

380
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,
DEL DISTRITO FEDERAL**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LYDIA VIRGINIA HERNANDEZ MIYAMOTO**

MEXICO, D F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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 está 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.

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION

1.	<i>PLANTEAMIENTO GENERAL. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA Y SU ACTUACION FRENTE AL ADMINISTRADO</i>	1
1.1.	<i>Concepto de Administración Pública</i>	1
1.2.	<i>Actuación de la Administración Pública frente al administrado</i>	5
1.3.	<i>Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal</i>	7
1.3.1.	<i>Sistemas de tutela al administrado en el ordenamiento juridico mexicano del Distrito Federal</i>	8
1.3.1.1.	<i>Sistemas de tutela al administrado de naturaleza administrativa</i>	9
1.3.1.1.1.	<i>Control de la Administración ejercido de oficio</i>	9
1.3.1.1.2.	<i>Control de la Administración ejercido a petición del interesado</i>	11
1.3.1.1.2.1.	<i>Instancias administrativas</i>	11
1.3.1.1.2.2.	<i>Recursos administrativos</i>	12
1.3.1.2.	<i>Sistemas de tutela al administrado de naturaleza jurisdiccional</i>	17
1.3.1.3.	<i>Juicio de Amparo</i>	22
1.3.2.	<i>Concepto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal</i>	29
1.3.2.1.	<i>Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su carácter de Tribunal Administrativo</i>	29

1.3.2.2.	<i>Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como Tribunal Administrativo con facultades de simple anulación</i>	32
1.3.2.3.	<i>El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos</i>	35
1.3.3.	<i>Fundamento legal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal</i>	41
1.3.3.1.	<i>Antecedentes de las disposiciones legales vigentes en materia de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ...</i>	42
1.3.3.1.1.	<i>Epoca Colonial</i>	42
1.3.3.1.2.	<i>Independencia</i>	43
1.3.3.1.3.	<i>Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 y Leyes Constitucionales de 1836</i>	43
1.3.3.1.4.	<i>Bases orgánicas de 12 de junio de 1843 ...</i>	44
1.3.3.1.5.	<i>Bases para la Administración de la República de 22 de abril de 1853</i>	44
1.3.3.1.6.	<i>Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de mayo de 1853, o Ley Lares</i>	44
1.3.3.1.7.	<i>Constitución Federal de 1857</i>	45
1.3.3.1.8.	<i>Constitución Federal de 1917</i>	48
1.3.3.1.9.	<i>Ley de Justicia Fiscal de 31 de agosto de 1936</i>	49
1.3.3.1.10.	<i>Reformas a la constitución de 1917, en su artículo 104 fracción I</i>	50
1.3.3.2.	<i>Disposiciones legales vigentes en materia de lo contencioso administrativo del Distrito Federal</i>	52

1.3.3.2.1.	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 31 de enero de 1917.....</i>	52
1.3.3.2.2.	<i>Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 26 de diciembre de 1978</i>	54
1.3.3.2.3.	<i>Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 25 de febrero de 1971.....</i>	55
1.3.3.2.4.	<i>Reglamento que fija las Condiciones Generales de Trabajo para los trabajadores de base del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1973. Estatutos del Sindicato del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1972</i>	57
1.3.3.3.	<i>Jurisprudencia aplicable</i>	60
1.3.3.3.1.	<i>Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.</i>	61
1.3.3.3.1.1.	<i>Creación de Jurisprudencia y obligatoriedad</i>	61
1.3.3.3.1.2.	<i>Interrupción y modificación de la Jurisprudencia</i>	61
1.3.3.3.1.3.	<i>Contradicción de resoluciones</i>	62
1.3.3.3.1.4.	<i>Invocación de la Jurisprudencia</i>	63
1.3.3.3.1.5.	<i>Publicación de la Jurisprudencia</i>	63
1.3.3.3.2.	<i>Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Tribunales Colegiados de Circuito</i>	64
1.3.3.3.2.1.	<i>Creación de Jurisprudencia y obligatoriedad</i>	64
1.3.3.3.2.2.	<i>Interrupción y modificación de la Jurisprudencia</i>	66
1.3.3.3.2.3.	<i>Contradicciones jurisprudenciales</i>	67

1.3.3.3.2.4.	<i>Invocación de la Jurisprudencia</i>	69
1.3.3.3.2.5.	<i>Publicación de la Jurisprudencia</i>	69
1.3.4.	<i>Organización estructural del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal</i>	70
2.	<i>JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL</i>	73
2.1.	<i>Naturaleza del juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal</i>	74
2.1.1.	<i>El juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es sencillo y antiformalista</i>	74
2.1.2.	<i>El Juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es básicamente escrito</i>	76
2.1.3.	<i>El juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es iquisitivo</i>	76
2.2.	<i>Sujetos del juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal</i>	77
2.2.1.	<i>Partes en el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal</i>	78
2.2.2.	<i>Organo Jurisdiccional</i>	83
2.3.	<i>Objeto del juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal</i>	84

2.3.1.	Competencia por grado	85
2.3.2.	Competencia por territorio	86
2.3.3.	Competencia por materia	87
2.3.3.1.	Competencia de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	88
2.3.3.2.	Competencia de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	89
2.3.3.3.	Acto administrativo y fiscal. Negativa ficta y silencio administrativo	91
2.3.3.3.1.	Acto administrativo y acto fiscal	91
2.3.3.3.1.1.	Concepto de acto administrativo	91
2.3.3.3.1.2.	Concepto de acto fiscal	93
2.3.3.3.2.	Silencio administrativo y negativa ficta en materia fiscal	94
2.4.	Procedimiento del juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	99
2.4.1.	Normas vigentes	99
2.4.1.1.	Disposiciones legales aplicables	100
2.4.1.2.	Jurisprudencia aplicable	100
2.4.2.	Reglas generales en el procedimiento del juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	101
2.4.2.1.	Promociones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	101
2.4.2.2.	Diligencias en el procedimiento del Juicio de Nulidad	102

2.4.2.3.	<i>Actuaciones, recursos, informes y contestaciones en el procedimiento del juicio de nulidad</i>	102
2.4.2.4.	<i>Notificaciones en el procedimiento del juicio de nulidad</i>	102
2.4.2.4.1.	<i>Notificaciones al particular</i>	103
2.4.2.4.2.	<i>Notificaciones a la autoridad</i>	103
2.4.2.4.3.	<i>Notificaciones a peritos, testigos y a terceros</i>	104
2.4.2.5.	<i>Plazos y términos</i>	104
2.4.2.6.	<i>Recursos</i>	105
2.4.2.6.1.	<i>Recursos administrativos previos al juicio de nulidad</i>	106
2.4.2.6.2.	<i>Recursos respecto del juicio de nulidad...</i>	107
2.4.2.7.	<i>Medios de apremio y medidas disciplinarias</i>	109
2.4.2.8.	<i>Incidente</i>	110
2.4.2.8.1.	<i>Incidente de suspensión del acto impugnado</i>	110
2.4.2.8.2.	<i>Incidentes de oposición a la suspensión del acto impugnado</i>	111
2.4.2.8.3.	<i>Incidente de cobro de la garantía y de la contragarantía</i>	112
2.4.2.8.4.	<i>Incidente de competencia</i>	112
2.4.2.8.5.	<i>Incidente de Nulidad de Notificaciones ...</i>	112
2.4.2.8.6.	<i>Incidente de recusación y excusas</i>	113
2.4.3.	<i>Procedimiento en el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal</i>	113
2.4.3.1.	<i>Interposición de demanda</i>	113
2.4.3.2.	<i>Ofrecimiento, preparación y admisión de medios de prueba</i>	116

2.4.3.3.	Contestación del demandado, ofrecimiento, preparación y admisión de sus medios de prueba	119
2.4.3.4.	Audiencia de desahogo de pruebas, de formulación de alegatos y de emisión de resolución	121
3.	<u>CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL</u>	125
3.1.	Concepto de sentencia	125
3.2.	Clasificación de la sentencia como resolución	126
3.2.1.	Resolución administrativa	126
3.2.2.	Resolución de forma	127
3.2.2.1.	Resolución de desechamiento de la demanda	127
3.2.2.2.	Resolución de sobreseimiento del juicio ..	130
3.2.3.	Resolución de fondo	131
3.3.	Procedimiento de formación de la sentencia	132
3.3.1.	Resolución administrativa	132
3.3.2.	Resolución de forma	132
3.3.3.	Resolución de fondo	134
3.4.	Contenido de la sentencia	135
3.5.	Efectos y autoridad de la sentencia	137
3.5.1.	Efectos de la sentencia	137
3.5.2.	Autoridad de la sentencia	139
3.5.2.1.	Sentencia definitiva	139
3.5.2.2.	Sentencia firme	139

3.6.	<i>Requisitos de la sentencia</i>	140
3.6.1.	<i>Requisitos de forma de la sentencia</i>	140
3.6.2.	<i>Requisitos de fondo de la sentencia</i>	141
3.7.	<i>Impugnación de las sentencias</i>	142
3.8.	<i>Ejecución de las sentencias</i>	145
3.9.	<i>Cumplimiento de las sentencias</i>	146
3.9.1.	<i>Tipos de sentencias en las que se dá el cumplimiento</i>	148
3.9.2.	<i>Procedencia del recurso de queja a través del cual se solicita el cumplimiento de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....</i>	149
3.9.3.	<i>El cumplimiento de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, según la índole de las violaciones configuradas</i>	152
3.9.4.	<i>Quiénes están obligados al cumplimiento ..</i>	156
3.9.5.	<i>Plazo para promover el recurso de queja a través del cual se solicita el cumplimiento</i>	158

CONCLUSIONES. 161

BIBLIOGRAFIA. 164

ANEXO.

