitivamente un proceso o una causa o recurso o cuando la legislación procesal lo establezca.

El concepto de sentencia debe estar integrado por **4** elementos básicos:

- a) La persona investida de poder para dictar una sentencia,**
- b) Los hechos expuestos y probados,**
- c) El derecho sobre los cuales debe versar, y**
- d) Los sujetos y/o objetos sobre la que debe recaer.**

Las sentencias en general deben “analizar, fáctica y jurídicamente, las pretensiones de las partes, sus pruebas y alegatos, sin dejar de resolver todo lo sometido al conocimiento del juzgador (denegación de justicia) o sin decidir sobre cuestiones no controvertidas o no solicitadas (*pluspetitio*)”.¹⁶³

A manera de conclusión, es dable decir que ***la sentencia es un acto procesal del Juez, a través del cual pone fin al proceso o a una etapa del mismo.***

¹⁶³CUEVA, Arturo de la, *Derecho Fiscal*, Porrúa, México, 1999, p. 227.

4.2. Clasificación

La sentencia ha sido clasificada a través de la historia jurídica-procesal, de diversas formas, por lo que en atención a su **contenido**, que es la que interesa, las sentencias pueden ser de **2** clases:

Por su **función** en el proceso, las sentencias pueden ser:

Se clasifican de acuerdo a este criterio, según puedan ser susceptibles de impugnación en:

A.-Definitiva: La sentencia será definitiva cuando ésta haya sido dictada para resolver el proceso, pero todavía es susceptible de ser impugnada a través de algún recurso o proceso impugnativo, el cual puede concluir con la confirmación, modificación, revocación o anulación de dicha sentencia.

B.-Firme: “Las sentencias firmes son aquéllas que ya no pueden ser impugnadas por ningún medio. Normalmente estas sentencias las dictan órganos jurisdiccionales de superior jerarquía, de segundo o ulterior grado.”; es aquella que posee la autoridad de la cosa juzgada, la cual se entiende “como el atributo, la calidad o la autoridad de definitividad que adquieren las sentencias”.¹⁶⁴

Se **subclasifican** en:

Puras o Simples: Está dirigida a preparar el juicio a fin de solventar aquellos incidentes que puedan impedir, dictar la resolución definitiva, sin prejuzgar sobre el fondo del negocio.

¹⁶⁴GÓMEZ LARA, op. cit., nota 126, p. 194.

Con Gravamen Irreparable o Definitivas: Es la que resuelve en definitiva el juicio sin entrar al fondo del mismo.

Las sentencias interlocutorias: Pueden declarar desde la improcedencia de la acción o el sobreseimiento del juicio, hasta versar sobre la incompetencia del juzgador por razón de cuantía, territorio o materia, así como respecto de la suspensión de la ejecución de la sentencia definitiva e incluso aclarar el sentido de la misma.

Sentencia Definitiva o de Fondo: Son las que ponen fin al litigio y se dictan después de que el juzgador ha verificado que se cumplió con todos los actos procesales para la emisión de las mismas.

Ésta clase de sentencia, por antonomasia, es la que resuelve definitivamente la causa principal del juicio promovido.

Es decir, la que pone fin al proceso, llegando a ser éste el "ideal" que todo litigante persigue buscando la declaración favorable por parte del juzgador sobre las pretensiones o excepciones expuestas.

La **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, ha sostenido que por sentencia definitiva debe entenderse aquella que "define la controversia en lo principal, estableciendo el derecho en cuanto a la acción y la excepción que hayan motivado la litis contestatio", siempre que respecto de ella "no proceda ningún recurso ordinario por el cual pueda ser modificada o revocada"¹⁶⁵

¹⁶⁵Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. VI, número 1-10, Índices (Nov. 1920/Enero 19), p. 924. y Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. VI, Apéndice 1995, p. 699.

Esta clase de sentencia se subclasifica por el **resultado**, que la parte actora obtenga con la sentencia:

1.- Sentencia Desestimatoria: Cuando por tratarse de una pretensión infundada, se procede al reconocimiento de la validez del acto impugnado.

Desestimatoria: Cuando no se estime fundada dicha pretensión para la parte actora, es decir, es la que absuelve al demandado, el efecto que produce esta sentencia es que se extingue el derecho de acción procesal que ha tenido su debido cumplimiento, a través del proceso.

2.- Sentencia Estimatoria: Cuando resulta fundada la pretensión de la actora; ésta a su vez será total si admite de forma total la pretensión y parcial si sólo se reconoce parte de ella.

Estimatoria: Será así en el caso de que el juzgador estime fundada la pretensión de la parte actora.

Esta última se **clasifica** a su vez, **por su finalidad**, según la naturaleza de la acción que ejerza y los efectos que se pretendan obtener en: **Sentencia Declarativa, Constitutiva o de Condena.**

Por otro lado, el *Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México*, alude a este tipo de sentencias en forma indirecta, cuando en su artículo 1º, dispone que:

Artículo 1.- Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial *declare* o *constituya* un derecho o imponga una *condena* y quien tenga el interés contrario.

Toda sentencia está encaminada a transformar de una u otra manera la esfera jurídica de las partes que someten a la decisión del juzgador, así como el futuro de sus pretensiones y excepciones; ésta transformación depende básicamente de **3** elementos importantes, a decir:

- ✓ De la acción que se ejerza,
- ✓ De la pretensión que se persiga y,
- ✓ De los elementos probatorios que se exhiban.

Ello da origen a éstas **3 subclasificaciones** antes mencionadas, mismas que se explican a continuación.

SENTENCIA DECLARATIVA:

Es la que comprueba la existencia de un derecho o de una situación jurídica. Por ejemplo: Reconocimiento de Escritura, Reconocimiento de Servidumbre, Declaración de Hipoteca, entre otros.

El fallo por el cual el juzgador se avoca únicamente a resolver respecto de la existencia o no de un derecho, obligación o relación jurídica, sin constreñir a las partes a ninguna contraprestación.

Su contenido se agota en la declaración que hace; pues si bien es cierto, que todas las sentencias contienen una declaración en su parte resolutive, también lo es, que las sentencias meramente declarativas no contienen otra cosa más en lo que respecta a la cuestión principal deducida en el pleito.

Además, se puedan obtener determinada clase de prestaciones que no impliquen condena de ningún género para el demandando, tales como la de que se inscriba dicha sentencia, en el Registro Público de la Propiedad o en el Registro Civil, o se cancelen o modifiquen inscripciones anteriores.

Característica Principal: Radica en la actividad propia del juez, la cual se agota en la declaración misma de certeza que haga respecto de la relación jurídica de las partes.

En otras palabras, es aquella que limita al juzgador a manifestarse sólo respecto de la existencia, eficacia, modalidad o interpretación de un derecho, obligación o relación jurídica.

Estos fallos son en sí, la base para todos los demás, ya que en principio todas las sentencias son declarativas.

En el caso concreto del Procedimiento Contencioso Administrativo, la acción que se ejerce y con la cual se busca obtener la declaración de voluntad del órgano jurisdiccional, es para el efecto de que se otorgue el reconocimiento de un derecho existente, en cuyo caso la sentencia no tendrá otro efecto que la declaración de nulidad de pleno derecho del acto de autoridad que atenta contra tal derecho o que lo niega.

Ahora bien, las sentencias declarativas, por cuanto hace al *sentido en que son emitidas*, se **subclasifican** en: **Positivas** y **Negativas**:

Positivas: Se conoce cuando el juzgador confirma la existencia y procedencia de la pretensión del actor.

Negativas: Cuando se determina la improcedencia de la misma de dicha pretensión.

En el caso de las sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, son de esta naturaleza aquellas que se limitan a señalar si se ha violado o no la ley con la resolución combatida.

Por ejemplo: Las que reconocen la validez del acto controvertido.

SENTENCIA CONDENATORIA:

Es la que impone a la parte vencida en juicio el cumplimiento de una prestación ya sea **positiva** de *hacer* o de *dar*, ya sea **negativa** de *no hacer*, al ser ésta una *Sentencia Contradictoria*, ésta es pasible de los recursos ya descritos en estos tipos de sentencia.

Es decir, ***son aquellas que ordenan una determinada conducta a alguna de las partes***, que puede ser un **dar**, **hacer** o **no hacer**. [son las más frecuentes].

Eduardo J. Couture, define estas sentencias como "aquellas que imponen el cumplimiento de una prestación, ya sea en sentido positivo (dar, hacer), ya sea en sentido negativo (no hacer, abstenerse)"¹⁶⁶

Es decir, las concibe como las que constriñen al condenado a adoptar una determinada conducta, consistente en un dar, un hacer o un no hacer.

Por tanto, se tiene que las condiciones de las **sentencias de condena** son:

- a) **La existencia de una norma jurídica que imponga al demandado la obligación cuyo cumplimiento exige el actor, o faculte al juez para imponerla;**
- b) **Que el derecho del actor sea violado o desconocido por el demandado; y**
- c) **Que el actor y el demandado estén legitimados en la causa, o lo que es igual, que el actor sea el titular del derecho declarado en la sentencia y que el demandado la persona obligada.**

¹⁶⁶COUTURE, op. cit., nota 139, p. 318.

Su inobservancia trae aparejada **la posibilidad de ejecución**, es decir, tienen como base una declaratoria que trae implícita la posibilidad de ejecución.

Se definen como:

Los fallos a través de los cuales el juzgador transforma las pretensiones y excepciones aducidas, los hechos manifestados y la norma legal aplicable, en un imperativo categórico, concreto y particular, mediante el cual se impone una sanción que afecta directamente el o los derechos u obligaciones ya existentes de las partes.

Se clasifican en **3 tipos**:

- **De dar:** Implican una transmisión de bienes.
- **De hacer:** Conllevan a realizar una obra, y
- **De no hacer:** Aparejan una abstención; e incluso, las han denominado *sentencias de prestación*.

Para **Ugo Rocco**: En las sentencias de condena “concorre a la constitución del acto una *orden o inyuncional obligado*, como preparación de la ejecución forzada”.¹⁶⁷

Esto quiere decir, que las sentencias de condena se distinguen: Por contener una "conminatoria" de "ejecución forzosa" dirigida al obligado en caso de la inobservancia de la obligación que le incumbe.

En suma, un fallo de condena hace cierto e indubitable el derecho del actor y manda al órgano de ejecución que lo haga efectivo, por lo que su efecto básico consiste en originar su ejecución forzosa, debido a que cuenta con un elemento que no poseen los otros fallos: **La condena**.

¹⁶⁷ROCCO, Ugo. *Tratado De Derecho Procesal Civil, Tomo II, Parte General*, Temis Bogotá-Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1970, p. 257.

La cual es concebida como "la *orden de prestación dirigida individualmente al obligado por el órgano principal de la jurisdicción* (juez), a fin de inducirlo a cumplir espontáneamente la obligación que se ha declarado a su cargo, de modo que *en caso de incumplimiento se pueda proceder a la ejecución forzada*."¹⁶⁸

Su **objeto** es imponer, para alguna de las partes o para ambas, la obligación de otorgar alguna prestación de dar, hacer o no hacer; obligación que puede tener efectos retroactivos y la posibilidad de una ejecución coactiva.

Es decir, no sólo se persigue obtener un fallo favorable, que reconozca la pretensión del demandante, sino que además busca que el mismo obligue a la contraparte a cumplir con determinada obligación, lo cual puede iniciarse a partir de que se dicte la sentencia o a partir de que se haya producido el hecho generador.

La **característica** preponderante: Es la posibilidad de solicitar la ejecución forzosa de la prestación debida, en caso de que la parte demandada no realice el debido cumplimiento dentro del plazo determinado en la Ley, hecho que da a la pretensión del actor certeza e indubitabilidad jurídica.

En cambio, ***las sentencias emitidas en el juicio contencioso administrativo local, serán de condena.***

Por **ejemplo**: Cuando se declare la nulidad del acto combatido para determinados efectos, por cuanto obliga a la autoridad demandada a un hacer, consistente en dictar una nueva resolución que atienda los lineamientos precisados en el propio fallo o en reponer el procedimiento que le dio origen, según sea el caso.

¹⁶⁸Ídem.

O bien, cuando se determina la existencia de un derecho a favor del administrado o la violación que contra éste hizo la autoridad, exigiéndole su restitución.

Se tiene que conforme a las **2** clasificaciones expuestas de las sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, son precisamente las de **condena** las que, previo incumplimiento por parte de la autoridad obligada, requerirán ser ejecutadas.

Así también, se encuentran bajo este supuesto las *sentencias constitutivas*, siempre y cuando a su vez contengan una condena.

SENTENCIA CONSTITUTIVA:

En esta sentencia, en vez de reconocer simplemente una situación jurídica anterior, crea una situación jurídica nueva.

Son las que tienen como efecto inmediato crear estados jurídicos nuevos diversos a los existentes antes del juicio y derivados del propio fallo por cuanto surgen con su aparición y no pueden ser engendrados de otra manera.

Para determinar cuáles son las *sentencias constitutivas*, resulta necesario comprender primeramente el significado del vocablo "**constituir**".