INTRODUCCION

Al actualizarse el cumplimiento de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se coadyuva a la efectividad de la seguridad jurídica, considerada como uno de los valores supremos que deben regir en toda comunidad.

Lo anterior, en virtud de que el cumplimiento de las sentencias de referencia consiste en el acatamiento del contenido de dichas sentencias por parte de la autoridad demandada en el juicio de nulidad respectivo.

En tal virtud, la ley que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal otorga al particular favorecido con su propio fallo, un medio de defensa denominado recurso de queja, al través del cual puede exigir el cumplimiento de dicho fallo en caso de que habiendo transcurrido el plazo establecido para el efecto del cumplimiento, el mismo no se haya efectuado.

En el presente trabajo se analiza el cumplimiento de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, refiriéndose como punto de partida a la actuación de la Administración Pública frente al administrado,

posteriormente a los medios de defensa que este último puede hacer valer, toda vez que entre dichos medios de defensa se encuentra el juicio de nulidad promovido ante el citado Tribunal, y finalizando con las sentencias.

Ahora bien, en lo relativo a las sentencias se inició dando un enfoque general de sus diversos aspectos, esto es, de su concepto, su clasificación, su contenido, sus efectos, su autoridad, sus requisitos, su ejecución, y se concluyó con el cumplimiento, tema primordial ya citado. Por lo que, una vez efectuado el enfoque general de las sentencias, se hizo notar en cada uno de los puntos relativos, lo concerniente a las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

CAPITULO I
PLANTEAMIENTO GENERAL
CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Y SU ACTUACION FRENTE AL ADMINISTRADO

Se ha considerado conveniente precisar la noción de Administración Pública, a fin de analizar su actuación frente al administrado, y en particular cuales son los medios de defensa otorgados a este último, ubicando así al juicio de nulidad promovido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en virtud de que se pretende como propósito fundamental estudiar el cumplimiento de las sentencias dictadas por el mencionado Tribunal.

1.1. Concepto de Administración Pública

El concepto a definir deriva de la voz latina "administrare", de significado multívoco ya que se entiende como: servir, gobernar, cuidar, regir, mandar, conducir.

Lo anterior tiene un carácter conceptual, no jurídico, toda vez que el sentido jurídico de la Administración sólo aparece cuando la actividad y fines humanos que se pretenden alcanzar se refieren al Estado.

Consecuentemente, la Administración Pública, en su acepción jurídica, se concibe desde dos puntos de vista:

A) Desde el punto de vista formal.

En este aspecto, la Administración Pública es: "El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" (1).

Al respecto, cabe aclarar que en el presente trabajo se habla de órgano ejecutivo, y no de Poder Ejecutivo, dado que según lo expuesto por Humberto Briseño Sierra el Estado se constituye por miembros que dan origen a la comunidad y por órganos que tienen como misión llevar a cabo la actividad que el Estado como ente no puede realizar físicamente, y en tal virtud el poder entendido como suprema determinación jurídica sólo es del estado mismo y lo que les atribuye a los órganos es competencia. (2)

- (1) A. Molitor. Cit. por Gabino Fraga, Derecho Administrativo. 20a. ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 1980. p. 119.
Cabe aclarar que A. Molitor, al definir a la Administración Pública dice que es un organismo público, sin embargo, se considera que es un órgano en virtud de que, como lo determina Miguel Acosta Romero en su obra "Teoría General del Derecho Administrativo", 4a. ed. México, Ed. Porrúa, 1981. p. 45, "los entes colectivos (en este caso el Estado), para expresar la voluntad social, necesitan tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes u aquellos".
- (2) Humberto Briseño Sierra. "La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo". Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. No. 1. México, 1972. 17 julio. p. 21.

En esta tesitura, la Administración Pública, respecto a su organización estructural, se identifica con el Órgano Ejecutivo y todas las unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él, de acuerdo con lo manifestado por Miguel Acosta Romero, del modo que a continuación se describe (3):

ORGANIZACIÓN ESTRUCTURAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ADMINISTRACION FEDERAL CENTRAL	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA SECRETARÍAS DE ESTADO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	ORGANOS DESCENTRALIZADOS
ADMINISTRACION DE ENTIDADES FEDERATIVAS	GOBERNADOR SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO TESORERO LOCAL PROCURADURIA DE JUSTICIA LOCAL OFICIALIA MAYOR DIVERSAS SERIES DE DEPENDENCIAS	ORGANOS DESCONCENTRADOS SOCIEDADES ANONIMAS DE PARTICIPACION ESTATAL
ADMINISTRACION DEL AYUNTAMIENTO	PRESIDENTE MUNICIPAL REGIDORES TESORERO MUNICIPAL DIVERSAS SERIES DE DEPENDENCIAS	FIDEICOMISOS PUBLICOS

(3) Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*. 3a. ed. México Ed. Porrúa, S.A., 1979, p. 61.

En esta obra se explica que la Administración Directa es la que se ejerce por los órganos centralizados dependientes del órgano ejecutivo, y que la Administración Indirecta o Paraestatal es la que se desarrolla a través de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras instituciones.

B) Desde el punto de vista material.

Se define a la Administración Pública como: "La actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión" (4).

En el orden de ideas referido, la Administración Pública se concibe en su aspecto formal como el órgano ubicado dentro del Ejecutivo cuya función es satisfacer el interés general, y en su aspecto material se considera la actividad de dicho órgano encaminada a cumplir con su función.

La satisfacción del interés general de que se habla se realiza a través de la actividad administrativa, la cual comprende según lo expresado por André de Labaudène: Los actos administrativos; las relaciones entre la administración y los administrados en lo referente a la prestación de servicios públicos, la celebración de contratos administrativos; la responsabilidad administrativa; las relaciones entre la administración y los servidores públicos; los bienes materiales que la administración emplea o posee, y el Contencioso Administrativo o Control Jurisdiccional de la Administración (5).

(4) A. Molitor. *Cit. por Gabino Fraga. Op. Cit. p. 119*

(5) André de Labaudène. *Traité de Droit Administratif*. T. I. 9^{ème} ed. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1984. p. 12. (Traducción libre).

Consecuentemente, puede definirse la Administración Pública, como el conjunto de órganos del poder público que formalmente pertenece al Órgano Ejecutivo y cuya actividad se desarrolla en vista de la satisfacción del interés general.

1.2. Actuación de la Administración Pública frente al administrado

Actualmente es un fenómeno manifiesto el crecimiento desorbitado de la Administración Pública, fenómeno que se puede observar frente al administrado y frente a los órganos legislativo y judicial.

De tal modo, resulta patente el predominio del Ejecutivo respecto de los otros órganos del poder público, incluso en los gobiernos llamados parlamentarios, toda vez que los gobiernos contemporáneos tienden a concentrar el poder de decisión en la persona de un presidente o jefe de gobierno, quien conduce la política nacional o internacional.

Por otra parte, los derechos e intereses de los administrados se restringen cada vez más debido al crecimiento exorbitante de la actividad administrativa, evolución inevitable por la intervención en aumento de la Administración Pública en la esfera de los administrados.

En efecto, tanto en el Estado Socialista inspirado en el paradigma de la Unión Soviética, como en el Estado Social de Derecho que se observa en los países occidentales, aparece el fenómeno de que se habla. En el Estado Socialista, no obstante que se proclama el absoluto dominio del órgano parlamentario (Soviet Supremo, Asamblea Nacional, etc.), el crecimiento de su Administración es más ostensible que en los ordenamientos de los países considerados como occidentales o burgueses, tomando en cuenta que el gobierno de dicho Estado Socialista es el titular de los instrumentos de producción. En el Estado Social de Derecho se reconocen los derechos de los diversos grupos sociales atribuyéndose al Estado la función de lograr el bienestar social, y el desarrollo de tal función se caracteriza por su intervención cada vez más amplia y vigorosa, a través de su principal instrumento técnico que es la Administración Pública.

En el orden de ideas referido, la Administración Pública como integrante del Órgano Ejecutivo del poder público en el sistema político mexicano, por lo que se refiere a la actividad que tiene a su cargo, ostenta el imperium de un modo desbordante, tanto frente al administrado como frente a los órganos del poder público, esto es, el Órgano Legislativo y el Judicial.

El régimen constitucional vigente en México se orienta

hacia el Estado Social de Derecho, sin embargo, desde su organización como Estado Liberal se han creado diversos medios de defensa frente a la actuación de la Administración Pública, por lo que de tal modo es posible controlar en la medida que lo permite el sistema jurídico la citada actuación de la Administración Pública.

Entre los medios de defensa a que se ha hecho referencia, se encuentra el juicio de nulidad que se promueve ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, juicio que será motivo de estudio en el siguiente capítulo.

1.3. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

De lo expuesto en los puntos 1.1. y 1.2. respecto a la actuación de la Administración Pública se desprende que desde la adopción del Estado Liberal hasta la del Estado Social de Derecho que se ha conformado en nuestro país el individuo tiene como tal el derecho a ser protegido de los actos que le perjudiquen, sea que provengan de sus iguales o de la autoridad, y dicho derecho tiene por correlativo el deber de impartición de justicia de la sociedad, el cual se expresa a través de los diversos medios cuyo fin es garantizar la efectiva vigencia del Derecho.

En el caso de los actos de Administración Pública como autoridad, el deber de impartición de justicia de la sociedad mencionado se manifiesta a través de diversos sistemas de tutela, los cuales se describirán a fin de ubicar el juicio de nulidad que se promueve ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuyas sentencias son el objetivo fundamental del presente estudio.

1.3.1. Sistemas de tutela al administrado en el Ordenamiento Jurídico Mexicano del Distrito Federal

Los sistemas de tutela del administrado constituyen la denominada justicia administrativa. En este sentido, Héctor Fix Zamudio la define como: el conjunto de medios de defensa que los diversos ordenamientos jurídicos han establecido para la tutela del administrado frente a la actuación de la Administración Pública (6).

La mencionada justicia administrativa se manifiesta a través de dos sistemas, el administrativo y el jurisdiccional, de acuerdo con el órgano al que se atribuye el control y al fin propuesto.

En cualquier evento, se considera como cumbre de la justi-

(6) Héctor Fix Zamudio, "Aspectos comparativos de la Justicia Administrativa", Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años, T.V., México 1982. p. 94.

cia administrativa al Juicio de Amparo toda vez que tal Juicio actúa cuando los instrumentos previos no han sido eficaces en la resolución de la controversia de carácter administrativo o fiscal, e incluso puede ser el sustitutivo de dichos instrumentos.

1.3.1.1. Sistemas de tutela al administrado, de naturaleza administrativa

Este sistema se concibe como el control que la propia Administración realiza en el orden interno en vista de una buena Administración, cuyo desenvolvimiento tiene como límite el Derecho, y en forma secundaria, como reflejo, se beneficia al administrado.

El control que realiza la propia Administración puede ser de oficio o a petición del interesado.

1.3.1.1.1. Control de la Administración ejercido de oficio.

Este control es lo que se ha denominado la autotutela de la Administración Pública, que opera en base a la denuncia de un particular con interés simple, o como consecuencia de la acción espontánea de la propia Administración, y en vista del interés público.

En esta tesitura, la Administración Pública, en virtud de la autotutela se encuentra facultada para revocar, reformar, anular o suspender, sus propias decisiones, siempre que dichas decisiones no sean favorables al administrado.

La revocación consiste en la resolución de la misma autoridad que emite una decisión administrativa o fiscal válida (en oposición a ilegal), a fin de dejarla sin efectos, en vista del interés público (razones de oportunidad).

La reforma es aquella resolución que proviene de una autoridad jerárquicamente superior a la que emitió la decisión administrativa o fiscal válida, que se deja sin efectos para cambiar su contenido.

La nulidad se considera como la resolución que proviene de una autoridad administrativa o fiscal, cuya consecuencia es dejar sin efectos la decisión en cuestión considerada como ilegal (razones de legalidad).

La suspensión es una medida transitoria que consiste en acordar que la decisión previamente dictada no sea eficaz sin invalidarla, teniendo efectos conservativos o restitutorios, según sea el caso.

1.3.1.1.2. Control de la Administración ejercido a petición del interesado.

El control de que se habla implica un procedimiento que se sigue ante la Administración Pública, sea como instancia o como recurso administrativo.

1.3.1.1.2.1. Instancias administrativas.

Estas instancias se definen como: las solicitudes que el interesado presenta ante la autoridad administrativa o fiscal que emitió o ejecutó la decisión de la materia, con el objeto de que se modifique o se deje sin efectos dicha decisión.

En nuestra legislación existen diversas instancias, entre éstas se encuentran las instancias previstas en materia agraria, cuyo procedimiento se regula en el libro quinto de la Ley Federal de la Reforma Agraria vigente y en los reglamentos respectivos. Así también, en el ámbito fiscal se observa la instancia de inconformidad establecida en el artículo 54 del Código fiscal de la Federación en vigor; las primeras instancias se consideran como tales en virtud de que según se desprende de la citada Ley Federal de la Reforma Agraria de los reglamentos aplicables y específicamente del artículo 27 constitucional, fracción XV, dichas instancias son menos

trámites. Por lo que se refiere a la instancia de inconformidad la misma reviste el carácter de trámite o solicitud, de acuerdo con el invocado Código Fiscal de la Federación.

1.3.1.1.2.2. Recursos administrativos.

Los recursos administrativos son medios ordinarios de defensa creados por el Derecho Objetivo que establece la posibilidad de que un particular y excepcionalmente una autoridad, impugnen ante una autoridad administrativa o fiscal, una decisión de la materia, en el entendido de que la autoridad a quien se dirige está obligada a emitir una nueva resolución sobre el fondo del asunto si se cumplen los requisitos de interposición (confirmando, dejando sin efectos u ordenando la reposición del procedimiento, según lo previsto en los artículos 116 y 133 del Código Fiscal de la Federación; 22 y 114 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal), en base al examen de la legalidad o de la oportunidad de la decisión en cuestión.

Al respecto, se entiende por examen de legalidad el estudio de si la decisión se ajusta o no a los preceptos del Derecho Objetivo, y por examen de oportunidad la estimación de la conveniencia del acto en función del interés público.

Los recursos administrativos se clasifican tomando en

cuenta diversos aspectos, esto es, según su obligatoriedad, el órgano ante el que se interponen, y las razones que se alegan, de la siguiente forma:

A) Recursos administrativos de acuerdo a su obligatoriedad (esto es, el interesado debe agotarlos para estar en posibilidades de hacer valer otros medios de defensa).

La obligatoriedad de los recursos administrativos se rige por lo dispuesto en los ordenamientos legales.

En el Distrito Federal, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que rige, en su artículo 28, determina que en materia administrativa será optativo para el particular agotar los recursos o medios de defensa previstos en las disposiciones legales o intentar desde luego el juicio ante el tribunal. Por otra parte, en materia fiscal establece el mencionado artículo 28 de dicha Ley, que deberán agotarse los recursos previstos en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. A mayor abundamiento, en materia administrativa del Distrito Federal, la ley o el reglamento que resulte aplicable a la decisión en cuestión, fijará la naturaleza de obligatoriedad de los recursos administrativos que prevea. Por lo que se refiere a la materia fiscal del Distrito Federal, acorde con lo dispuesto en los artículos 22 y 24 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

Distrito Federal, se aplicarán supletoriamente la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (artículo 22 y 114) y el Código Fiscal de la Federación (artículos 116 y 120), determinándose que existen, por una parte recursos administrativos de naturaleza optativa, que son el de revocación y el de inconformidad, y por la otra, recursos administrativos de carácter obligatorio, que son el de nulidad de notificaciones y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

B) Recursos administrativos de acuerdo al órgano ante el que se interponen.

Existen tres clases de recursos administrativos en base al órgano que conoce de ellos, y son: el recurso de oposición o de reconsideración ante la misma autoridad de que proviene la decisión impugnada; el recurso jerárquico o de alzada ante el superior de la autoridad que dictó la decisión en cuestión; y el recurso de revisión o jerárquico impropio ante un órgano especial de la propia Administración facultado para examinar la decisión recurrida.

Respecto a los órganos aptos para resolver sobre los recursos administrativos, las disposiciones legales determinan a los mencionados órganos en materia administrativa del Distrito Federal, cada ley o reglamento que resulte aplicable a

la decisión de que se trate precisará el órgano que conocerá del recurso. En materia fiscal del Distrito Federal, rigen la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (artículos 22 y 114), y el Código Fiscal de la Federación (artículos 116, 120, 121 y 126), por lo que se habla del recurso de revocación y del de inconformidad que deberán interponerse ante la autoridad que emitió o ante la que ejecutó el acto impugnado; del recurso de nulidad de notificaciones y del oposición al procedimiento administrativo de ejecución, que se presentan ante la autoridad ejecutora de la decisión en cuestión. No obstante lo anterior, si el recurrente tiene su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad que emitió o ejecutó la decisión de que se trate, el escrito de interposición del recurso podrá presentarse en la oficina exactora más cercana a su domicilio o podrá enviarla a la autoridad relativa por correo certificado con acuse de recibo.

Por otra parte, en virtud de lo previsto en el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, rige el principio de que cuando se interponga un recurso ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente para su trámite y resolución, disposición de aplicación supletoria en el Distrito Federal.

C) Recursos administrativos de acuerdo a las razones que se alegan.

Las razones que se pueden alegar en vía de Recursos Administrativo son: de legalidad en el recurso de nulidad, y de oportunidad en el recurso de revocación.