El cual, de acuerdo al **Diccionario de la Real Academia Española**, se refiere a "asignar, otorgar, dotar a alguien o algo de una nueva posición o condición"¹⁶⁹

¹⁶⁹*Diccionario De La Lengua Española, Tomo I, Vigésimasegunda Edición, Real Academia Española, Espasa Calpe, S.A., Madrid, España, 2001, p. 632.*

Eduardo J. Couture, sostiene que: Las sentencias constitutivas son “aquellas que, sin limitarse a la mera declaración de un derecho y sin establecer una condena al cumplimiento de una prestación crean, modifican o extinguen un estado jurídico”.¹⁷⁰

Estas sentencias tienen frecuentemente autoridad absoluta de cosa juzgada y sus efectos se producen desde el día en que es pronunciada. [Trae aparejada la *ejecución forzosa*].

Es aquélla que, haciendo lugar a la pretensión de una parte, no impone condena al cumplimiento de alguna obligación, sino que se limita a declarar el derecho y constituir una nueva situación jurídica entre las partes o modificar o extinguir la ya existente.

Pueden citarse como tales la sentencia de [divorcio, de adopción, la liquidación judicial de la empresa].

Explica que el nuevo estado jurídico se produce: haciendo cesar el existente, modificándolo, sustituyéndolo por otro o terminando uno anterior.

No siendo el juzgador quien origina o crea las razones de la modificación pero si es quien las lleva a cabo, y por ello, sin la sentencia constitutiva la alteración no se presenta materialmente.

Ésta es su diferencia con las sentencias declarativas y de condena, en tanto ellas no crean ninguna situación que no haya existido con anterioridad.

¹⁷⁰COUTURE, op. cit., nota 139, p. 319.

Al respecto, **Eduardo Pallares**, aclara que el cambio jurídico derivado de esta clase de fallos "normalmente produce efectos para lo futuro, es decir, el nuevo estado jurídico sólo empieza cuando la sentencia pasa a cosa juzgada, pero esta característica no es esencial de esta clase de sentencias porque hay casos en que retrotraen."¹⁷¹, sus efectos.

Cabe precisar, que esta definición también es aplicable a los fallos pronunciados por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Por **ejemplo**: Cuando en la sentencia además de anular el acto administrativo llevado a juicio se reconoce un derecho del administrado frente a la administración pública, el cual será exigible a partir de su reconocimiento en ese fallo.

También, en el juicio de lesividad cuando en él resulta fundada la pretensión de la administración pública, ya que trae como consecuencia la anulación de la resolución controvertida que era favorable al administrado, con lo que se modifica una situación jurídica previamente determinada, pues se transforma la posición jurídica del particular demandado.

La mayor parte de las sentencias constitutivas son al mismo tiempo sentencias de condena.

Independientemente de la clasificación de las sentencias antes mencionadas, es importante hablar también de la:

¹⁷¹PALLARES, Eduardo, op. cit., nota 153, p. 727.

SENTENCIA DE NULIDAD:

Esta clasificación participa tanto de los elementos de las sentencias declarativas, constitutivas y condenatorias, pero sin el carácter de ejecutabilidad.

Son los fallos que contienen una declaratoria a través de la cual el juzgador determina la ilegalidad del acto impugnado y reconoce la procedencia de la pretensión de la parte actora, declarando la nulidad de la resolución o acto de autoridad impugnado, dejándolo sin consecuencias a partir del momento en que se generó el acto de molestia.

Estos fallos son característicos de los Tribunales Administrativos, como en el caso en concreto del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, ya que desde su origen fueron creados como Tribunales de ANULACIÓN, en donde sus fallos son en principio declarativos.

Actualmente, dichos Cuerpos Colegiados han hecho valer su autoridad jurisdiccional, que contrariamente a lo expresado han tenido desde su creación, a fin de otorgar efectos a los fallos que emiten dándose los parámetros por los cuales se emitirán sus fallos.

Es el caso de nulidad lisa y llana, de nulidad para efectos y de validez, previendo la posibilidad de hacer efectiva la ejecución de las mismas.

EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE NULIDAD

Las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, pueden tener los siguientes sentidos, ello de conformidad con el artículo **102** de su Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, la cual establece:

- Reconocer la **validez** del acto impugnado,
- Declarar la **nulidad lisa y llana** del acto impugnado,
- Declarar la **nulidad** del acto impugnado para determinados **efectos**,
- Tratándose de la anulación de resoluciones que confirmen la calificación hecha por el registrador en términos del artículo 43 de la Ley Registral para el Distrito Federal, la sentencia podrá ordenar la revocación de la calificación respectiva,**
- Tratándose de las emitidas por las **Salas Especializadas**, resolver sobre las **faltas administrativas graves cometidas** por personas **servidoras públicas**,
- Declarar la **nulidad** de la resolución impugnada y, además:
 - a) **Reconocer al actor** la **existencia** de un **derecho subjetivo** y **condenar al cumplimiento** de la **obligación** correlativa;
 - b) **Restituir al actor en el goce de los derechos afectados**, y
 - c) Declarar la **nulidad** del **acto** o **resolución administrativa** de **carácter general**,
- Sobreseer** en el juicio en los términos de Ley.

En la sentencia definitiva se podrá **sobreseer** el juicio, reconocer la **validez** del acto impugnado, declarar su **nulidad lisa y llana**, o su **nulidad**, u ordenar **reponer el procedimiento** administrativo, así como emitir un nuevo acto, indicar los términos conforme a los cuáles debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales, como lo indica el artículo **102** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, antes citada.

Cuando la sentencia admita recurso en su contra, se suspenderán los efectos de la misma hasta que se resuelva el medio de defensa interpuesto.

Uno de estos recursos que contempla la ley contra una sentencia definitiva, es la **aclaración de sentencia**, contemplada en el artículo **103** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Ello es así, ya que una vez dictada la sentencia definitiva, en cualquiera de los sentidos precisados anteriormente, cuando alguna de las partes estime que la sentencia es contradictoria, ambigua u oscura, podrá promover por **1** sola vez, su **aclaración** dentro de los **5** días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación.

La instancia se interpondrá ante la Sala que dictó la sentencia, y deberá señalar la parte de la misma cuya aclaración se solicita, así como los motivos por los cuales se estima que es ambigua u oscura.

La aclaración de sentencia podrá hacerse valer de oficio, dentro del mismo plazo con que las partes cuentan para promoverla.

Dicha aclaración se deberá resolver dentro del plazo de **10** días siguientes a la fecha en que fue interpuesta, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia.

La resolución que estime procedente la aclaración formará parte de la sentencia recurrida.

Contra las decisiones en materia de aclaración de sentencia no procede recurso alguno.

Cabe mencionar, que de conformidad con el artículo **104** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, **causan estado** las sentencias de primera instancia que no admitan recurso alguno o que, admitiéndolo, no se haya interpuesto dentro del plazo que para el efecto señala esta ley, o el promovido se haya desechado o tenido por no interpuesto, que los efectos de la sentencia serán exigibles una vez que está haya causado estado y mediante la certificación correspondiente del Secretario de Acuerdos haya quedado **firme**, situación que acontece cuando:

- **No admita en su contra recurso alguno, o**
- **Admitiendo recurso, no se haya interpuesto dentro del plazo que para el efecto señala la ley local, es decir, no fuere impugnada, o**
- **El promovido se haya desechado o tenido por no interpuesto.**

Las acciones ejercitadas a través del juicio contencioso administrativo local, están encaminadas a obtener como resultado la nulidad de las resoluciones combatidas, consecuentemente, sus sentencias son de nulidad o de reconocimiento de la legalidad de los actos cuestionados.

La sentencia ha recibido distintas clasificaciones; sin embargo, independientemente de ello, un fallo destaca por la autoridad de que está revestido, a fin de garantizar la seguridad jurídica de los derechos adquiridos por las partes en juicio.

Así se tiene que, independientemente del resultado que produzca el fallo, éste indefectiblemente quedará **firme, causará ejecutoria o adquirirá la autoridad de cosa juzgada** o de **verdad legal**.

Más adelante, se estudiará la figura jurídica de la “**cosa juzgada**.”

4.3. Concepto de Cosa Juzgada

Es el atributo, calidad o autoridad de definitividad que adquieren las sentencias.

Res judicata es una expresión latina, del ámbito jurídico, que literalmente traducida significa **cosa juzgada**.

Su significado, no obstante, es más profundo aún, llega más lejos, en cuanto que es definitorio del «valor de la jurisprudencia» en el sistema del derecho continental, y enlaza con importantes principios jurídicos, tales como el de seguridad jurídica o el de certeza del derecho.

La presencia de la “**Res Iudicata**” impide que una misma cuestión sea juzgada dos veces, por eso ante un segundo litigio, planteado sobre el mismo objeto, nos permite alegar la [excepción de cosa juzgada] [**res iudicata**], y excluir con ello la posibilidad de ser juzgados por segunda vez.

La "**Res Judicata**" o cosa juzgada se define como "la inmutabilidad de lo resuelto en las sentencias o resoluciones firmes, salvo cuando éstas puedan ser modificadas por circunstancias supervenientes"¹⁷²

Cosa juzgada, significa “juicio dado sobre la litis”; concepto puramente procesal, aplicado lo mismo a lo resuelto en los fallos firmes, que respecto de un agravio esgrimido o prueba específica dentro del propio juicio.

¹⁷²*Diccionario Jurídico Mexicano, [A-Ch], 7a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, p. 759.*

En este sentido, el autor **Ignacio Burgoa** dice que: “(...) hay cosa juzgada cuando una sentencia causa ejecutoria, esto es cuando ya no es jurídicamente impugnabile, ni ordinaria ni extraordinariamente.”¹⁷³

Eduardo Pallares, expresa que: “La cosa juzgada es la autoridad y la fuerza que la ley atribuye a la sentencia ejecutoria. Entendemos por autoridad la necesidad jurídica de que lo fallado en las sentencias se considere como irrevocable e inmutable, ya en el juicio en que aquéllas se pronuncien, ya en otro diverso. La fuerza consistente en el poder coactivo que dimana de la cosa juzgada o sea en que debe cumplirse lo que ella ordena.”¹⁷⁴

Dicha figura jurídica es una institución procesal de orden público, respecto de la cual no opera la irrenunciabilidad ni la imprescriptibilidad, esta calidad afecta a los actos futuros que realicen las partes que sometieron sus intereses a juicio, e incluso, en algunos casos quedan afectados los actos de terceros; [por ejemplo: En materia Testamentaria y en lo relativo al Estado Civil de las personas].

La cosa juzgada es la “Decisión judicial a la que se le imputa la categoría de verdad legal”¹⁷⁵, hallada en el proceso; da seguridad procesal y substancial; puede hacerse valer ante autoridades administrativas, judiciales e incluso legislativas, para demostrar la existencia del hecho o del derecho declarados en la cosa juzgada.

El concepto en cita, es la verdad legal de la litis sometida a juicio; la autoridad de cosa juzgada recae sobre el **sujeto, objeto y acción**.

¹⁷³BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio De Amparo*, Vigésimoctava Edición, Porrúa, S.A., México, 1991, p. 457.

¹⁷⁴PALLARES, Eduardo, op. cit., nota 153, p. 198.

¹⁷⁵MARTINEZ MORALES, Rafael, *Diccionario Jurídico General, Tomo 1, [A-C]*, IURE EDITORES, México, 2006, p. 357.

La cosa juzgada [del latín **res iudicata**] es el efecto impeditivo que, en un proceso judicial, ocasiona la preexistencia de una sentencia judicial firme dictada sobre el mismo objeto.

Es firme una sentencia judicial cuando en derecho no caben contra ella medios de impugnación que permitan modificarla.

Este efecto impeditivo se traduce en el respeto y subordinación a lo decidido sobre lo mismo, en un juicio anterior.

Por ello, también se le define como: La fuerza que atribuye el derecho a los resultados del proceso.

Habitualmente se utiliza como un medio de defensa frente a una nueva demanda planteada sobre idéntico objeto que lo fue de otra controversia ya sentenciada, y que le cierra el paso.

Por su parte, la cosa juzgada se clasifica en **2 tipos**:

- **La cosa Juzgada *Formal*, y**
- **La cosa juzgada *Material***

COSA JUZGADA FORMAL: Es la que se actualiza cuando no hay posibilidad que una determinada decisión judicial sea recurrida por algún recurso legal.

Es decir, es la que genera la improcedencia o cierre de los recursos contra una resolución judicial.

Los **efectos** de esta clase de cosa juzgada se generan únicamente dentro del proceso en el que se ha dictado la sentencia, por ello tiene un carácter limitado, ya que sus efectos podrían desaparecer en un proceso distinto a aquél en que se actualizó.

La cosa juzgada formal: Se refiere al interior de un proceso en general, que es determinado e identificable, esto es, individualizado.

COSA JUZGADA MATERIAL: Es la que hace posible que una sentencia o resolución judicial sea prácticamente inatacable a través de un nuevo juicio, eliminando cualquier posibilidad de modificación o alteración a los contenidos de la resolución que es objeto de la cosa juzgada.

Esto hace posible que los efectos de la sentencia que se convirtió en cosa juzgada, tengan vigencia en el juicio de donde proviene y en cualquier otro proceso futuro, ya que su eficacia es total.

La cosa juzgada material se refiere a las relaciones de un proceso ya resuelto; de vincular a otro proceso en curso; causa un efecto exterior al primer proceso.

Por tanto, se tiene que la cosa juzgada en sentido estricto, es la que se califica como material e implica la imposibilidad de que lo resuelto pueda discutirse en cualquier proceso futuro, sin desconocer que la formal es condición necesaria para que la material se produzca.