La denominación de los citados recursos obedece al hecho de que, según lo expresado por Antonio Carrillo Flores, la legalidad consiste en el estudio de si la decisión impugnada se ajusta a los preceptos del derecho, y la oportunidad se define como la estimación de la conveniencia de la decisión en función del interés público. (7)

Consecuentemente, la clasificación que se ha descrito repercute en el sentido de la resolución que se dicte en el recurso administrativo, ya que el estudio que se efectúa para emitir tal resolución se lleve a cabo en virtud de la naturaleza de las razones que alegue el ocurrente.

(7) Antonio Carrillo Flores. La Justicia Federal y la Administración Pública. 2a. ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1973, p. 108.

Al respecto Jesús González Pérez, en su obra "Derecho Procesal Administrativo". T. II, 2a. Ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966. p. 859, precisa que se debe emplear el término "Revocación" al impugnar un acto por razones de oportunidad, y de "Nulidad" cuando se trate de legalidad.

1.3.1.2. Sistemas de tutela al administrado, de naturaleza jurisdiccional.

En estos sistemas el control es ejercido por un tribunal ante el cual se plantea la controversia administrativa o fiscal, procurando la efectiva realización del Derecho a través del juicio que se desarrolle.

Precisa Labaudère que se observan tres tipos de sistemas, el de dualidad de jurisdicciones, el de unidad de jurisdicción y el de la administración-juez, conforme a los siguientes lineamientos:

- A) Sistema de dualidad de jurisdicciones, si el contencioso administrativo reposa sobre la institución de una jurisdicción administrativa separada de la jurisdicción judicial. (8)
- B) Sistema de unidad de jurisdicción, si se crean tribunales calificados para conocer tanto de lo contencioso administrativo como de los juicios entre particulares. (9)
- C) Sistema de administración-juez, en el que la administración

(8) André de Labaudère. Op. cit., p. 429.

(9) Idem.

se juzga a sí misma. (10)

Cabe aclarar que la existencia de órganos jurisdiccionales especializados en contencioso administrativo no es suficiente para que se constituya el sistema de dualidad de jurisdicciones, toda vez que para que realmente se observe ese sistema hace falta que los tribunales especializados en lo contencioso administrativo formen un orden jerárquico coronado por un tribunal supremo independiente del Tribunal Supremo Judicial, atribuyéndole a dicho tribunal supremo independiente la función de resolver los conflictos de competencia entre los otros dos tribunales.

Debido a la ausencia de las instituciones descritas en el párrafo anterior y en particular de un tribunal administrativo central, los países anglosajones vienen a ser representativos del sistema de unidad de jurisdicción, no obstante que en Estados Unidos y en Inglaterra se hayan desarrollado organismos contenciosos especializados en numerosas materias administrativas.

Por otra parte, los Estados Socialistas son hostiles al sistema de dualidad de jurisdicciones, a causa de ello, el control jurisdiccional de la Administración se manifiesta

(10) André de Jahaudère. Op. Cit. p. 429.

esencialmente a través de recursos que se promueven ante las autoridades administrativas.

A mayor abundamiento, el sistema de administración-juez se presenta históricamente como el estado inicial que precede y prepara la aparición de una jurisdicción administrativa autónoma. Este sistema de administración-juez es adoptado en Francia durante la época revolucionaria, debido a que existía desconfianza hacia el Órgano Judicial, al cual se consideraba como obstáculo en el desarrollo de la función del Órgano Administrativo.

Por su parte, el sistema de dualidad de jurisdicciones no surge como consecuencia de la desconfianza hacia el órgano Judicial respecto de su comportamiento político, como en el caso del sistema de administración-juez, sino en virtud de que no se considera apto técnicamente a dicho Órgano Judicial en las nociones administrativas que por su naturaleza tan diferente de las civiles, exigen una jurisdicción especial.

Por lo que se refiere al principio de separación de Órganos (no de Poderes, ya que según se afirmó en el punto 1.1., el Poder entendido como suprema determinación jurídica es del Estado, y el Estado desarrolla su actividad a través de los miembros y órganos que lo forman, en vista de que dicho Estado como ente no puede realizar físicamente su actividad), en

relación con los sistemas de tutela del administrado, se considera que existe una cierta relatividad. En efecto, el principio mencionado goza de dos aspectos en relación a la especialización o separación de funciones, según se considera que cada Órgano debe estar al abrigo de cualquier intervención de su vecino, por afectar ello su libertad de acción.

El primer aspecto conduciría al sistema de unidad de jurisdicción, en el que el Órgano Judicial ostenta el monopolio de la función jurisdiccional. El segundo aspecto postularía el sistema de dualidad de jurisdicciones, tomando en cuenta la autonomía de la Administración, que se vería comprometida en el sistema de unidad de jurisdicción, debido a que el Órgano Judicial estaría en posibilidad de criticar la acción, de anular los actos o de pronunciar condenación, respecto de dicha Administración.

No obstante lo expuesto, ni el sistema de unidad de jurisdicción ni el de dualidad de jurisdicciones, se oponen al principio de separación de Órganos. El primero no compromete la independencia de la Administración porque el juzgador sanciona sólo la actuación ilegal de la Administración sometiendo a la Ley. El segundo no contradice la regla de la especialización, ya que ésta regla no supone necesariamente que la totalidad de la función jurisdiccional se atribuya a un

orden único de tribunales sino que los tribunales administrativos se organizan con el carácter de una verdadera jurisdicción autónoma respecto de la Administración Activa.

Otro punto a estudiar es la protección de los individuos frente a la Administración.

En el sistema de los países anglosajones prevalece la unidad de jurisdicción, por considerar que la existencia de un juez especial y de un Derecho especial para la Administración significa un privilegio de jurisdicción y un derecho de excepción, lo cual implica sacrificio de los intereses y de las libertades del individuo.

En el sistema francés se observa la dualidad de jurisdicción basado en la existencia de un Derecho Administrativo conciliador del interés del individuo y del interés del Estado, y en la creación de tribunales administrativos encontrándose al frente un Tribunal Supremo independiente a fin de que sirva como garantía contra la arbitrariedad de la Administración.

En el ámbito mexicano se ha desarrollado un sistema mixto, toda vez que rige un Derecho Administrativo creado en vista del interés público, y tribunales administrativos autónomos en cuanto a sus fallos aunque formalmente dependen del Órgano Ejecutivo, entre tales tribunales administrativos destacan

el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del que se ha hablado en el presente trabajo; además de los tribunales administrativos, dentro de la propia Administración Pública se han instaurado diversos órganos que conocen de instancias y de recursos administrativos; y como Tribunal Supremo los órganos judiciales federales que en vía de amparo resuelven la controversia administrativa o fiscal de que se trate.

1.3.1.3. Juicio de Amparo

"El amparo es un proceso concentrado de anulación de naturaleza constitucional promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva aplicación de la Ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federales ya estatales, que agravian directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada -si el acto es de carácter positivo-, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige -si es de carácter negativo-". (11)

(11) Juventino V. Castro. Garantías y Amparo. 4a. Ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1983. p. 287.

El Juicio en mención puede ser directo o indirecto, lo cual es regulado en la Ley de Amparo y en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, resultando aplicable en el ámbito contencioso administrativo del Distrito Federal, en los siguientes términos:

- A) *Amparo directo en materia administrativa y fiscal. Conocerán en única instancia los Tribunales Colegiados de Circuito en su esfera específica de competencia, cuando se trate de sentencias definitivas dictadas en juicios administrativos ante tribunales no federales (como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), independientemente de la cuantía del negocio. (Artículos 46, 158, Ley de Amparo, 7º Bis Fracción I Inciso B, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).*
- B) *Amparo indirecto en materia administrativa y fiscal. Conocerán en primera instancia los Juzgados de Distrito y en segunda instancia los Tribunales Colegiados de Circuito en su esfera específica de competencia, respecto de disposiciones legales de la materia sean de naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa (esto es, que por su promulgación o por su aplicación puedan ser controvertidas), y contra actos administrativos que no sean sentencias definitivas dictadas por tribunales administrativos, como en el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo*

del Distrito Federal, (artículos 85 fracción III, 114, Ley de Amparo; 42, 7º Bis fracción III inciso B, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Finalmente, cabe hacer alusión al principio de definitividad consagrado en el artículo 107 fracciones II y IV, constitucional, toda vez que al iniciar la explicación de los sistemas de tutela al administrado que integran la justicia administrativa se afirmó que dicha justicia administrativa culmina con el Juicio de Amparo como último medio de defensa constituyendo así el medio de impugnación de último grado de los procedimientos judiciales y administrativos de nuestro ordenamiento jurídico.

El principio de definitividad de referencia está consagrado en el artículo 107 fracciones II y IV, constitucional, ya citado, el cual dispone que el Juicio de Amparo no puede promoverse si previamente no se han agotado los juicios, recursos o medios de defensa que la Ley que rige el acto establece, y que tengan por objeto modificar o nulificar dicho acto. La sanción que corresponde al incumplimiento de este principio es el sobreseimiento del Juicio de Amparo intentado, debido a la improcedencia de la acción hecha valer.

Sin embargo, el mencionado principio de definitividad admite excepciones, algunas contenidas en textos expresos

de la Constitución o de la Ley de Amparo, otras en virtud de criterios jurisprudenciales.

Las excepciones aplicables en materia administrativa y fiscal son las siguientes:

- A) Artículo 73 fracción III, constitucional. Casos en que el acto reclamado imponga cualquiera de los actos prohibidos en el artículo 22 constitucional.
- B) Artículos 107 fracción VII, constitucional; 73 fracción XIII, Ley de Amparo. Casos en que el agraviado en su esfera jurídica es una persona extraña al juicio.
- C) Artículos 107 fracción VII, constitucional; 73 fracción XV, Ley de Amparo. Casos en que la ley que prevé los recursos, juicios o medios de defender exija para otorgar la suspensión del acto reclamado mayores requisitos que los que la propia Ley de Amparo requiera para decretar dicha suspensión.

Por mayoría de razón se aplicará lo anterior si el recurso, juicio o medio de defensa legal no suspende los efectos del acto impugnado.

D) Criterio jurisprudencial del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa, 1977-1975, sexta parte, p. 54.

"TESIS 28. GARANTIAS INDIVIDUALES, VIOLACION DE, NO HAY QUE AGOTAR RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVIAMENTE AL AMPARO. Si la impugnación substancialmente hecha en la demanda de Amparo se funda, no en la violación a las leyes secundarias, sino en la violación directa a preceptos constitucionales que consagran garantías individuales, y como el juicio de amparo es el que el legislador constituyente destinó precisamente a la defensa de tales garantías, no puede decirse que en condiciones como las apuntadas la parte afectada deba agotar recursos administrativos destinados a proteger, en todo caso, la legalidad de los actos de la Administración o sea, la exacta aplicación de leyes secundarias, luego por este motivo no resulta aplicable la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo".

A su vez, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa, Informe de 1975, págs. 126 y 127, tesis 89, ha establecido que la elusión de los recursos, juicios o medios de defensa ordinarios, sólo es operante cuando en la demanda de amparo se reclama exclusivamente la violación directa a preceptos constitucionales y no cuando en los conceptos respectivos se aleguen también infracciones a leyes secundarias.

E) Criterio jurisprudencial del Primer Tribunal Colegiado de Circuito, 1917-1975, octava parte, p. 190:

"TESIS 104. EMPLAZAMIENTO, FALTA DE. Cuando el amparo se pide precisamente porque el quejoso no ha sido oído en juicio, por falta de emplazamiento legal, no es procedente sobreseer por la razón de que existan recursos ordinarios que no se hicieron valer, pues precisamente el hecho de que el quejoso manifieste que no ha sido oído en juicio, hace patente que no estaba en posibilidad de intentar los recursos ordinarios contra el fallo dictado en su contra, y de ahí que no pueda tomarse como base para el sobreseimiento, el hecho de que no se hayan interpuesto los recursos pertinentes".

Corroborando el criterio descrito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo XXI, segunda sala, págs. 74 y 75, sexta época, ha establecido que: "los recursos administrativos consignados por la ley del acto, no pueden ser agotados cuando el propio acto no fue fundado en la ley o cuando no se dió al interesado la audiencia requerida por la misma ley".

Por lo anterior, si el quejoso no conoció del emplazamiento o del fundamento legal del acto en cuestión, no estaba en condiciones de intentar los recursos ordinarios, toda vez que no fue oído en juicio o no supo que ordenamiento normaba el acto de autoridad ni por ende que recursos o medios de defensa legales tenía a su disposición para combatir dicho

acto.

F) Criterio jurisprudencial del Primer Tribunal Colegiado de Circuito, 1917-1975, primera parte, p. 15:

"TESIS 1. AMPARO CONTRA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. RECURSOS ORDINARIOS. Antes de acudir al amparo no existe obligación de agotar recursos ordinarios establecidos en la ley del acto, cuando se reclama principalmente la anticonstitucionalidad de ésta, ya que sería contrario a los principios de Derecho, el que se obligara a los quejosos a que se sometieran a las disposiciones de esa ley cuya obligatoriedad impugnan por conceptuarla contraria a los textos de la Constitución".

G) Criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice al tomo CXVIII, tesis 881, que corresponde a la tesis 223 de la compilación 1917-1965, y 508 del apéndice 1975, segunda sala. "Aunque la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el sentido de que el Juicio de Amparo no procede contra actos que no sean definitivos, también ha resuelto en numerosas ocasiones, que dicha jurisprudencia no tiene aplicación cuando la ley señala dos vías para reclamar contra un acto administrativo, la administrativa y la judicial, y aunque ya se ha hecho uso de la primera, porque aún cuando procediera también la segunda, habiéndose ya estudiado y discutido el acto que se reputa utentatorio y

oido el quejoso en defensa, sería innecesario exigirle la prosecución de un segundo procedimiento, sin beneficio para parte alguna de las interesadas, y si con notable perjuicio para las mismas, por la demora para obtener otra resolución definitiva en otro procedimiento, pero sobre la misma cuestión ya resuelta en un procedimiento optativo".

1.3.2. Concepto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal administrativo con facultades de simple anulación, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos en las controversias que se susciten entre la Administración Pública del Distrito Federal y los administrados, con motivo de un acto o de una resolución de carácter administrativo o fiscal, emitidos o ejecutados por dicha Administración.

El concepto dado se aclara en los siguientes puntos a tratar:

1.3.2.1. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su carácter de Tribunal Administrativo

Conforme a lo precisado en el punto 1.3.1., el Tribunal

Administrativo es aquel órgano que formalmente se encuentra ubicado dentro del ámbito del Ejecutivo y que materialmente realiza funciones jurisdiccionales en el campo de lo contencioso administrativo. Respecto al concepto de contencioso administrativo, existen diversas definiciones, entre ellas se enuncian las siguientes:

- A) Antonio Carrillo Flores manifiesta que contencioso administrativo "es la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella", ya que se comprende el proceder de la Administración Activa cuando interviene para decidir un punto contencioso (esto es, los recursos administrativos). (12)
- B) Sergio Martínez Rosaslanda determina que contencioso administrativo es "un proceso administrativo, esto significa, un medio de defensa de los particulares frente a la Administración Pública, contra actos de esta última". (13)
- C) Alfonso Nava Negrete entiende como contencioso administrativo el "proceso administrativo promovido por los administrados o la Administración Pública y contra actos de esta

(12) Antonio Carrillo Flores. *Op. cit.*, p. 141.

(13) Sergio Martínez Rosaslanda. "El Contencioso Administrativo". *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. I. México, 1982. p. 14.*

última ante órganos jurisdiccionales, teniendo como facultad mantener intactas las relaciones jurídico administrativas así como lograr su desarrollo". (14)

Gran parte de la doctrina ha referido el término contencioso-administrativo a la idea de litigio o contienda en que interviene la Administración Pública, de modo que, como Oliván afirmaba: "en lo contencioso administrativo, el litigio supone la existencia anterior de un acto de administración y nace de la reclamación a que este acto ha dado lugar, lo que en su origen no era más que una operación de administración activa, se transforma en contencioso con ocasión del perjuicio que experimenta o puede experimentar el que reclama". (15)

Consecuentemente, el vocablo contencioso administrativo se compone de dos términos, contencioso significa contienda, pleito, lucha de intereses controvertidos jurídicamente; y administrativo se refiere a la Administración Pública en cuanto a sus decisiones frente al administrado.

Por lo anterior, se entiende que existe lo contencioso

(14) Cit. por. Jorge Carpizo. "Bases constitucionales de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del D.F." Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., No. 7, México, 1972, 17 de Julio, p. 29.

(15) Cit., por. Jesús González Pérez. Op. cit., p. 104.

administrativo cuando surge una controversia entre la Administración Pública y el administrado, con motivo de un acto de aquélla.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en estudio, formalmente ha sido creado dentro del ámbito del Órgano Ejecutivo, respecto a la función que se le atribuye en materia de contencioso administrativo en el Distrito Federal, es de naturaleza jurisdiccional toda vez que no actúa a nombre y representación del mencionado Órgano Ejecutivo, sino que se le ha dotado de plena autonomía para emitir sus fallos.

1.3.2.2. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como Tribunal Administrativo con facultades de simple anulación.

Este concepto se determina en base a los sistemas creados en materia de contencioso administrativo, que son: el contencioso en el que el juzgador tiene facultades de simple anulación y el contencioso en el que el juzgador tiene facultades de plena jurisdicción.

El contencioso en el que el juzgador tiene facultades de simple anulación se distingue por las siguientes características:

A) El procedimiento que se sigue es sencillo.

B) La sentencia, como consecuencia de la función jurisdiccional que se realiza, se limita a anular o a confirmar la decisión motivo de la controversia, otorgando o restituyendo al actor en el goce de sus derechos indebidamente afectados, por lo que es una resolución meramente declarativa.

El contencioso en el que el juzgador tiene facultades de plena jurisdicción se distingue de la siguiente manera:

A) El procedimiento que se desarrolla es complejo.