Por otro lado, la **COSA JUZGADA:** Es la excepción procesal que se opone debido a que la ley le otorga autoridad y fuerza definitiva a una sentencia de tal modo que lo resuelto en ella no puede ser objeto de discusión de nueva cuenta.

Hay cosa juzgada cuando un conflicto ha sido resuelto por una sentencia que **ha causado ejecutoria**.

En el sistema jurídico mexicano, la institución de la cosa juzgada se ubica en la sentencia obtenida de un auténtico proceso judicial, entendido éste como el que fue seguido con las formalidades esenciales del procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo **14, Párrafo Segundo**, de la **Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual da seguridad y certeza jurídica a las partes.

Así también, la cosa juzgada se encuentra en el artículo **17** de la propia **Constitución** Federal, que en su **quinto párrafo**, establece:

“Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”.

Ello, porque la plena ejecución de las resoluciones jurisdiccionales se logra, exclusivamente, en la medida en que la cosa juzgada se instituye en el ordenamiento jurídico como resultado de un juicio regular, que se ha concluido en todas sus instancias y que ha llegado al punto en que lo decidido ya no sea susceptible de discutirse, en aras de salvaguardar el diverso derecho de acceso a la justicia, establecido en el propio artículo **17 Constitucional**, pues dentro de tal prerrogativa se encuentra no sólo el derecho a que los órganos jurisdiccionales establecidos por el Estado diriman un conflicto, sino también el derecho a que se garantice la ejecución de la decisión del órgano jurisdiccional.

Las sentencias definitivas establecen, con carácter rígido, la verdad legal del caso concreto.

Ésta última, en su inmutabilidad, eficacia y ejecutabilidad, materializa respecto a quienes fueron parte en el juicio, sus garantías de seguridad y certeza jurídica.

La institución de la cosa juzgada se entiende como la inmutabilidad de lo resuelto en las sentencias firmes, salvo cuando éstas puedan ser modificadas por circunstancias excepcionalmente admitidas, por lo general, de naturaleza superveniente.

Así, en los Códigos de Procedimientos Civiles, tanto el Federal como el de la Ciudad de México, se regula la institución de la ***cosa juzgada***, con el criterio tradicional de que ésta constituye un efecto de las sentencias inimpugnables y, además, el artículo **354** del Código Federal de Procedimientos Civiles recoge la disposición del diverso **621** del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal de 1884, substituido por el que actualmente está vigente, el de la Ciudad de México.

Ello, en el sentido de que ***LA COSA JUZGADA: Es la verdad legal, y contra ella no se admite recurso ni prueba de ninguna clase, salvo los casos expresamente determinados por la ley.***

Esos dos ordenamientos procesales vinculan a la cosa juzgada con la sentencia firme, que califican de ejecutoria, puesto que los artículos **426** del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, y **355** del Código Federal de Procedimientos Civiles disponen, que ***hay cosa juzgada cuando la sentencia causa ejecutoria.***

Requisitos: La doctrina señala tradicionalmente que, para que sea procedente la excepción de cosa juzgada es preciso que, en ambos juicios, concurren **3 requisitos** comunes:

•**Identidad de persona [eadem personae]:** Debe tratarse del mismo demandante y demandado, jurídicamente hablando.

•**Identidad de la cosa pedida [eadem res]:** El objeto o beneficio jurídico que se solicita [no el objeto material] debe ser el mismo, es decir, lo que se reclama.

•**Identidad de la causa de pedir [eadem causa petendi]:** El hecho jurídico o material que sirve de fundamento al derecho reclamado debe ser el mismo, es decir, el por qué se reclama.

La **finalidad** que se persigue de esta cosa juzgada es la **certeza** y **definitividad** de las instituciones jurídicas sancionadas por la sentencia.

Si no hubiere o existiera la cosa juzgada no habría definitividad ni certeza en los casos dedicados por los tribunales.

Esa **definitividad** y esa **certeza** son necesarios para mantener la paz social y el equilibrio, de otra suerte, los litigantes podrían volver a replantear indefinidamente sus pretensiones o demandas.

*El Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, establece que hay **cosa juzgada cuando la sentencia causa ejecutoria.***

Las sentencias ejecutorias pueden serlo por **ministerio de ley** o **declaración judicial.**

Ahora bien, para que una sentencia se considere pasada en autoridad de **cosa juzgada**, es porque:

- (a).- Fue consentida expresamente por las partes, ya sea por no haber apelado o por haberse declarado desierta la apelación,
- (b).- Exista una declaración judicial, y
- (c).- Por disposición legal (en éste caso sólo se prevé para las sentencias de carácter civil).

La declaratoria de cosa juzgada corresponderá al juzgador de primera instancia.

Excepción de cosa juzgada: Es el efecto de la cosa juzgada más típico [también conocido como **non bis in ídem**].

Es cuando no se puede volver a discutir entre las mismas personas, una misma materia e invocando idénticas razones.

Es decir, permite hacer valer los atributos de **inmodificabilidad** e **inimpugnabilidad** que posee una sentencia firme frente al inicio de un nuevo juicio.

La autoridad de la cosa juzgada reside en los puntos resolutivos de la sentencia, aunque en algunos casos se extiende a los considerandos [v .gr. sentencia de amparo].

Sin embargo, la cosa juzgada opera en los fallos del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, como un título legal e irrevocable logrado a través del reconocimiento o confirmación que al respecto estime el Poder Judicial Federal, al revisar el fallo mismo.

A esta potestad de cosa juzgada también se aplica el principio de **NON BIS IN IDEM**, es decir, nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

Éste se relaciona en virtud de que al haberse resuelto el fondo de la litis planteada [respecto a la identidad de las personas, a la calidad, a las causas y a los hechos], no se podrá juzgar con posterioridad por las mismas circunstancias.

La institución de cosa juzgada debe entenderse como la consecuencia de la resolución firme que decide en definitiva un juicio, que constituye la verdad legal para las partes que litigaron en él y que vincula a los contendientes.

Es preciso, decir también, que aun cuando la jurisprudencia ha establecido en una forma unánime que para que la cosa juzgada produzca efectos como excepción, son necesarios 3 elementos a saber:

- **Identidad de cosas,**
- **Identidad de causa de pedir o causa patendi, e**
- **Identidad en las personas que intervienen en los dos juicios.**

Este último principio no se debe tomar en una forma absoluta, pues no necesariamente tienen que ser las mismas personas para que la cosa juzgada opere, toda vez que los efectos de las sentencias no siempre quedan reducidos a las partes litigantes.

Dentro de nuestro sistema procesal, el concepto de cosa juzgada tiene que ser referido exclusivamente al de sentencia definitiva, pues sólo mediante ellas es que existe un pronunciamiento del órgano jurisdiccional, sobre el asunto principal objeto del litigio.

En otras palabras, solamente mediante las sentencias definitivas puede haber juzgamiento.

La idea de cosa juzgada, de este modo, alude al efecto que posee una sentencia judicial firme, el cual hace que no sea posible iniciar un nuevo proceso referente al mismo objeto.

La cosa juzgada reconoce la eficacia de la resolución a la que se llegó tras un proceso judicial: Por ello, dicha resolución no puede ser modificada.

Para que exista la cosa juzgada, tiene que haber una sentencia firme.

A esta instancia se llega cuando ya no resulta posible presentar apelaciones o impugnaciones para establecer una modificación.

Así, cuando la sentencia judicial se encuentra firme, se considera que el objeto sometido al proceso no puede volver a juzgarse dada la existencia de la resolución en cuestión. Se trata, por lo tanto, de **cosa juzgada**.

La noción de cosa juzgada se vincula a la fuerza atribuida al resultado de un proceso judicial y a la subordinación que le se debe a lo decidido anteriormente por la autoridad.

Esto hace que un mismo hecho no pueda ser juzgado en más de una ocasión.

El concepto proviene de la sentencia latina ***res iudicata***.

Si una persona es demandada por una acción que fue juzgada con anterioridad y sobre la cual recae una sentencia firme, el demandado puede alegar la denominada “**excepción de cosa juzgada**” e interrumpir el nuevo proceso, eliminando la ocasión de volver a ser juzgado por lo mismo.

Por otro lado, más adelante, se estudiará el procedimiento para obtener el cumplimiento de una sentencia emitida por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

4.4. Cumplimiento de Sentencia

Cumplimiento: “**Es la acción y efecto de cumplir o cumplirse**”.¹⁷⁶

Se puede decir, respecto de la sentencia, que la misma se da como la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.

Por otro lado, es importante conocer el significado del vocablo **ejecución**:

La ejecución es entendida como “(...) el desarrollo normativo de un mandato contenido en una ley”.¹⁷⁷

En este sentido, al referirse a un ente público de impartición de justicia cuyas sentencias y actuación es materialmente judicial, es dable hablar de que la fuente del deber de cumplimentar una sentencia por parte de las autoridades administrativas, es una fuente **materialmente judicial**, empero, formalmente proveniente de un ente investido de autonomía como lo es el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

¹⁷⁶PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario Para Juristas, Tomo 1, [A-J]*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 427.

¹⁷⁷*Diccionario Del Español Jurídico*, op. cit., nota 128, p. 717.

Si bien, se considera que la diferencia entre ambos conceptos radica en que:

La ejecución implica la actuación del ente público con fuerza coactiva, ya sea a petición de parte o por oficio.

El cumplimiento en términos amplios lleva implícito la voluntad espontánea de las partes, esto es, sin la necesidad de emplear coacción o un mandato imperativo.

Por lo que, toda ejecución, conlleva un cumplimiento [generalmente por mandato o coacción], por consiguiente, el cumplimiento viene a ser el género y la ejecución, la especie.

En esas condiciones, se entiende por ejecución, como la materialización de lo ordenado por el Tribunal local, a efecto de que tenga cumplimiento en la realidad, lo establecido en la sentencia.

Por otro lado, se deben de distinguir los siguientes conceptos que se encuentran constreñidos al ámbito de las sentencias, los cuales son:

- a).- Ejecutividad,**
- b).- Ejecutoriedad, y**
- c).- Ejecución**

Existe Ejecutividad: Cuando la sentencia es susceptible de ser ejecutada, es decir, desde el momento en que la sentencia adquiere un sentido definitivo ya no puede ser impugnada, no puede ser ya modificada.

La ejecutividad de la sentencia radica en que el obligado a su cumplimiento lo haga por sí mismo, sin la intervención del órgano jurisdiccional que lo conmine a ello.

Dicho concepto, supone la existencia de un lapso de tiempo señalado por ley o por el propio juzgador en el que el condenado en la sentencia que ha quedado firme, puede por sí dar cumplimiento a lo ordenado en dicho fallo de manera voluntaria.

Ejecutoriedad de la sentencia: Es la susceptibilidad de ser ejecutada, donde la voluntad del o los sujetos obligados a su cumplimiento en poco o en nada interviene.

Ello porque presupone que el lapso de tiempo para que se hubiera dado el cumplimiento voluntario, ordenado en la sentencia, ha fenecido.

Motivo por el cual, la ejecución de dicha sentencia, dependerá de que el órgano jurisdiccional emisor u otro con el poder de hacerlo.

Siempre y cuando esté dentro de sus propias atribuciones, proceda a hacer efectivos los medios coactivos de ejecución que la ley le ofrece para cumplimentar el veredicto en todos sus términos.

Tal circunstancia, expone un cumplimiento forzoso de la sentencia; por ende, la ejecutoriedad se refiere a la aptitud del órgano jurisdiccional para hacer cumplir una sentencia mediante los instrumentos de coacción que la ley le confiere por haberse configurado el incumplimiento voluntario por parte del condenado en el plazo previsto por la ley.

La Ejecución: Se configura cuando una sentencia es cumplimentada, es decir, cuando se observan cabalmente los términos condenatorios de la misma, voluntaria o forzosamente, sin que necesariamente la ejecución implique el uso de la coacción.

No debiendo olvidar que “**ejecutar**” es llevar a efecto algo.

Lo anterior, es con independencia de que algún instrumento legal imponga tal ejecución.

En caso de que el actor que se enfrenta en un litigio en materia fiscal ante la autoridad, demostrando que tiene razón, la autoridad deberá cumplir con lo ordenado por una resolución judicial, para restituir los derechos o bienes jurídicamente tutelados.

Para que se **cumpla una sentencia**, ésta debe haber **causado estado**, esto es, que el **Tribunal** conocedor del litigio la **declare ejecutoriada**.

Como puede apreciarse, el Tribunal local, es un tribunal administrativo que tiene total **autonomía** para dictar sus propios fallos, tal y como lo indica el artículo 1° de su Ley Orgánica, mismo que se transcribe:

“**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México es un **órgano jurisdiccional** con **autonomía administrativa y presupuestaria** para emitir sus **fallos**, y **con jurisdicción plena** y formará parte del Sistema Local Anticorrupción.”

De lo anterior, se puede advertir que, en la **realidad**, ello **no lleva implícita la plena jurisdicción** para hacer cumplir sus fallos, ya que será una dependencia ajena a la que pertenezca la autoridad demandada, que llegare a dejar de cumplir una sentencia en firme.

Por lo tanto, al no cumplir con una sentencia en firme puede llevar a la destitución de un funcionario hasta poder llegar a que proceda una acción penal.

En otro sentido, atendiendo a la sentencia que emita la sala del conocimiento del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, la autoridad generadora del acto impugnado, es decir, la demandada, que de conformidad con el artículo **38** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, tienen ese carácter:

- I.-El Jefe de Gobierno;
- II.-Los órganos de la administración pública centralizada;
- III.-Las entidades paraestatales o los organismos autónomos cuya normatividad les atribuya facultades de autoridad.
- IV.-Los Alcaldes, Directores Generales y, en general, las autoridades de las Alcaldías, emisoras del acto administrativo impugnado, y;
- V.-Todo aquél que la ley de la materia le otorgue esa calidad.

Por tanto, la demandada o demandadas, pueden tener diversas acciones que realizar, para ejecutar la sentencia, como lo son:

- **Validez, o**
- **Cumplir con la sentencia de nulidad lisa y llana, o**
- **Nulidad para efectos, entre otros.**

En este último caso, puede ser necesario realizar un acto de autoridad.

Por ejemplo: Volver a emplazar o notificar algún acto, valorar pruebas aportadas, determinar conforme a derecho la infracción cometida, motivar conforme a la ley aplicable la sanción impuesta.

Mientras que en el caso de la validez y la nulidad lisa y llana, bastará con la comunicación que haga la unidad generadora del acto a la autoridad exactora competente.

Por lo tanto, se tiene que el cumplimiento de la sentencia dependerá del contenido y alcance del fallo, es decir, si se declaró la **validez, nulidad lisa y llana** o para **efectos** o bien, si se **impuso** una **condena** a la autoridad administrativa, entre otros.

Por lo que, en materia contenciosa administrativa, cuando el Tribunal de esta entidad, dicte una sentencia en la que se declare la nulidad del acto impugnado, los órganos de la administración pública quienes fueron parte demandada, son sujetos obligados a dar cumplimiento a la sentencia.

Estas obligaciones contenidas en las sentencias son las mismas obligaciones de **dar**, de un **hacer** o de un **no hacer**, y en donde en el sistema jurídico mexicano, **la ejecución de una sentencia es uno de los puntos que deben caracterizar el equilibrio constitucional.**

Es por ello, que a través de la correcta obediencia por los órganos administrativos al mandato jurisdiccional, plasmado en una sentencia, se evidencia el sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Una vez pronunciada la sentencia y con conocimiento de la validez o nulidad en sus diversas formas, se procede al *cumplimiento* de una sentencia.

Dicho cumplimiento no es más que el sometimiento pleno a la ley y al derecho, o bien, el sometimiento de la administración a la ley, y en caso de conflicto debe traducirse en el cumplimiento de la sentencia y es la interpretación definitiva del ordenamiento jurídico.

Una vez firme la sentencia, es necesario dar cumplimiento al segundo cometido de la justicia: **Hacer ejecutar lo juzgado.**

Se debe aclarar que no se encuentra definido con precisión el concepto de la **sentencia firme**, pudiéndose decir que:

Es la que no admite ningún medio de impugnación y que por lo mismo ha adquirido la autoridad de cosa juzgada.

La terminología en los diversos códigos procesales es imprecisa, al utilizar expresiones, como la declaración de ejecutoriedad de la sentencia o la denominación de "**sentencias ejecutoriadas o ejecutorias**" no obstante, para algunos autores esa calificación se puede prestar a errores, en virtud de que no todos los fallos firmes pueden ser objeto de ejecución material.

Las sentencias que emite el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se deben cumplir por las autoridades cuando las resoluciones sean **ejecutorias**.

Es decir, que sean definitivas o adquieran firmeza.

Se debe de entender que la **sentencia** dictada es **firme** cuando ***contra ella no se haya interpuesto medio de defensa alguno para combatirla o cuando ya se hayan agotado todos los medios de defensa previstos por las leyes.***

La autoridad o autoridades deberán de dar debido cumplimiento a la sentencia en un término que no excederá de **15** días contados a partir de que la sentencia quede firme, como lo establece el artículo **98, fracción IV**, de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Sin embargo, es preciso mencionar, lo establecido en el artículo **105** de la Ley de Justicia Administrativa de esta entidad, que dice lo siguiente:

“Cuando en primera instancia haya quedado firme una sentencia, el Secretario de Acuerdos que corresponda hará la certificación correspondiente.

Las sentencias en segunda instancia en las que no se promueva recurso alguno, causan estado por ministerio de ley.”

Por tanto, es preciso mencionar que una vez que la Sala del conocimiento emite una sentencia, el Tribunal local, cuando en primera instancia haya quedado firme una sentencia, el Secretario de Acuerdos que corresponda hará la certificación correspondiente.

Sin embargo, las sentencias en **segunda instancia** en las que no se promueva recurso alguno, causan estado por ministerio de ley.

Por ello, en esta segunda instancia, **a petición de parte** procede a declarar que está se encuentra **firme** y sólo entonces puede requerirse el cumplimiento de la misma.

Es decir, una vez que quede firme la sentencia, el Secretario de Acuerdos de la Sala que corresponda, mediante acuerdo que emita, hará la certificación de tal circunstancia y señalará la fecha de firmeza, ordenando se notifique a las partes.

Esta situación es importante porque a partir de ese momento se puede exigir el cumplimiento de la sentencia a la autoridad demandada.

El **objeto** de obtener una sentencia favorable por parte del demandante, es que se le reconozca o restituya algún derecho vulnerado por la autoridad al momento de haber emitido el acto impugnado.

Por ello es importante, que las sentencias emitidas por el Tribunal en comento tenga la suficiente fuerza, basada en la Ley para que con o sin la voluntad del obligado sean restituidos en el goce de los derechos afectados.

La Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, señala claramente que las autoridades demandadas y cualquier otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir con las sentencias emitidas por él, por lo que deben cumplirse en sus propios términos, estando las partes vencidas obligadas a cumplirlas en las formas que en aquellas consignen.

Situación que se contempla específicamente en el artículo **110** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, el cual dice que:

“Todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y estarán sujetos a las mismas responsabilidades a que alude este Capítulo.”

Por otro lado, la ejecución de lo dicho en la sentencia, es un proceso que tiene por objeto una pretensión que se satisface si el juez realiza una conducta física que es distinta a una mera declaración, pues provoca un cambio en la situación existente entre las partes, un cambio físico, real o material.

Debe distinguirse el órgano al que se le atribuyen las facultades para hacer cumplir la sentencia y el órgano encargado materialmente de dicha ejecución, en otras palabras, el ejecutor material de la sentencia.

El proceso de ejecución procede a instancia de parte, está legitimada la parte que obtuvo sentencia favorable, pero también es cierto, que los efectos de sentencia puedan extenderse también a quienes no han sido partes en el proceso.

La sentencia en la pretensión de interpretación también tiene alcance ***erga omnes***.

Por lo que respecta al cumplimiento, no será de oficio, y en este sentido, se atiende a la instancia de parte para requerir el cumplimiento.

Siendo aquí donde nuevamente se ve reflejado el principio de ***celeridad procesal***.

Si bien en esencia la justicia administrativa debe ser pronta, las autoridades condenadas tienden a optar por persuadir al juzgador y al particular, promoviendo con prórrogas indeterminadas, manifestando que no se encuentran en disposición de hacer materialmente ejecutable la sentencia por causas ajenas o en otras palabras, ***promueven en vías de cumplimiento***.

El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, con la determinación de ser un órgano autónomo, actúa al igual que las demás autoridades administrativas, bajo el principio fundamental de que ***ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general***.

Por lo que, al hablar del Tribunal de Justicia Administrativa local, hablamos de un proceso administrativo que en doctrina se le llama ***Derecho Contencioso Administrativo***.

Por ello, no se deben confundir, las actividades de los demás órganos administrativos encargados de regular la actividad del Estado, ya que son órganos de diferente carácter, así como facultades.

En relación con lo anterior, se tiene que el cumplimiento de las sentencias, se encuentra en la Sección Décima, con dicho nombre, contenido en los artículos **106** a **112** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

En síntesis, las facultades que otorga la Ley antes citada, para asegurar el cumplimiento de las sentencias, son las siguientes:

1.- Requerir de oficio, los pertinentes informes a la autoridad que debe cumplir la sentencia, que deben ser rendidos en el plazo de 5 días.

2.-Imponer multas de apremio a la autoridad demandada responsable, es decir, que pueden establecerse de modo sucesivo mientras la autoridad no cumpla con lo dispuesto en la sentencia. Esta medida se debe notificar al superior jerárquico de aquella autoridad. Así como arresto del servidor público renuente hasta por 36 horas.

3.-Requerir al superior jerárquico para que obligue a la autoridad demandada al acatamiento, y ante la persistencia en el incumplimiento, imponer al superior jerárquico las debidas multas de apremio.

4.- Para encomendar a un funcionario jurisdiccional el cumplimiento de la sentencia, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

5.- Para poner en conocimiento del órgano contralor la falta de cumplimiento, con el fin de que se determinen las responsabilidades de la autoridad renuente.

Por otro lado, cuando se demuestre que no existe partida para cubrir daños y perjuicios, cuyo pago se haya condenado a la administración pública en el juicio contencioso administrativo de la Ciudad de México, las Salas deberán obligar a las autoridades a contemplar dicha partida en el presupuesto de egresos del año siguiente.

Ello, se confirma con el criterio que el máximo Tribunal de nuestro país ha sentado jurisprudencia en el sentido de que, en cada ejercicio fiscal, la Asamblea Legislativa debe aprobar en el Decreto de Presupuesto de Egresos, una partida presupuestal para cumplir las **resoluciones definitivas** pronunciadas por los órganos jurisdiccionales.

Como son los fallos pronunciados por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Por otra parte, cuando la autoridad demandada de la Ciudad de México, ha sido vencida en el juicio seguido ante el Tribunal de Justicia Administrativa de esta Ciudad, y se le obliga a dar cumplimiento al fallo emitido, como sucede en muchos de los asuntos de este tipo, la autoridad se muestra renuente a dar el cumplimiento respectivo.

Por lo que, el enjuiciante promueve la **Queja**, y al declararse ésta fundada, se le requiere a la enjuiciada a dar cumplimiento a la sentencia dictada en el juicio.

Al respecto, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, debe emplear los medios legales a su alcance para lograr el total cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa de esta entidad, cuando la autoridad demandada local, se resista a dar el debido cumplimiento.

El cumplimiento de los fallos del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, es una obligación compartida entre el Tribunal y la autoridad demandada [en el caso de que sea ésta la obligada a cumplimentar el fallo].

Toda vez que el primero, en cumplimiento del principio de coherencia y de impartición de justicia completa, está obligado a vigilar el debido cumplimiento del fallo emitido.

En cambio, el segundo a llevarlo a cabo, en forma y tiempo.

Ambas entidades, tienen la obligación constitucional de resguardar las garantías individuales o derechos humanos de los gobernados y cumplir los principios fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna.

Ahora bien, como ya hemos hablado de las sentencias **ejecutoriadas**, así como ciertas características que deben reunir los fallos para acceder a su ejecución, como son:

- Que el fallo sea firme,
- Que sea inimpugnable,
- Y que se reconozca su carácter de *cosa juzgada*.

Esto es, que el fondo de la controversia se haya resuelto y no proceda en su contra ningún recurso.

Así, como que deben coexistir en ley, medios directos o indirectos de ejecución de las sentencias.

Algunos procesalistas manifiestan que las únicas sentencias ejecutables son las de condena.

Sin embargo, debe reconocerse que en toda sentencia existe un **mandato**, un imperativo que debe cumplirse, ya sea a través de la acción de **dar**, **hacer** [acciones positivas] o **no hacer** [acción negativa].

Tradicionalmente, las sentencias en lo administrativo no son susceptibles de ejecución, si por ello entendemos la realización coactiva de la responsabilidad sentenciada por obra de tercero.

Por lo que, sólo se puede obtener su ejecución a través del **juicio de amparo**.

Por tanto, se tiene que el requerimiento del cumplimiento forzoso de las determinaciones de un tribunal, debe iniciarse una vez que se han agotado los medios de defensa que la ley concede a la parte perdedora para impugnar la decisión del órgano jurisdiccional, es decir, que la misma **haya causado ejecutoria**.

Siendo los órganos de la administración pública, incorpóreos por su naturaleza de personas morales públicas, los funcionarios, personas físicas, las responsables materiales de la ejecución de la sentencia, que aún cuando, la ejecución formal le corresponde al Tribunal, quien es la parte física o ejecutora final y material ejerciendo facultades y atribuciones que la ley le confiere, pero ejerciendo el cumplimiento del mandato de la autoridad jurisdiccional.

Por lo que, la persona física en su carácter de funcionario al no acatar el fallo dictado, impedir su cumplimiento o repetir el acto declarado nulo, se extralimita en sus atribuciones.

Tomando en cuenta que se viola el derecho fundamental contemplado en el artículo **17** de la **Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido que las autoridades omisas al no dar debido cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal local, contravienen lo dispuesto en el artículo constitucional ya citado, que a la letra dice:

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.
(...)”

Lo que implica que se realicen las acciones necesarias para restituir al actor en el goce de los derechos afectados, a pesar de que éstas no estén especificadas en la resolución primigenia.