B) La sentencia, debido a la función jurisdiccional ejercitada además de anular la decisión en cuestión, condena a su emisor o a su ejecutor, obligándolo a que realice una prestación, o inclusive sustituyendo esa prestación a través de la propia sentencia al dar instrucciones a la autoridad demandada respecto a los términos en que se debe dictar el nuevo acto o la nueva resolución, por consiguiente, se trata de una resolución que se configura como sentencia de condena o como sentencia constitutiva, según sea el caso.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se ha organizado desde 1973 como un tribunal adminis-

trativo en el que el juzgador tiene facultades de simple anulación, al tenor de los artículos 79 y 81 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En tal virtud, la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debido a la función jurisdiccional ejercitada, tiene como efecto la nulidad de la decisión impugnada y el otorgamiento o restitución al actor en el goce de sus derechos que indebidamente se afectaron.

Inicialmente se configuró el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dentro del sistema de contencioso de plena jurisdicción, ya que se determinaba en los artículos 77 fracción II y 79 de su ley, respectivamente:

Las sentencias deberán contener... "Los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuyo nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, LOS TERMINOS DE LA MODIFICACION DEL ACTO IMPUGNADO, Y EN SU CASO LA CONDENA QUE SE DECRETE".

"Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efectos el acto impugnado y FIJARAN EL SENTIDO DE LA RESOLUCION QUE DEBA DICTAR LA AUTORIDAD, PARA SALVAGUARDAR EL DERECHO AFECTADO".

De lo expuesto se desprende que la Ley del Tribunal de

lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal otorgó a las sentencias de dicho tribunal el efecto de simple anulación. Sin embargo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha emitido sentencias que van más allá de lo que la Ley que lo rige le permite, toda vez que el sentido de dichas sentencias es tal que no sólo condenan sino que inclusive dan instrucciones a la autoridad demandada respecto a los términos en que debe dictar el nuevo acto o la nueva resolución (Observar ejemplo en el ANEXO).

1.3.2.3. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

El carácter de tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, que se atribuye al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se refiere a la extensión que se le otorga en cuanto al desarrollo de su función como órgano jurisdiccional en materia de lo contencioso administrativo.

La extensión de las atribuciones otorgadas a los órganos que desempeñan la función jurisdiccional en materia de lo contencioso administrativo, se concibe de acuerdo a tres sistemas: el de jurisdicción retenida; el de jurisdicción delegada y el de jurisdicción dotado de plena autonomía.

Jurisdicción retenida es la que se realiza por órganos situados dentro de la esfera de Administración Activa, pues si bien poseen cierto grado de independencia funcional, sus decisiones no son obligatorias sino que requieren de la homologación, es decir, de su reconocimiento por parte de las autoridades administrativas de la mayor jerarquía.

La jurisdicción delegada se configura cuando el órgano o el tribunal administrativo formula sus decisiones con carácter definitivo y obligatorio, pero dichas decisiones se pronuncian a nombre de la Administración ya que formalmente pertenecen a ella.

En la jurisdicción dotada de plena autonomía, el órgano que resuelve la controversia administrativa, pertenezca o no formalmente al Órgano Judicial, dicta sus fallos de manera autónoma, sin vinculación con la Administración Activa.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en estudio ejerce una jurisdicción dotada de plena autonomía, debido a que, perteneciendo formalmente el Órgano Ejecutivo (artículos 30., 11, 12, 64 y demás relativos de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), realiza materialmente funciones jurisdiccionales dictando sus resoluciones sin someterse a instrucciones u órdenes de la Administración Pública, según se desprende de

los artículos 104 fracción I, constitucional; 7o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En relación a lo anterior, los instrumentos utilizados para lograr la independencia, autonomía, dignidad y eficacia de los tribunales administrativos son principalmente: la designación, la estabilidad, la remuneración y la responsabilidad, de los juzgadores. Tales instrumentos, respecto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se aplican del siguiente modo:

A) Designación de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Es efectuada por el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, con la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente cuando así proceda. (Artículo 3o. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

Con tal designación, debido al fin de autonomía del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se busca que el nombramiento de los Magistrados de dicho Tribunal provenga no sólo del Ejecutivo sino también del Órgano Legislativo.

B) Remuneración de los Magistrados del Tribunal de lo Conten-

cioso Administrativo del Distrito Federal. Recibirán los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal iguales emolumentos a los del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y dichas remuneraciones no podrán ser disminuidas durante el término de su encargo. (Artículo 7o. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

C) Estabilidad de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La estabilidad de los juzgadores atiende al Principio de Inamovilidad Judicial, garantía de que no gozan los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que pueden ser removidos de su cargo conforme al procedimiento aplicable a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Sin embargo, se dispone que los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que formen parte de las salas pueden ser promovidos a la Sala Superior o pueden ser reelectos ininterrumpidamente, lo cual representa un estímulo en el desempeño de su función. (Artículo 3o. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

D) *Responsabilidad de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.*

En el ordenamiento jurídico mexicano se ha creado un sistema de responsabilidad de los servidores públicos que se compone de cuatro modalidades: la penal, la civil, la política y la administrativa.

De tales modalidades, sólo resultan aplicables a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la responsabilidad penal, la civil y la administrativa, en virtud de que, según se desprende del artículo 110 constitucional, tales juzgadores no son sujetos de responsabilidad política.

Cabe aclarar que los procedimientos para la aplicación de las sanciones se desarrollarán autónomamente, no pudiéndose imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. (Artículos 109 constitucional; 4o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

En tal virtud, los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tendrán las siguientes responsabilidades:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. Esta responsabilidad se refiere a los actos que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar el servidor público en el desempeño de su función. Las diversas causales se enumeran en los artículos 47 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Corresponde determinar la procedencia de dichas causales a las contralorías internas, en base al procedimiento establecido en los artículos 54, 57, 64 a 78, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así mismo, a las mencionadas contralorías internas se les atribuye la imposición de sanciones fijadas en los artículos 52 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. Conforme a lo previsto en los artículos 109 y 111 Constitucionales, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguido y sancionado en los términos de la legislación penal; y en el caso de los servidores públicos que gozan de fuero, la Cámara de Diputados declarará si ha o no lugar a proceder contra el inculcado, es decir, será requisito previo el desafuero para poder ejercer la acción penal.

Consecuentemente, los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su calidad de servidores públicos a los que no se les ha otorgado fuero alguno, se sujetarán a lo previsto en el Código Penal y en

el Código de Procedimientos Penales, que rigen en el ámbito del Distrito Federal, respecto de los delitos que cometieren.

RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111 constitucional, en las demandas de orden civil que se entablan contra cualquier servidor público, no se requerirá la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados.

Por lo que, para la responsabilidad civil de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se estará a lo que determine la legislación común, esto es, el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles, aplicables en el Distrito Federal.

1.3.3. Fundamento legal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En este apartado se analizará el contexto legal en que se desenvuelve el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y con tal propósito se considerarán tanto los antecedentes como las disposiciones que lo rigen en la actualidad, del modo que a continuación se describe.

1.3.3.1. Antecedentes de las disposiciones legales vigentes en materia de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

1.3.3.1.1. Epoca Colonial.

Los primeros ordenamientos legales que regulan la materia de lo contencioso administrativo en México surgen en este periodo y son: *Leyes de Indias*, *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército u provincia en el Reino de Nueva España.*

A) *Leyes de Indias.* Se encomendó a órganos judiciales, o sea a las Audiencias, y en última instancia al Consejo de Indias, el conocimiento de conflictos derivados de actos o resoluciones de carácter administrativo, inclusive los provenientes de Virreyes.

B) *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de Nueva España.* Dada en Madrid, diciembre de 1786, crea la Junta Superior de Hacienda como Tribunal de Apelación en Materia tributaria.

1.3.3.1.2. Independencia.

La tradición judicialista de la época colonial se combinó con la corriente también judicialista del Derecho Público de los Estados Unidos, así, en los principales ordenamientos legales expedidos durante el Siglo XIX, particularmente en la esfera federal, que fueron imitados por los ordenamientos locales, subsiste el principio general de que los conflictos entre los administrados y la Administración deben plantearse ante Tribunales Ordinarios, algunos de los cuales, principalmente en las entidades federativas estaban especializados en materia tributaria.

1.3.3.1.3. Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 y Leyes Constitucionales de 1836.

Se introdujo un aspecto muy restringido de proceso administrativo, según se observa en los artículos 137 fracción II, de la Constitución de 1824, y 20. fracción III, de la Primera Ley Constitucional de 1836.

El artículo 20. fracción III, de la Primera Ley Constitucional de 1836, prevé un medio de impugnación judicial llamado reclamo, el cual procede contra las declaraciones de expropiación por causa de utilidad pública expedidas por el Presidente de la República o por los Gobernadores de los Estados.

1.3.3.1.4. Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843.

El artículo 119 fracción II, de estas Bases, establece que la Suprema Corte de Justicia no puede conocer de asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los Departamentos; paralelamente se organiza el Consejo de Estado, que conforme al artículo 111 del Ordenamiento Jurídico en mención, tiene obligación de rendir dictámen al Gobierno en todos los asuntos que le exijan estas Bases y en los demás que le consulten.

1.3.3.1.5. Bases para la Administración de la República del 22 de abril de 1853.

En la sección segunda de este Ordenamiento se dispuso que debía procederse al establecimiento del Consejo de Estado, cuerpo que se distribuía en cinco secciones correspondientes a cada una de las Secretarías de Estado, las cuales evacuarían por sí todos los dictámenes que les pidieran en los ramos respectivos como Consejo particular de cada Ministerio.