El Poder Judicial de la Federación, ha sentado jurisprudencia respecto al cumplimiento de las sentencias dictadas por el ahora Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, siendo dicho criterio, el siguiente:

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. EN CASO DE UN INDEBIDO CUMPLIMIENTO, LA INSTANCIA QUE CONOZCA DE ESE RECLAMO DEBE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, A FIN DE RESTITUIR AL PARTICULAR EN EL GOCE DE LOS DERECHOS QUE LE FUERON AFECTADOS O DESCONOCIDOS. De los artículos 79, 80 y 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se advierte que las Salas de ese órgano al pronunciar sus sentencias, aun cuando no necesitan formulismo alguno, deben solucionar la litis planteada y contener los términos en que deberán ser ejecutadas, a fin de restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido afectados. En esta tesitura, **para que prevalezca el principio de supremacía constitucional, y se salvaguarden los derechos de defensa, tutela efectiva e impartición de justicia del gobernado, en caso de un indebido cumplimiento a la ejecutoria, la instancia que conozca de ese reclamo deberá realizar una interpretación conforme a la Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos que responda a lo dispuesto por su **artículo 17, y a diversos tratados internacionales suscritos por nuestro país, como es la Convención Americana sobre Derechos Humanos** adoptada en San José de Costa Rica, particularmente el artículo 25, punto 2, inciso c), que preconiza los aludidos derechos fundamentales, entendidos en la manifestación más amplia y extensa posible, con miras a salvaguardar el Estado de derecho, para que los gobernados cuenten con un sistema de acceso efectivo a los tribunales, lo que **implica que se realicen las acciones necesarias para restituir al particular en el pleno goce de los derechos que de forma indebida le fueron afectados o desconocidos, a pesar de que éstas no estén especificadas en la resolución primigenia.**¹⁷⁸

¹⁷⁸I.4o.A.629 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 2396.

Criterio con el cual estamos de acuerdo, ya que en caso de indebido cumplimiento de sentencia, la instancia que conozca de ese reclamo debe realizar una interpretación conforme a la Constitución Federal, a fin de restituir al particular en el goce de los derechos afectados.

Por otro lado, es importante hablar del término para el cumplimiento de sentencia, mismo, que se mencionará en el siguiente punto del presente capítulo.

4.4.1. Término para cumplimentar una sentencia

Se debe entender, por **término para cumplimentar los fallos del Tribunal**, como ***aquel que se establezca en el Código de la materia y que le permita a la autoridad cumplir holgadamente con ésta obligación procesal.***

Para el cumplimiento de una sentencia, pueden existir **2** plazos a saber:

1.- Al momento de la ejecutividad de la sentencia: Es decir, del plazo o lapso de tiempo establecido por ley o por el propio juzgador que se le otorga al obligado o condenado para efectuar el cumplimiento de la sentencia de manera voluntaria.

2.- Al momento de la ejecutoriedad de la sentencia: Es decir, el plazo o lapso de tiempo señalado por la ley o juzgador para que el obligado o condenado de cabal cumplimiento a lo señalado en la sentencia respectiva.

La única diferencia que en éste último lapso de tiempo, el cumplimiento se logrará de manera **forzosa y no voluntaria, utilizando el órgano jurisdiccional los medios coactivos que la propia ley pone a su alcance.**

Así las cosas, se tiene que la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, *sólo regula lo relativo al momento de la **ejecutividad de la sentencia***.

Es decir, al lapso de tiempo en que voluntariamente las autoridades enjuiciadas pueden dar cumplimiento a una sentencia, tal y como lo establece el artículo **98 fracción IV** de dicha ley, que a la letra dice:

“**Artículo 98.** Las sentencias no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener:

I. (...)

II. (...)

III. (...)

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 **quince días** contados a partir de que la sentencia quede firme.”

De lo anterior, se puede desprender que las sentencias emitidas por las Salas de ese H. Tribunal, deberán contener el plazo para ser ejecutadas que no excederá de **15 días** contados a partir de que la sentencia quede firme.

Sin embargo, el legislador no previó el plazo correspondiente para que un fallo quede firme en función del término de impugnación de la **segunda** instancia, que puede o no ser enderezado por las partes.

Es necesario dilucidar que una sentencia firme, es aquella que no puede ser alterada o modificada mediante algún medio de impugnación, ya sea porque la parte desfavorecida no lo haya interpuesto en razón de que el plazo para hacerlo le feneció o el promovido se haya desechado o tenido por no interpuesto, o porque simplemente, así conviene a los intereses particulares de cada parte.

En virtud de lo anterior, se puede decir que en esta materia, las sentencias dictadas por el Tribunal local, en un juicio administrativo quedarán firmes cuando las partes no enderecen medio de impugnación alguno contra aquellas.

Como son dichos medios de defensa: El recurso de *apelación* y el de **revisión, mismo que a nivel local ya no se contempla para efectos del juicio de amparo federal**, tal y como más adelante se mencionarán los motivos; el de interposición de *queja*, que más que un recurso es una instancia.

Al surtir efectos la notificación de las sentencias **al día siguiente de que son practicadas** y al transcurrir los plazos arriba señalados, sin que haya sido interpuesto algún medio de defensa por cualquiera de las partes, el fallo quedará **firme**.

Siendo al día hábil siguiente al del fenecimiento de los plazos ya citados cuando una sentencia adquiere **firmeza**.

Es en ese mismo instante cuando comienza a computarse el término de los **15 días** como máximo, para que se cumplimente la sentencia, ya que **la ley de la materia no prevé que la Sala Instructora deba emitir un proveído en el que se certifique la ejecutoriedad de la sentencia y el mismo sea notificado a las partes**.

Tomando en cuenta, que las sentencias en segunda instancia en las que no se promueva recurso alguno, **causan estado por ministerio de ley**, tal y como se advierte lo contenido en el artículo **105** en relación con el artículo **104**, de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, mismos que a la letra dicen:

Artículo 104. Causan estado las sentencias de primera instancia que no admitan recurso alguno o que, admitiéndolo, no se haya interpuesto dentro del plazo que para el efecto señala esta ley, o el promovido se haya desechado o tenido por no interpuesto.

Artículo 105. Cuando en primera instancia haya quedado firme una sentencia, el Secretario de Acuerdos que corresponda hará la certificación correspondiente.

Las **sentencias en segunda instancia** en las que no se promueva recurso alguno, **causan estado por ministerio de ley.**

De lo anterior, se estatuye que la **firmeza de una sentencia es *por ministerio de Ley.***

Es decir, queda firme al concluir los plazos señalados en los preceptos jurídicos transcritos con antelación.

Así también, se tiene que se puede presentar **demanda de amparo** en contra de las sentencias de segunda instancia, en el término de 15 días, de conformidad con lo establecido en el artículo **17** de la **Ley de Amparo.**

Por otro lado, en el supuesto de que sea emitida una sentencia resolviendo el juicio de amparo y/o de revisión, interpuesto por las partes afectadas y cuyo efecto sea el que la Sala responsable emita una nueva sentencia *en cumplimiento de la ejecutoria dictada.* El plazo para considerar que aquella causó estado, comenzará a correr a partir de que el órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, tenga por cumplimentada la ejecutoria respectiva y dicha situación sea notificada a las partes.

De lo anterior, se puede decir, que la finalidad del señalamiento del plazo establecido por la Sala Juzgadora para dar cumplimiento a su fallo, es que las autoridades enjuiciadas den cabal cumplimiento a ésta, atendiendo a todos y cada uno de sus términos y no sólo para que se dicten actos o medidas tendientes a su ejecución parcial.

En otras condiciones, respecto del **Recurso de Revisión**, contemplado en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, en el artículo **119**, se puede decir que el mismo ya no se contempla como medio de defensa para la autoridad demandada, ello para efectos del juicio de amparo federal, por los siguientes motivos:

De acuerdo con la publicación que aparece en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de octubre de 1993, la fracción XXIX-H, del artículo 73, fue reformada para eliminar de su texto lo relativo al Distrito Federal.

Por decreto publicado el 28 de junio de 1999, se suprimió la letra “y” que aparecía al final.

Se separó lo concerniente a los tribunales administrativos del fuero local de los federales, dejando a cada entidad la organización de la administración de justicia administrativa respecto de las resoluciones locales.

Esta facultad de los Estados de crear tribunales administrativos para resolver las controversias entre la Administración local y los particulares, se encuentra establecido en la **fracción V**, del artículo **116** de la Constitución.

Respecto, al entonces Distrito Federal, esta disposición se encuentra incluida en el apartado **C base quinta del artículo 122**, de la propia Constitución Federal.

La Ciudad de México, al ser una entidad, es decir, al tener su propia Constitución y leyes locales, se le deja la organización de la administración de justicia administrativa respecto de sus resoluciones locales.

- ✓ **Es preciso hacer notar, que cada estado expide su propia Ley Orgánica.**

Entonces, se tiene que los tribunales administrativos tienen facultades de autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones, principalmente, en:

•**Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal**; ello en materia administrativa, anteriormente. **Ahora** en la **“Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México”** y en la **Ley Orgánica del Tribunal Justicia Administrativa de la Ciudad de México”**.

En la ley de Justicia citada, se tiene que de los medios de defensa existentes; son el **Recurso de Apelación**, tal y como lo marcan los artículos 116 a 118, la **Queja**, pero no como recurso sino como instancia, contenida en el artículo 106 de la citada ley, y los que contemple la **Constitución Política de la Ciudad de México**, como lo establece su artículo **40**, que remite a la ley Orgánica, **ahora “Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México**, así como a la **“Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México”**, en la que se establecen los procedimientos que competen a ese Tribunal local, tanto como los **recursos para impugnar sus resoluciones**.

Si bien, en la Ley antes citada se encuentra el medio de defensa del **Recurso de Revisión**, contenido en el artículo 119, es de advertir que:

Para efectos del juicio de amparo federal, el **recurso de revisión interpuesto por las autoridades locales, no será procedente**, ello de conformidad con el artículo **104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

De lo que se desprende de dicho artículo, que los Tribunales de la **Federación** sólo conocerán de los **recursos de revisión** que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción **XXIX-H** del artículo **73 de dicha Constitución**.

Siendo el caso que el artículo 73, fracción XXIX-H Constitucional, se refiere a las bases constitucionales de organización y competencia de los Tribunales Administrativos **Federales**, en específico del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien a través su Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se le concede la plena autonomía para dictar sus fallos, así como establecer su funcionamiento y sobre todo los recursos para impugnar sus resoluciones, como es el de Revisión.

Es por ello, que el recurso de revisión que interponen las autoridades de esta entidad, no es procedente.

Toda vez, que con las nuevas reformas de la Ciudad de México, dichas facultades de esta entidad, se encuentran en su **Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 40**.

Por tanto, los recursos de **revisión**, de los cuales **conocerán** los **Tribunales Colegiados de Circuito**, y que se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 que la Constitución fije para la **revisión en amparo indirecto**, y en **contra** de las **resoluciones** que en **ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno**.

Los **recursos de revisión** contemplados en la Constitución, se tratan **sólo** para el Tribunal **Federal** de Justicia Administrativa más no del local, que tiene su propia Constitución, donde se establecen su organización y competencia de los Tribunales Administrativos, como ya se mencionó anteriormente.

De lo analizado, se puede advertir que localmente, se eliminó la posibilidad del **Recurso de Revisión** que se interponía contra las resoluciones definitivas del **Tribunal de justicia administrativa de la Ciudad de México**.

Por lo tanto, se tiene que de los medios de defensa existentes en la Ciudad de México, por lo que respecta al Tribunal de Justicia Administrativa local, en su Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, sería únicamente el recurso de **apelación**.

También se contempla por una sola vez, la **Queja**, pero no como recurso sino como una instancia, sólo es en caso de *incumplimiento de sentencia firme*, por **exceso** o **defecto** en el **cumplimiento de la sentencia**, **repetición** de la **resolución anulada**, o bien, se **expresará** la **omisión** en el **cumplimiento** de la **resolución** de que se trate, **ello de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México**.

Como última opción, en contra de la resolución al recurso de apelación, la misma sería susceptible de reclamarse **vía juicio de amparo**, pero como ya se dijo anteriormente, **la autoridad demandada ya no cuenta con dicho medio de defensa**.

Si bien, de conformidad con el artículo **98 fracción IV**, de la citada ley, menciona que los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de **15 días** contados a partir de que la sentencia quede firme.

Por ello, el término para el cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal local, empieza a correr el día hábil siguiente a aquél en el que el Tribunal informe a la autoridad que no se ha interpuesto medio de impugnación en contra de la sentencia emitida o aun cuando se haya interpuesto medio de defensa “*apelación*”, el mismo no modificó ni revocó la sentencia definitiva emitida por el Tribunal en cita. Incluyendo la queja.

El informe es pronunciado a petición de la autoridad, para el caso de que ésta no solicite dicho informe el término para el cumplimiento de la obligación empieza a correr a partir de que hayan transcurrido los 15 días para interponer el **juicio de amparo por el actor**. “*Siempre y cuando no se haya interpuesto dicho medio de defensa*”, donde necesariamente haya **causado estado**.

Si se interpuso recurso de apelación, emitiéndose resolución al recurso de apelación donde se modificó o revocó la sentencia definitiva, y no fue favorable para el actor, en contra de dicha resolución al recurso de apelación, la misma es susceptible de reclamarse **vía juicio de amparo** quien conocerá ya no el Tribunal local sino el Juez de Distrito y hasta que se dicte sentencia y que la misma haya **causado ejecutoria**.

4.4.2. Formas para su cumplimiento

La queja en el derecho mexicano, es el medio de impugnación utilizable frente a los actos judiciales que quedan fuera del alcance de los demás recursos.