1.3.3.1.6. Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo de 25 de mayo de 1853, o Ley Lanes.

Su autor fué el distinguido jurista Don Teodosio Lanes, en dicha ley se indica expresamente que el Órgano Judicial quedaba excluido para conocer de las cuestiones administrati-

vas, cuya solución se encomendó a un Consejo de Estado, a semejanza de la institución francesa formaba parte de la estructura del Ejecutivo, y su competencia se determinó mediante el sistema de enumerar las áreas administrativas que daban origen al conflicto; a diferencia de dicho Consejo de Estado francés en el que sus facultades se regulaban en forma genérica para incrementarse a través de su jurisprudencia, se entrega la decisión de los asuntos, en primera instancia a una sección del Consejo de Estado, y en segunda al Consejo de Ministros, de modo que se crea el contencioso de tipo europeo llamado de justicia retenida por ser la misma Administración la que decide sobre el asunto contencioso y no un órgano independiente con jurisdicción propia, ya que sus sentencias, o mas bien proyectos, estaban sujetos a la revisión posterior del Ministro encargado del ramo administrativo al que se refiera el asunto delimitado.

Por la Ley de 26 de noviembre de 1855, como consecuencia de la Revolución de Ayutla, se abrogan todas las disposiciones relacionadas con la Administración de Justicia, por lo que la vigencia de la citada Ley Lanes fue breve.

1.3.3.1.7. Constitución Federal de 1857.

Desde la promulgación de esta Constitución se impugnó el establecimiento del contencioso administrativo en México,

la Constitución restableció el principio de la división de Poderes entregando las controversias de lo contencioso administrativo, y en general todo tipo de controversias, al conocimiento del Poder Judicial de la Federación, ya que se especificó en los artículos 101 y 102 del mencionado ordenamiento y en su Ley Reglamentaria de fecha 30 de noviembre de 1861 la procedencia del Juicio de Amparo contra cualquier acto de autoridad violatorio de las garantías instituidas en la Constitución, así como de las que otorgan las leyes orgánicas de la propia Constitución.

A mayor abundamiento, bajo la vigencia de la Constitución de 1857 se sustentaron varias opiniones, que son válidas también para la Constitución de 1917, toda vez que esta última reprodujo las normas de la primera en lo referente al sistema de lo contencioso administrativo.

Los argumentos que pugnan la constitucionalidad del establecimiento del sistema de lo contencioso administrativo, son fundamentalmente los siguientes:

A) Conforme al artículo 50 de la Constitución de 1857, sustancialmente idéntico al 49 de la Constitución de 1917, se prohíbe la reunión de dos o más de los Poderes en un solo individuo o corporación. Al efecto, Ignacio Vallarta manifiesta que: "ninguna ley sin violar ese precepto puede

ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle" (16). Y en el mismo sentido, afirma Jucinto Pallares que: "estando, pues, perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y los otros Poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos Poderes y, por lo mismo, entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo". (17)

B) De acuerdo con lo previsto en el artículo 13 Constitucional, nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, por lo que, el establecimiento de tribunales administrativos pugna con tal disposición.

Ahora bien, la solución que se otorga respecto del sistema que se debe adoptar en sustitución del contencioso administrativo no es uniforme, ya que una tesis determina que el Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar las controversias que se susciten por actos de la Administración y que el procedimiento para resolverlas es el establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo Poder. La otra tesis establece que si bien la justicia federal sustituye a los tribunales administrativos, sólo lo puede

(16) Cit. por Gabino Fraga. Op. cit., pp. 449 y 450.

(17) Ibidem., p. 450.

hacer mediante el Juicio de Amparo (esta última es sostenida, entre otros, por Jacinto Pallares).

En relación a lo anterior, Antonio Carrillo Flores concluye diciendo que la interpretación legislativa y judicial esclarece que el contencioso administrativo queda comprendido dentro de la competencia de los Tribunales Federales, y para dicho autor el punto que se provoca duda es el de si es indispensable la reglamentación en ley secundaria, como lo afirma Mariscal, o bien si puede aplicarse sin reglamentación, como lo sostuvo Vallarta. Al respecto, Antonio Carrillo Flores se inclina por la postura de Mariscal, expresando que los procedimientos organizados por las leyes secundarias para someter a los Jueces Federales las controversias suscitadas por actos de la Administración, son defectuosos porque no determinan la forma de plantear la contienda ante el Juez; porque dejan la valorización de la prueba sujeta a las normas comunes; etc. (18)

1.3.3.1.8. Constitución Federal de 1917.

En su texto original por medio del artículo 104 fracción I, otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de controversias de orden civil o criminal, suscitadas sobre el cumplimiento o la aplicación de Leyes Federales o

(18) Cit., por Gabino Fragu. Op. cit., pp. 453 y 454.

tratados internacionales, no se hace referencia expresa a la materia administrativa, sin embargo la ley, la jurisprudencia y la doctrina, la estimaron implícita en el ámbito de las controversias civiles entendidas en sentido amplio.

De lo anterior se deduce que seguía el órgano judicial monopolizando la justicia administrativa por la vía del Amparo, y es hasta la Ley de Amparo dictada a la luz de la Constitución de 1917 cuando se instituye un procedimiento administrativo ordinario ante Tribunales Federales del Orden Judicial: el recurso de súplica.

El recurso de súplica fué suprimido por el Congreso de la Unión el 26 de diciembre de 1933, al considerar que contrariaba el régimen federal, en tanto que determinaba una centralización en el ramo de la justicia, y además se le daba a la Suprema Corte de Justicia el carácter de Tribunal de Apelación, cuando su misión esencial era la tutela de garantías individuales; asimismo desaparecen poco a poco los juicios de oposición, preparándose el terreno para la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

1.3.3.1.9. Ley de Justicia Fiscal del 31 de Agosto de 1936.

Esta Ley crea el Tribunal Fiscal de la Federación como Tribunal que particularmente resuelve en materia fiscal, y

de justicia delegada ya que sus resoluciones son de carácter definitivo pero pronunciadas a nombre de la Administración, así también se otorga a dicho Tribunal la naturaleza del de simple anulación pues sus sentencias se limitarían en su alcance a la simple anulación, es decir, a dejar sin efectos el acto impugnado.

La Ley en comento tiene en rigor el antecedente de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de 1929, obligando a los particulares a agotar todos los procedimientos de defensa establecidos en las leyes aplicables como requisito para la procedencia del Amparo, por lo que se revitalizaron los recursos administrativos y los procedimientos de oposición judicial fundados en el artículo 104 fracción I, constitucional, muchos de los cuales había caído en desuso o no se habían aplicado nunca, en tal virtud, cuando la Corte empezó a sobre- ser los Juicios de Amparo pendientes en materia agraria y en otras ramas administrativas en que las leyes prevían procedimientos de oposición, los particulares se vieron obligados a ocurrir a dichos procedimientos antes de acudir al Juicio de Amparo.

1.3.3.1.10. Reformas a la constitución de 1917, en su artículo 104, fracción I.

Existen dos reformas constitucionales que se refieren

a la materia de lo contencioso administrativo: la de 16 de diciembre de 1946 y la de 16 de junio de 1967.

A) Reforma constitucional de 16 de diciembre de 1946, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 30 del mismo mes y año. Por primera vez se reconoce explícitamente a los Tribunales Administrativos de naturaleza federal creados por Leyes Federales. Asimismo, se fijó la vinculación de dichos Tribunales con la Suprema Corte a través de un recurso que podría establecer el Congreso de la Unión.

B) Reforma constitucional de 16 de junio de 1967, publicada en el "Diario oficial" de la Federación el día 25 de octubre de 1967. Se reafirma la constitucionalización de la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, dando pauta al establecimiento de Tribunales Administrativos en el ámbito Federal y en el Distrito Federal, además se establece el Amparo de una sola instancia a través del cual la Suprema Corte de Justicia tenía la facultad de revisar las sentencias definitivas de los Tribunales Administrativos, lo que implica el reconocimiento para efectos del Amparo, de la materia jurisdiccional de los mencionados Tribunales.

1.3.3.2. Disposiciones legales vigentes en materia de lo contencioso administrativo del Distrito Federal.

1.3.3.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 31 de enero de 1917.

El artículo 104 fracción I, de la Constitución dispone que:

"Las Leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

De conformidad con lo previsto en el mencionado artículo 104 constitucional, los tribunales que integran el contencioso administrativo no actúan en nombre y representación del Órgano Ejecutivo, sino que están dotados de plena autonomía en sus resoluciones, y en este sentido el contencioso administrativo no constituye una excepción al principio de división de funciones en el que corresponde al Órgano Ejecutivo la función de ejecutar leyes, al Legislativo la creación de las mismas, y al Judicial su aplicación al caso concreto.