Más que un juicio o que un recurso, es una institución anómala aplicable tanto a sentencias definitivas como interlocutorias, de primera o de segunda instancia [dícese la Sala Superior]; o incluso, contra actos del ejecutor de la sentencia por exceso o por defecto en las ejecuciones.

La queja ha sido regulada en los procesos civil, de amparo, así como fiscal y de lo contencioso administrativo.

Dicha figura jurídica, se considera que no tiene carácter procesal sino *administrativo*.¹⁷⁹

La queja no es un recurso ni un incidente sino una institución jurídica disímil de éstas dos, que toma ciertos elementos de ambas, para constituirse en un instrumento legal que combate el incumplimiento de las sentencias, procurando la eficacia del fallo emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, en su carácter de órgano jurisdiccional.

La queja, procesalmente hablando, no se considera un juicio como tal, sino un recurso ordinario; sin embargo, en materia contencioso administrativo fiscal, se puede considerar un juicio "**sumario**" de revisión del cumplimiento cabal que lleven a cabo las autoridades responsables respecto de las sentencias que emite el Tribunal local.

¹⁷⁹*Diccionario Jurídico Mexicano, [P-Z]*, 7a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2009, p. 3138.

Esta institución procesal pretende resolver el problema de la resistencia de la autoridad administrativa a cumplir la sentencia de dicho Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha previsto que las autoridades y las partes actuando por su propio derecho, coadyuven para hacer factible el cumplimiento de la sentencia, ello a través del principio de justicia, contenido en el artículo **17, quinto párrafo**, de la citada Constitución, la cual a la letra dice:

“**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.(...) Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.(...)”

De lo anterior, se advierte que en el caso en concreto, las leyes locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Este principio constitucional es aplicable a la materia contenciosa administrativa, cuyo fin es el de lograr la plena ejecución de las resoluciones del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Dicho tribunal es un órgano jurisdiccional autónomo e independiente de **justicia delegada** que no cuenta en la realidad con "**los medios procesales necesarios**" para obtener la *plena ejecución de sus fallos*, aun cuando, así lo ordene la Constitución y su legislación de esta entidad.

Por **medios necesarios**, debemos entender: Aquellas disposiciones sustantivas y adjetivas que el legislador ha elevado al carácter de Ley, con la finalidad de regular la total ejecución de los fallos emitidos por el Tribunal administrativo.

No obstante que, la plena jurisdicción, se encuentre contemplada en la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, específicamente en su artículo 1º., que dice:

“**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

El **Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México** es un **órgano jurisdiccional** con autonomía administrativa y presupuestaria para emitir sus fallos, y **con jurisdicción plena** y formará parte del Sistema Local Anticorrupción.”

Sin embargo, en la realidad dicho órgano, no ejerce realmente la jurisdicción plena para hacer cumplir sus fallos, aunque ello se encuentre contemplado en ley.

Por otro lado, para conocer estos medios necesarios que se deben disponer en Ley, se debe entender primeramente, ¿qué es la ejecución de los fallos?.

Por **ejecución** se entiende: El cumplimiento de una orden a cargo de un tercero.

Las sentencias como tales, someten en general a su jurisdicción a **3 sujetos**:

- a).-Al sujeto a quién beneficia el sentido del fallo,
- b).-Al sujeto que queda constreñido a su cumplimiento por serle desfavorable la sentencia, y
- c).-Al sujeto, tercero imparcial, encargado de vigilar el cabal cumplimiento del fallo ejecutoriado que dirime la controversia.

Es respecto de los dos último sujetos a quienes se les aplica el término de ejecución de sentencias, pues tienen una actividad dinámica dentro de su desarrollo.

El sujeto a quien el fallo dictado le es desfavorable, y no lo impugna o no lo puede impugnar ya, se le conoce como **procesado** o **responsable**, y es quien tiene a su cargo la carga procesal de cumplimentar la ejecutoria de conformidad a como fue dictada, bajo la supervisión de un tercero revestido de autoridad jurisdiccional.

Por su parte, el sujeto tercero imparcial es el que coadyuva a ese cumplimiento, pero desde su carácter de ejecutor/supervisor.

Generalmente, este papel lo desarrolla el propio juzgador que dirimió la controversia, o un auxiliar de la propia actividad jurisdiccional, como lo es el Actuario o el Ministerio Público, quienes tienen autoridad para ejecutar a nombre del juzgador el fallo emitido dentro de los parámetros legales permitidos.

Ésta actividad de ejecución es ejercida una vez que la sentencia emitida **ha causado ejecutoria** y no es recurrible por ningún medio ordinario o extraordinario.

El Tribunal no sólo dicta sentencias de nulidad, sino que también puede emitir fallos para efectos en donde señala los lineamientos a que debe someterse la autoridad demandada o el actor en su caso, respecto de la litis resuelta.

Sin embargo, esta "**libertad**" no es suficiente para otorgarle una **plena jurisdicción** que le **permita** la **plena ejecución**, incluso coactiva, de sus propios fallos.

Éstas, entre otras razones, son las que doctrinarios, litigantes y jurisconsultos han expuesto tratando de justificar la "**violación**" en que se ha incurrido al mantener un Tribunal Jurisdiccional, sin las medidas necesarias para procurar la plena ejecución de sus fallos.

Cabe hacer notar, que cuando la Administración Pública Activa, propuso la creación del ahora Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, nunca fue con el objeto de someter únicamente sus actos al control de legalidad a través de un órgano jurisdiccional que dependiera presupuestalmente de él, sino el que ésta dependencia y delegación de facultades impidiera la intervención directa del Poder Judicial Federal "en ejercicio de sus plenas facultades jurisdiccionales para hacer ejecutar sus fallos".

Por otro lado, por **ejecución** se debe entender el cumplimiento del fallo dictado por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, a cargo de la autoridad demandada.

El incumplimiento constituye una fractura en la Constitución porque rompe las reglas del juego constitucional.

Una medida para combatir esta postura por parte de la autoridad responsable fue la de implementar a la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, una sección "Décima", especialmente dedicada a esta circunstancia, denominada "**Del Cumplimiento de la Sentencia**".

Por ello, el Tribunal local, otorga a los afectados de esta situación, un medio de defensa "**queja**", que los ayude a hacer efectivos sus derechos procesales contenidos en la sentencia a fin de hacerse tal y como se ordenó y sin demora alguna en la sentencia.

Es hasta ahora el único medio previsto en la ley antes mencionada, que permite por una parte al actor instar al Tribunal para obligarlo a verificar la debida cumplimentación del fallo dictado a su favor; y por otra parte, someter a la autoridad demandada a un control jurisdiccional de primera instancia.

Esta figura jurídica de la queja, de acuerdo con diversos procesalistas, no tiene una naturaleza definida y sólo puede entenderse según la materia y el momento de su aplicación.

Su finalidad es garantizar la aplicación del principio de justicia.

El **efecto** de la interposición de la queja, es el de **verificar el debido cumplimiento de los fallos que emite el Tribunal local**.

Es preciso señalar que la queja sólo procede contra las sentencias que se dictan para efectos [de condena], ya que estrictamente es respecto de las cuales se dictan lineamientos que la autoridad debe acatar para cumplimentar el fallo.

Sin embargo, resulta válido interponer queja en contra del incumplimiento de una resolución lisa y llana cuando en ésta el Magistrado Instructor ordene emitir una nueva resolución en la que se señale que se deja sin efectos la primera.

Se debe poner atención en la causal que se hace valer al momento de interponer la queja, pues de ello dependerá el resultado que se dé a la resolución de la misma.

Los Magistrados del Tribunal local, no están facultados para subsanar la deficiencia de la Queja, en su sentido lato.

Si bien existe un medio para hacer cumplir a la autoridad responsable en el juicio contencioso administrativo, la Queja representa actualmente un procedimiento tedioso y largo, por no mencionar inconveniente.

La queja es una instancia que se interpone ante la sala que emitió la sentencia, por **1 sola vez**.

La “**Queja**”, se encuentra prevista en el artículo **106** en relación con los artículos 107 a 112, de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, estableciendo los casos en que procede su interposición, como son:

- Cuando transcurrido el plazo para su cumplimiento, éste no se haya llevado a cabo, o
- Habiéndolo intentado, se haya incurrido en exceso, o
- Defecto en el cumplimiento de la sentencia,
- Repetición de la resolución anulada, o bien, se expresará, la
- Omisión en el cumplimiento de la resolución de que se trate.

De lo anterior, se desprende que, ***en caso de incumplimiento de sentencia firme***, el actor podrá interponerla, reiterando por 1 sola vez, por escrito dirigido al Magistrado Instructor que corresponda; en dicho escrito se expresarán las razones antes mencionadas.

Dicho Magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de **5 días**, vencido dicho plazo, con informe o sin él, la Sala Ordinaria resolverá si la autoridad demandada ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de **otros 5 días**, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá al servidor público respectivo una multa de 50 a 180 veces la Unidad de Medida y Actualización de la Ciudad de México, vigente, apercibiéndola además respecto a una sanción de mayor severidad si el incumplimiento persiste.

De este requerimiento se dará vista también a su superior jerárquico, con el objeto de que conmine al renuente a realizar el cumplimiento.

Si la sentencia no quedó cumplida en el plazo fijado, la Sala emitirá la resolución respectiva, e impondrá el **arresto del servidor público renuente** hasta por **36 horas**, y a su **superior jerárquico** una **multa** de **50 a 180** veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, requiriéndoles por una última vez el cumplimiento íntegro de la sentencia respectiva en un término no mayor a **5 días**.

Se considera **INCUMPLIMIENTO: *El retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo.***

En cambio, si la autoridad demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, la Sala Ordinaria podrá **ampliar** el **plazo** por **1 sola vez**, subsistiendo el apercibimiento efectuado.

Si en el término fijado no se acredita haber dado cumplimiento cabal a la sentencia, la Sala Ordinaria podrá determinar una nueva sanción al servidor público renuente y a su superior jerárquico, en su caso.

Asimismo, el cumplimiento extemporáneo de la sentencia, si es injustificado, no exime de responsabilidad a la autoridad demandada ni, en su caso, a su superior jerárquico, pero se tomará en consideración como atenuante al imponer la sanción correspondiente.

En esas condiciones, cuando la Sala Ordinaria reciba el informe de la autoridad demandada de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al actor y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de **3 días** manifiesten lo que a su derecho convenga.

Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin éste, la Sala Ordinaria dictará resolución fundada y motivada, en la que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

La sentencia se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos. Si en éstos términos la Sala Ordinaria la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente.

Se debe mencionar que, todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y estarán sujetos a las mismas responsabilidades a que alude el Capítulo *“Del cumplimiento de la sentencia”*.

La queja, aunque constituye una institución que pretende lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia emitida en sede contencioso administrativa, en la realidad no cumple con esa función.

En primer lugar, porque es factible que a través de una nueva decisión la autoridad administrativa incumpla con el contenido de la sentencia que haya emitido alguna sala del Tribunal local, lo que obligaría al gobernado a acudir a un nuevo juicio de nulidad.

En segundo lugar, porque también es factible que se resuelva favorablemente la queja a favor de un gobernado, ya sea por defecto, exceso u omisión de su cumplimiento, y que la autoridad administrativa insista en incurrir en violaciones que no impliquen la emisión de un nuevo acto, pero que faculten al gobernado a acudir a en una nueva queja, con lo que la mención de que se puede acudir a esta vía, **“por una sola vez”**, no correspondería a la realidad.

La tarea a que se enfrenta el juzgador del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, después de haber emitido su sentencia, donde por lo general, concede un derecho a una de las partes y una obligación a la otra, es vigilar el cumplimiento exacto de ésta en tiempo y forma a cargo de la autoridad responsable en el juicio.

Lamentablemente, en la mayoría de las ocasiones no suele cumplirse el deber impuesto por la juzgadora, pasando por alto la investidura del Magistrado del Tribunal, es decir, el imperio que la sentencia que emite, ocasionando un atraso en la impartición de justicia.

Es de considerarse, que esta etapa representa en el juicio contencioso administrativo, la parte más problemática para las partes y la más complicada para el impartidor de justicia al existir desacato por parte de la obligada que es la autoridad demandada.

Es una realidad en que la autoridad no acata lo resuelto en la sentencia y cae en desacato para su cumplimentación de la misma.

La forma antes mencionada, es la que puede presentar el incumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal, más aún, cuando el artículo **17** de la **Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutela la garantía de la plena ejecución de las sentencias, emitidas por un tribunal.

El cumplimiento no sólo se constriñe a las autoridades demandadas, sino también a todas aquellas autoridades que pudiesen tener intervención a fin de lograrlo, por lo que, no es jurídicamente permisible que la autoridad responsable manifieste estar impedida a dar cabal cumplimiento a una sentencia, alegando que su marco de atribuciones legales se lo impiden.

Actuar de esa manera, es conculcar la garantía consagrada en el artículo 17 Constitucional, por tal motivo, si el incumplimiento de la sentencia correspondiente se justifica en dichos argumentos, la actuación omisiva y anticonstitucional de autoridades que forman o no parte del juicio es suficiente para considerar que **su actitud es contumaz**, pues corresponde a todo órgano del Estado preservar la garantía constitucional señalada y no sólo a unos cuantos.

De esta manera, la actuación conjunta o sucesiva de cualquier autoridad administrativa, es imprescindible para la ejecución satisfactoria de una sentencia, en aras de una impartición de justicia completa y la preservación del Estado de Derecho.

Ante ello, la postura del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, todavía sigue pareciendo muy flexible en ciertas ocasiones y por ello, sus decisiones siguen siendo desacatadas o bien, para la plena efectividad de sus fallos, necesita de la intervención del Poder Judicial de la Federación.

En estricto sentido, si se refiere al término, solicitud y procedimiento para hacer ejecutar los fallos del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, es obvio que no se tiene material legislativo en qué basarse, pues sus sentencias no son ejecutables a la fecha.

Por lo que, su ejecutabilidad deriva de la interposición del juicio de garantías que el quejoso haga valer, no se interpone para pretender la ejecución de un fallo, sino para impedir la violación de los derechos humanos del gobernado en manos de la autoridad demandada.

Así, en el artículo **13** de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se prevén *medios de apremio* para que la autoridad administrativa renuente cumpla con las sentencias que en su contra dicte el Tribunal local, los cuales a saber, son:

- I. **Apercibimiento o amonestación,**
- II. **Expulsión de la Sala, de la parte o de su representante legal, que altere el orden,**
- III. **Multa de 50 a 180 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente,**
- IV. **Auxilio de la fuerza pública, y**
- V. **Arresto hasta por 36 horas.**

Por lo que, al no contar el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, con un mecanismo efectivo y poderoso para hacer cumplir sus determinaciones, queda en entredicho de tratarse de un órgano jurisdiccional con autonomía y jurisdicción plena para dirimir controversias entre particulares y las autoridades de la Administración Pública de la Ciudad de México.

4.4.3. Retos para el cumplimiento de las sentencias

El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, al emitir sus sentencias, a un gran número de éstas no se les da el debido cumplimiento por parte de las autoridades demandadas al no efectuar con celeridad el acatamiento de las mismas, propiciando situaciones de indefensión o lo que es más grave, de impunidad con su actuar.

Si bien, la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México que rige a ese H. Tribunal, sólo contempla la **Queja** como medio para hacer cumplir las sentencias dictadas por éste.

También es verdad, que actualmente no cuenta en dicha Ley, con un procedimiento eficaz para hacer cumplir sus determinaciones, y así obligar a la autoridad omisa a la ejecución material de la sentencia.

Se necesita de que realmente toda persona en sentido literal, tenga derecho a que le sea administrada justicia por los tribunales, los cuales deben estar expeditos para impartirla dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, y en donde éstas resoluciones deban ser dictadas de manera pronta, completa e imparcial, tal y como reza la máxima contenida en el artículo **17** de la **Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominada garantía a la “**tutela judicial**” o “**del acceso a la justicia.**”

Sin embargo, la realidad no es así, aun cuando en la Carta Magna esté indicado éste mandato, de que si bien la justicia debe ser expedita, esto resulta en algunas ocasiones contradictorio.

Por tanto, se tiene que el derecho humano no sólo se trata de la obligación limitativa del órgano jurisdiccional a emitir la resolución en tiempo determinado, sino que además y con la misma fuerza, es extensiva tanto a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, siendo ésta la esencia de la función jurisdiccional, es decir, no sólo acceder a la justicia, sino a que lo resuelto sea cabalmente cumplido.

Uno de los problemas a que se enfrenta el actor en el juicio de nulidad, una vez que obtuvo sentencia favorable, es la **lentitud** con la que se imparte la justicia, creando con ello en el ánimo del demandante una desilusión respecto al sistema de justicia, no quedándole otro consuelo que “**un trozo de papel**”, del que, entre tanto, no podrá hacer uso alguno.

Sin embargo, existe en la sociedad una preocupación profunda por la administración de justicia en el actuar de las autoridades responsables para el debido cumplimiento de las sentencias de nulidad.

Es cierto, que existe un procedimiento a la satisfacción del fallo en favor del actor, como lo es, el término prudente que estima el Tribunal local, para hacer cumplir las resoluciones, también lo es, que las autoridades en un gran porcentaje se abstienen a dar cumplimiento a las mismas.

Este procedimiento de cumplimiento de sentencia, refleja que en la actualidad no es suficiente para obligar a las autoridades responsables a restituir al actor en el goce de sus derechos afectados.

Asimismo, existe por parte de los juzgadores institucionales cierta complacencia al respecto, es en el sentido de otorgar un sin número de prórrogas a las autoridades responsables para el cumplimiento de la sentencia.

Siendo en la práctica lo más común, que en cada etapa de jerarquización de autoridades, se requiere 2 o hasta 3 veces para obtener el cumplimiento, por más requerimientos que se efectúan a las responsables, éstas están dispuestas a que los autos se remitan al Poder Judicial de la Federación, vía juicio de amparo.

Ello es así, ya que saben que aunque eso pase, finalmente dan cumplimiento sin que haya mayor consecuencia, y de acuerdo a las jurisprudencias del Poder Judicial de la Federación **“ya desapareció su rebeldía”** y **“se observa la voluntad de cumplir la sentencia inclusive con el sólo principio de ejecución misma”**, si tal cumplimiento **“incide en el núcleo de la obligación exigida por la sentencia protectora.”**

Ante un alto número de requerimientos en el cumplimiento de las sentencias no todo alcanza a cumplirse, se hace necesaria una reforma y creación de nueva jurisprudencia y ante esta situación de excesivas prórrogas de cumplimiento complica de manera preocupante el cumplimiento de la sentencia y el impacto que se busca que de no lograrse la realización material y rápida de las sentencias, el juicio mismo no tendría ningún sentido.

También se da el caso, que tales autoridades saben que están a punto de dejar sus funciones, ya sea por un ascenso o por un cambio de administración, y se desentienden por completo de la sentencia de nulidad y su cumplimiento; finalmente, saben que por ese tiempo nunca serán sancionadas vía medidas de apremio, ello no debe seguir así, por lo que, también, debe ser motivo de reforma.

Por todo ello, es importante una reforma legal a su Ley del Tribunal local, en la que se establezca un procedimiento que sea eficaz para el debido cumplimiento de sus fallos, con lo cual se obligue de manera coactiva al cumplimiento de la sentencia, y se logre con ello, en realidad la autonomía y plena jurisdicción de la cual está dotado el Tribunal de esta Ciudad.

Se tiene que la postura del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, todavía sigue pareciendo muy flexible en ciertas ocasiones, y por ello, sus decisiones siguen siendo desacatadas, o bien, para la plena efectividad de sus fallos, necesita de la intervención del Poder Judicial de la Federación.

Por tal motivo, se hace necesario reducir el reenvío al Poder Judicial Federal, de los juicios contenciosos administrativos para su ejecución, ya que es suficiente desgaste, además de tedioso para el gobernado tener que solicitar su envío para su revisión procesal y/o constitucional en amparo.

Motivo por el cual, hoy por hoy, es obligatorio un cambio legislativo urgente en el que sea efectiva la palabra de este órgano jurisdiccional, disminuyendo entre otras cosas, las oportunidades para incumplir la sentencia a la parte responsable, y de igual forma se faculte a dicho Tribunal, imponer las sanciones necesarias eficaces que aseguren que sus fallos serán el medio viable de impartición de justicia fáctica por sí mismo.

Es muy importante, no olvidar que la ejecución y cumplimiento de las sentencias en el juicio contencioso administrativo, son consideradas de orden público e interés social y debe buscarse, aún de oficio, por parte del órgano jurisdiccional local, para el efecto de mantener la respetabilidad de sus fallos, la pureza de la Constitución, y, la vigencia de los derechos humanos, trayendo como consecuencia, la seguridad del gobernado en sus instituciones jurídicas, caso el cual en este momento sólo acontece de manera parcial.

Se puede concluir que la impartición de justicia es pronta y completa cuando existe coherencia entre la pretensión expuesta, el contenido del fallo y la cumplimentación el mismo, pero al llegar a la etapa del cumplimiento de las sentencias, desafortunadamente, de su trámite, se puede concluir que ***no todas las sentencias que emite el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se cumplen en tiempo y forma.*** Retos con los que ese Tribunal local, aún tiene que trabajar, mediante reformas a sus leyes en beneficio de los gobernados.

CONCLUSIONES

1. Todo individuo tiene derecho a accionar los recursos necesarios para la tutela de sus derechos y la solución de sus controversias, así como para la sanción de los delitos; persiguiendo con ello, una respuesta acorde a derecho y ejecutable, obtenida en plazo razonable, ante un tribunal competente, independiente e imparcial, luego de tramitar un proceso con las debidas garantías judiciales que aseguren tanto la defensa como la igualdad de condiciones entre las partes que participen en él.
2. Los derechos sustantivos que configuran el acceso a la justicia: El interponer un recurso, el ser oído y tener debido proceso, se constituyen en derechos fundamentales pero en la práctica no se cumplen a plenitud y lamentablemente en México y en la práctica, se violentan garantías que se plasman en el artículo 17 Constitucional.
3. La justicia administrativa se encarga de resolver conflictos entre la Administración Pública y los gobernados, derivados de la actuación deficiente e irregular de la primera; la misma está conformada por diversos instrumentos jurídicos para lograr la nulidad, revocación o reposición de procedimientos y actos administrativos contrarios a derecho, por lo que la justicia administrativa es el ejemplo palpable del respeto y buen funcionamiento de un Estado de Derecho, sin embargo, hay casos en que se obtiene la sentencia favorable al particular y dicha Administración Pública no la cumple.
4. La expresión contencioso administrativo, significa la resolución jurisdiccional de las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares, y conocen de este juicio los tribunales administrativos.

5. El sistema de lo contencioso administrativo Francés y el Consejo de Estado, marcaron a la justicia administrativa en casi todo el mundo, por lo que Francia se convirtió en la nación precursora de una jurisdicción especializada en materia contenciosa administrativa. Mientras que México, siguió los pasos de aquella nación en este tema. Por lo que hoy en día, encuentran sustento Constitucional nuestros Tribunales Administrativos, en los artículos 104 fracción III y 73 fracción XXIX, inciso h).

6. Las bases constitucionales del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, se encuentran en los artículos 116 fracción V; y 122 inciso A), fracción VIII, así como en los artículos 133 en relación con los preceptos 124 y 128, todos de la Constitución. A partir de la reforma de fecha *01 de septiembre de 2017*, es donde ahora recibe la denominación de Tribunal de Justicia Administrativa.

7. El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, es un órgano de plena jurisdicción, que tiene un control autónomo e independiente del Poder Judicial, para la protección de los derechos de los ciudadanos por resoluciones o actos de las autoridades administrativas de la Ciudad de México, servidores públicos, que en uso de su facultades, mediante actos de autoridad, pueden lesionar con o sin intención la esfera jurídica de los ciudadanos; dicho tribunal, conoce, dirime y resuelve por la vía jurisdiccional los conflictos que se crean o generan y que pudieran ser en agravio de los ciudadanos, teniendo por tanto, mayor control en la legalidad y seguridad jurídica sobre los actos que emite la Administración Pública local, lo que conlleva a reforzar la Justicia Administrativa en la Ciudad de México. Por lo que, al analizar las facultades jurisdiccionales, de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el país, se concluye, de acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ejercen una jurisdicción mixta, pues no sólo pueden anular resoluciones o actos

administrativos, sino que también pueden fijar a las autoridades el sentido de la nueva resolución, con lo cual resulta de plena jurisdicción.

8. El cumplimiento de los fallos es una obligación compartida entre el Tribunal y la autoridad demandada [en el caso de que sea ésta la obligada a cumplimentar el fallo], ya que el primero, en cumplimiento del principio de coherencia y de impartición de justicia completa, está obligado a vigilar el debido cumplimiento del fallo emitido y el segundo a llevarlo a cabo en forma y tiempo. Por lo que, se le deben otorgar mayores facultades al hoy Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, para el cumplimiento forzoso de sus sentencias; para que sea un verdadero tribunal con autonomía y jurisdicción plena, y tenga esa coercibilidad necesaria que como órgano jurisdiccional debiese de tener y de la que actualmente carece este Tribunal. En este sentido, proponemos, la reforma a los artículos 106 a 112 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que iría encaminada a que se le otorguen mayores facultades coercitivas a este órgano jurisdiccional, a fin de perfeccionar la plena jurisdicción que se le ha otorgado desde su origen.
9. También proponemos una reforma a la Ley en la materia, a fin de que las autoridades demandadas en un juicio de nulidad, no sean omisas en el cumplimiento de las sentencias emitidas por dicho Tribunal, donde entre otras medidas, se encuentre la relativa a la creación de un organismo dependiente del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que mediante él, se realice el seguimiento para el cumplimiento de sentencia en la Ciudad de México, en tiempo y forma.
10. Bajo este contexto, proponemos la creación de **3 áreas**, en la Procuraduría Fiscal de la Ciudad de México, dotadas de facultades y competencia para llevar a cabo la gestión de la verificación de que las sentencias emitidas por el referido Tribunal local, se cumplimentan en tiempo y forma; y con ello, cumplan con su

razón de ser, y que en el cumplimiento de sentencia, cuando exista una devolución, el Tribunal local, se auxilie, de una de las áreas de nueva creación, para que ésta le solicite el cheque correspondiente a la Tesorería de la Ciudad de México, y la nueva área, a su vez, lo envíe al organismo creado dependiente del Tribunal de esta Ciudad, para cumplir con lo ordenado en la sentencia, y en el caso contrario, que en automático se genere una **indemnización** al justiciable **por día** en la **demora** del cumplimiento de la sentencia, independientemente del fincamiento de responsabilidades al servidor público del órgano interno de esta Ciudad.

Asimismo, concebimos una instancia mediante la cual, el superior jerárquico, pida que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conozca de los asuntos en donde sea necesario destituir al funcionario contumaz, que dejó de cumplir con lo ordenado en la sentencia, y que esté plenamente probada su responsabilidad.

Todo ello nos ayuda a cumplir con los retos pretendidos por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, con lo que se intenta respetar la razón de ser por el cual fue creado, que es en beneficio del gobernado de esta entidad, y garantizar lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el caso en concreto, al emitir dicho Tribunal local, sus sentencias o resoluciones, las mismas deberán ser de manera pronta, completas, imparciales y gratuitas, para cumplir con dicho principio Constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial, Tomo II*, Porrúa, México, 1999.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. y Gonzalo, ARMIENTA HERNÁNDEZ, *El Proceso Contencioso Administrativo En México*, 2ª. Edición, Porrúa, México, 2015.

BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal, Regímenes Federal Y Distrital Mexicanos*, 2ª. Edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1990.

BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal*, 2ª. Edición, Harla, S.A. de C.V., México, 1995.

BUCIO ESTRADA, Rodolfo, *Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 2009.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio De Amparo*, Vigésimoctava Edición, Porrúa, S.A., México, 1991.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Vigésima Sexta Edición, México, 1994.

CARRANCO ZUÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, 2ª. Edición, Porrúa, México, 2005.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, 4a. Edición, Oxford University Press, México, 2000.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal, Primera Parte, Volumen 2, A-J*, 2a. Edición, Oxford University Press, México, 2002.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Lecciones De Práctica Contenciosa En Materia Fiscal*, Decimoctava Edición, Themis, S.A. de C.V., México, 2011.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Los Derechos Humanos de los Contribuyentes*, Porrúa, México, 2017.

CARRASCO SOULÉ LÓPEZ, Hugo Carlos, *Derecho Procesal Civil*, 2ª. Edición, IURE Editores, México, 2009.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La Defensa Jurídica De Los Particulares Frente A La Administración En México*, Librería de Porrúa Hnos y Cia., México, 1939.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La Justicia Federal Y La Administración Pública*, 2ª. Edición, Porrúa, S.A., México, 1973.

CASTAÑEDA RIVAS, César y Miguel Ángel, CEDILLO HERNÁNDEZ, *Evolución Y Perspectivas Del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Distrito Federal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, *Garantías Del Gobierno*, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2003.

CISNEROS FARÍAS, Germán, *et al.*, *Segundo Congreso Iberoamericano De Derecho Administrativo, Justicia Administrativa*, UNAM-IIJ, México, 2007.
Congreso Internacional De Justicia Administrativa, LX Aniversario Del Tribunal Fiscal De La Federación, Tomo VI, México, 1997.

CORTINA G. QUIJANO, Aurora y Otros, *Tribunal Federal De Justicia Fiscal Y Administrativa, Procedimientos En Materia Fiscal Y Administrativa, Especialización En Materia Procesal Fiscal, Guía De Estudio, Módulo VI, Primera Parte*, Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, México, 2000.

CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso, *Ensayos Jurídicos En Materia Tributaria*, Themis, México, 1993.

COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos Del Derecho Procesal Civil*, 3ª. Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1958.

COVIAN ANDRADE, Miguel, *El Control De La Constitucionalidad En El Derecho Comparado*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., México, 2001.

CUEVA, Arturo de la, *Derecho Fiscal*, Porrúa, México, 1999.

CUEVAS FIGUEROA, Pedro, *et al.*, *Justicia Administrativa*, Trillas, México, 1987.

DIEZ QUINTANA, Juan Antonio, *205 Preguntas Y Respuestas Sobre Garantías Individuales Y Derechos Humanos*, EDITORIAL PAC, S.A. DE C.V., México, 2005.

El Procedimiento Contencioso Administrativo, Cuarta Reunión Nacional De Magistrados Del Tribunal Fiscal De La Federación, Agosto-1995, México, Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal, 1996.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *et al.*, *Segundo Congreso Iberoamericano De Derecho Administrativo, Justicia Administrativa*, UNAM-IIJ, México, 2016.

FERNANDEZ SAGARDI, Augusto, *La Defensa Fiscal Y Usted*, 2ª. Edición, Sicco, México, 2000.

FIX ZAMUDIO, Héctor, [Coord.], *Las Humanidades En El Siglo XX*, UNAM, México, 1975.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción A La Justicia Administrativa En El Ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983.

FLORES ZAVALA, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, Trigésima Cuarta Edición, Porrúa, S.A. de C.V., México, 1981.

FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*, Vigésimocuarta Edición, Porrúa, S.A., México, 1985.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Derecho Civil*, Decimoquinta Edición, Porrúa, México, 1997.

GALLEGOS REYES, Humberto, *Los Juicios De Nulidad Y Amparo En Materia Fiscal 2003*, México, 2003.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Justicia Administrativa En El Cambio De Siglo*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2003.

GARZA, Sergio Francisco de la, *Derecho Financiero Mexicano*, 28a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2008.

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, 5ª. Edición, Harla, S.A. de C.V., México, 1991.

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General Del Proceso*, 10ª. Edición, Oxford University Press, México, 2004.

GONZALEZ PÉREZ, Jesús, *El Contribuyente, Vol. Ensayos de Derechos Administrativo y Tributario para Conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*, México, 1966.

GONZALEZ PÉREZ, Jesús, *Justicia Administrativa, Legislación Y Jurisprudencia Del Tribunal Supremo Y Del Tribunal Constitucional*, 2ª. Edición, Civitas Ediciones, S.L., Madrid, España, 1999.

GONZALEZ RODRÍGUEZ, Alfonso, *La Justicia Tributaria En México*, Jus, México, 1992.

LUCERO ESPINOZA, Manuel, *Teoría Y Práctica Del Contencioso Administrativo Federal*, 10ª. Edición, Porrúa, México, 2008.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *De Lo Contencioso Administrativo, De Anulación O De Ilegitimidad*, Decimoquinta Edición, Porrúa, México, 2013.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales Como Medios De Control En La Administración Pública*, UNAM-IIJ, México, 2002.

MARTÍNEZ LARA, Ramón, *El Sistema Contencioso Administrativo En México*, Trillas, México, 1990.

Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y la Soberanía del Pueblo Mexicano, Cuaderno N°. 9: de las Garantías Individuales, Artículos 14 al 23, Obra Publicada con motivo del LXXX Aniversario del Inicio de la Revolución Mexicana, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1990.

ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *Derecho Fiscal*, Porrúa, México, 2009.

OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal Civil*, 8ª. Edición, Oxford University Press, México, 1999.

OVALLE FAVELA, José, *Teoría General Del Proceso*, 6ª. Edición, Oxford-University Press, México, 2005.

PONCE GÓMEZ, Francisco y Rodolfo, PONCE CASTILLO, *Derecho Fiscal*, Decimoprimer Edición, Limusa, México, 2007.

RAMÍREZ CHAVERO, Iván, *EL Juicio Contencioso Administrativo*, Primera Reimpresión 2006, Sista, México, 2004.

REYES CORONA, Oswaldo G. y Sergio Omar, ESQUERRA LUPPIO, *Juicio Contencioso Administrativo Y Fiscal, Juicio De Nulidad*, Tax Editores Unidos, S.A. de C.V., México, 2004.

ROCCO, Ugo. *Tratado De Derecho Procesal Civil, Tomo II, Parte General*, Temis Bogotá-Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1970.

RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan, *Curia Filípica Mexicana*, 1a. Edición 1850, Primera Reimpresión 1978, Nueva Biblioteca Mexicana, UNAM, México, 1978.

RODRÍGUEZ MICHEL, Moisés, *Recurso De Revocación Fiscal*, Porrúa, México, 2002.

ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *Las Garantías Individuales En México, Su Interpretación Por El Poder Judicial De La Federación*, Porrúa, México, 2002.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, 2ª. Edición, Porrúa, México, 2001.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo G., *Derecho Tributario, Tomo II*, Editorial Cárdenas Editores, México, 2001.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa, Doctrina, Jurisprudencia y Formularios*, 8ª. Edición, Porrúa, México, 2008.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación Y Jurisprudencia, Tomo Segundo*, Decimaquinta Edición, Porrúa, S.A., México, 1992.

TREVIÑO GARZA, Adolfo J., *Tratado De Derecho Contencioso Administrativo*, Porrúa, México, 1997.

Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Distrito Federal, Un Tribunal Cercano A La Gente, MCVS Publicaciones, S.A. de C.V., México, 2014.

TRON PETIT, Jean Claude y Gabriel, ORTIZ REYES, *La Nulidad De Los Actos Administrativos*, 2ª. Edición, Porrúa, México, 2007.

VAZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución Y Perspectiva De Los Órganos De Jurisdicción Administrativa En El Ordenamiento Mexicano*, UNAM-IIJ, México, 1991.

VENEGAS ALVAREZ, Sonia, *Derecho Fiscal*, Oxford University Press, México, 2010.

VENTURA SILVA, Sabino, *Derecho Romano, Curso De Derecho Privado*, Décimacuarta Edición, Porrúa, México, 1997.

HEMEROGRAFÍA

CARBALLO BALVANERA, Luis, *Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho, UNAM, [Introducción a los Cursos de Derecho Fiscal]*, Porrúa, México, 2017.

CARBALLO BALVANERA, Luis, et. al., *Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho, UNAM, Tomo XV, [Derecho Administrativo y Fiscal II]*, Porrúa, México, 2018.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Diccionario De Derecho Fiscal*, 3ª. Edición, Primera Reimpresión, Febrero de 2011, Oxford University Press, México, 2008.

CARRILLO FLORES, Antonio, *Origenes Y Desarrollo Del Tribunal Fiscal De La Federación, Memoria de las Conferencias sustentadas con motivo del XXX Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal*, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3er., Número Extraordinario, México, 1967.

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario De Derecho*, 34ª. Edición, Porrúa, México, 2005.

Diccionario De La Lengua Española, Tomo I, Vigésimasegunda Edición, Real Academia Española, Espasa Calpe, S.A., Madrid, España, 2001.

Diccionario Del Español Jurídico, Real Academia Española-Consejo General del Poder Judicial, México, 2016.

Diccionario Jurídico Espasa, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1991.

Diccionario Jurídico Mexicano, [A-Ch], 7a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

Diccionario Jurídico Mexicano, [I-O], Porrúa-UNAM, México, 2007.

Diccionario Jurídico Mexicano, [P-Z], 7a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2009.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo 1, [A-B], Porrúa, S.A., DE C.V.-UNAM-IIJ, México, 2002.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXV, [Retr-Tasa], Editorial Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1986.

FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE, [Coord.], *Diccionario De Derecho Administrativo*, 2ª. Edición, Porrúa-UNAM, México, 2014.

MARTINEZ MORALES, Rafael, *Diccionario Jurídico General, Tomo 1, [A-C]*, IURE EDITORES, México, 2006.

PALLARES, EDUARDO, *Diccionario De Derecho Procesal Civil*, Vigésimanovena Edición, Porrúa, México, 2008.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario Para Juristas, Tomo 1, [A-J]*, Editorial Porrúa, México, 2000.

Primera Revista Del Tribunal Contencioso Administrativo Del Distrito Federal, Jurisprudencia Y Precedentes, Secretaria General de Compilación y Difusión, México, 1990.

LEGISLACIÓN VIGENTE

Código Civil para la Ciudad de México.

Código de Procedimiento Civiles para la Ciudad de México.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1967.

Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1936.

Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1938.

Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de fecha de 10 de septiembre de 2009.

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 1º de Diciembre de 2014.

JURISPRUDENCIA

1a. XXVI/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro V, febrero de 2012, t.1.

1a./J. 42/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007.

2a. CLXII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, enero de 2009.

2a./J. 16/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 5, abril de 2014, t. I.

Tesis: S.S./J. 2, Sala Superior, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Tercera Época.

I.3o.C.52 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVII, Abril de 2003.

I.4o.A.629 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008.

I.6o.C. J/22, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, octubre de 2000.

I.7o.A. J/41.131, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, agosto de 2008.

I.8o.C.13 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, junio de 1996.

II.3o.A.106 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. II, marzo de 2014.

III.4o. (III Región) 2 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro IV, enero de 2012, t. 5.

III.4o. (III Región) 5 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro IV, enero de 2012, t. 5.

P. LXX/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro III, diciembre de 2011, t. 1.

P. VII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril 2007.

P./J. 26/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VII, abril de 1998.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, octubre de 2007.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. VI, Apéndice 1995.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. XI, enero de 1993.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. VI, número 1-10, Índices (Nov. 1920/Enero 19).

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. CXV.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. LXVIII.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XLIX.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XV.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Pleno, Volumen 115-120, primera parte.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, vol. 60, sexta parte.

Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, vol. LVIII, segunda parte.

Tesis Aislada, 2a. L/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XV, mayo de 2002.

Tesis: P./J. 47/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. II, diciembre de 1995.

Tesis: S.S./J. 2, Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Tercera Época.

V.2o.211 K, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. XIII, junio de 1994.

VI. 2o. J/248, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, núm. 64, abril de 1993.

VI.2o.72 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IV, noviembre de 1996.

VII. P. J/19, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, núm. 63, marzo de 1993.

XXII.1o.24 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, julio de 2000.