Por otra parte, es de aclararse que, si bien es cierto que el citado artículo 104 constitucional, establece expresamente que a las Leyes Federales corresponde la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo; también lo es que de acuerdo con las reglas de la Hermenéutica Jurídica, debe hacerse una interpretación integral de los ordenamientos legales, no en forma aislada; en tal virtud, observando el artículo en estudio, el cual regula la posibilidad de crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo tanto en la Federación como en el Distrito Federal, y relacionándolo con el artículo 124 del mismo ordenamiento que prevé que las facultades no otorgadas expresamente a la Federación se entienden reservadas a los Estados, de modo que no debe haber invasión del ámbito federal por los órganos locales, y viceversa, se puede afirmar que a través de las leyes locales las entidades federativas y el Distrito Federal se encuentran facultados para instituir sus propios Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en vigor, que rige en materia local, establece en su artículo 7º, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que ejerza su función en el Distrito Federal se regirá por su Ley correspondiente. En tal virtud, del Congreso de la Unión, en su carácter de Legislador Local en el Distrito Federal, emanó la Ley aplicable al Tribunal de lo Contencioso

Administrativo existente en dicha sede de los Organos Federales.

1.3.3.2.2: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 26 de diciembre de 1978, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 29 del mismo mes y año.

El artículo 7º de Esta Ley, que se encuentra en el Capítulo I, "Del Gobierno y territorio del Distrito Federal", a su letra dice:

"La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía y regido por la Ley correspondiente".

Esta disposición legal se refiere a la organización del gobierno en el Distrito Federal, por lo tanto el artículo en mención se basa en el Ordenamiento Constitucional como norma fundamental (artículo 104 fracción I), y a su vez remite a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como Ley que regula todo lo concerniente a la organización y funcionamiento del Tribunal.

1.3.3.2.3. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 25 de febrero de 1971, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 17 de marzo del mismo año.

Esta Ley ha sufrido diversas reformas y adiciones a través de Decretos publicados en el "Diario oficial" de la Federación, en las siguientes fechas:

4 de enero de 1973

3 de enero de 1979

16 de junio de 1986

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fue creado para satisfacer la necesidad eminente de un procedimiento ágil, más sencillo, pero no menos justo que el desarrollado ante el Tribunal Fiscal de la Federación existente.

En tal sentido, el propio Tribunal, expone sus propósitos, manifestando lo siguiente:

"La Ley que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encamina, fundamentalmente a beneficiar a la clase desvalida ante la dificultad que para ella ha representado siempre tener acceso directo a la justicia. Su esencial propósito ha sido hacer a un lado todo tipo

de procedimientos dilatorios y complejos, que pueden llegar a desvirtuar su sentido eminentemente popular y proteccionista de las clases débiles y desamparadas". (19)

"El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha venido a llenar una verdadera necesidad en la Ciudad de México y en la Legislación del País". (20)

"El control jurisdiccional que se establece sobre los actos de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, representa un considerable avance en el ejercicio de las prácticas democráticas del pueblo mexicano. Se trata, en efecto, no solo de proporcionar protección jurídica frente a las autoridades metropolitanas, sino a la vez, hacen que la Justicia Administrativa se encuentre al alcance real del propio pueblo". (21)

Consecuentemente, el Tribunal de referencia ha sido creado para servir a los que no tienen la preparación intelectual suficiente para promover juicios muy complicados, ni recursos para hacerse asesorar por abogados; además de las siguientes razones:

A) Especialización de los Jueces, pues va contra su eficiencia pedirles que además de otras materias dominen la adminis-

(19) Ernesto Flores Zavala. "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo". Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. No. 1, México, 1972. 17 de julio. p. 75.

(20) Ernesto Flores Zavala. Op. cit., p. 75.

(21) Idem.

trativa.

- B) Características técnicas de la Administración, que requieren de un conocimiento que no se satisface solo con elementos de Derecho Civil, Penal, Mercantil, etc.
- C) Interés público de la Administración en el juicio, por lo que el procedimiento debe ser más rápido, menos formal, etc.

1.3.3.2.4. Reglamento que fija las Condiciones Generales del Trabajo para los trabajadores de base del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1973. Estatutos del Sindicato del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1972.

Estos Ordenamientos Legales son los únicos que se han creudo en base a lo establecido en el artículo 20 fracción IX, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por lo que se refiere a las medidas respecto del buen servicio y la disciplina del Tribunal, en los siguientes términos:

- A) Reglamento que fija las Condiciones Generales de Trabajo para los Trabajadores de base del Tribunal de lo Contencio-

so Administrativo del Distrito Federal, de 1973.

Esta disposición rige la relación jurídica de trabajo entre el Tribunal y sus Trabajadores de base, en lo referente a la clasificación de empleos, nombramiento, derechos, obligaciones, jornadas de trabajo, etc.

En el Capítulo de Disposiciones Generales, artículo 2º, determina este Reglamento que además regirán en la materia descrita: la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional; la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; los convenios que se celebren entre el Tribunal y sus trabajadores de base representados por el sindicato.

B) Estatutos del Sindicato del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de 1972.

Tal y como su nombre lo indica, este Ordenamiento regula la formación del Sindicato que representa a los trabajadores de base del Tribunal.

De las disposiciones legales mencionadas, las que en sí constituyen la CRONOLOGIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MEXICO, son:

- A) Ley Lures. (1853)
- B) Ley de Justicia Fiscal. (1936)
- C) Reformas Constitucionales de 1946 y 1967.
- D) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. (1977)

Por otra parte, la evolución de la jurisprudencia administrativa mexicana ha culminado con el establecimiento creciente de órganos de justicia administrativa en las entidades federativas inspiradas en el ejemplo del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De modo que, existen Tribunales Fiscales de Jurisdicción Delegada en el Estado de México (1958), Veracruz (1975), y en Sinaloa (1976); así también se han creado Tribunales de lo Contencioso Administrativo de Jurisdicción Delegada en Sonora (1977, solo conocen de materia fiscal), y en Hidalgo (1979).

Finalmente, cabe mencionar que Francia ha sido el primer país que ha tenido Tribunales Administrativos, lo que no es extraño dado que es la cuna del Derecho Administrativo creado a fin de que la Administración actúe en vista de un bien entendido interés público. En Francia el establecimiento de la justicia administrativa se desarrolló no hacia afuera del

Poder Administrador, sino dentro del mismo ya que se busca mantener la función jurisdiccional contencioso administrativa dentro de dicho Poder. De este modo, según Carlos Monel, se generan dos tipos de organización estatal, en lo que al equilibrio de la ecuación administración-justicia se refiere, dividiéndose a la Administración en dos mitades, una de las cuales tiene como función controlar la legalidad de la actividad desplegada por la otra. (22)

1.3.3.3. Jurisprudencia aplicable.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 88, 89, 91, 93 y 94, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; 192 a 197 Ley de Amparo, es de observancia obligatoria para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del propio Tribunal, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito, de la manera que se expondrá, anulizando su creación, su obligatoriedad, su interrupción, su modificación, su contradicción, su invocación y su publicación.

(22) Cit. por. Jorge Tristan Bosh. ¿Tribunales Judiciales o Tribunales Administrativos para juzgar a la Administración Pública?. Buenos Aires, Ed. Victor P. de Zavalia, 1951. p. 281.

1.3.3.3.1. Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

1.3.3.3.1.1. Creación de Jurisprudencia y Obligatoriedad respecto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Las sentencias de la Sala Superior constituirán jurisprudencia que será obligatoria para la misma y para las demás salas del Tribunal, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por el voto de cuatro Magistrados, en igual sentido. (Artículo 88 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

1.3.3.3.1.2. Interrupción y modificación de la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para interrumpir o modificar la jurisprudencia del Tribunal, se requerirá el voto en el mismo sentido de cuatro Magistrados por lo menos, en una resolución cuando se trate de la interrupción, o en el mismo número y condiciones señaladas para su fijación cuando se trate de modificarla. (Artículo 89 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

Cuando no se logre la mayoría mencionada en dos sesiones, se tendrá por desechado el proyecto y se designará otro Magistrado distinto del ponente para que formule nuevo proyecto. (Artículo 89 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

1.3.3.3.1.3. Contradicciones de resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Los Magistrados, las autoridades o cualquier particular podrán dirigirse a la Sala Superior denunciando la contradicción entre las resoluciones sustentadas por las salas, tanto las ordinarias del Tribunal como de la propia Sala Superior. (Artículo 93 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

Al recibir la denuncia, el Presidente de la Sala Superior designará el Magistrado que formule la ponencia respectiva, a fin de decidir si efectivamente existe la contradicción, y en su caso, cual será el criterio que como jurisprudencia definitiva adopte la propia Sala. (Artículo 93 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

1.3.3.3.1.4. Invocación de la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Las partes en el juicio contencioso administrativo podrán invocar la jurisprudencia del Tribunal, mediante escrito en que se exprese el sentido de dicha jurisprudencia y designando con precisión las sentencias que la sustenten. (Artículo 91, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

1.3.3.3.1.5. Publicación de la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El Presidente del Tribunal remitirá a la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, para su publicación, las tesis jurisprudenciales que sustente la Sala Superior, así como aquéllas que constituyan precedente y se considere de importancia su difusión. (Artículo 94, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

7.3.3.3.2. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Tribunales Colegiados de Circuito.

7.3.3.3.2.1. Creación de la Jurisprudencia y obligatoriedad respecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Tribunales Colegiados de Circuito.

A) Creación y obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en pleno, se constituye por cinco resoluciones no interrumpidas por otra en contrario y aprobadas por lo menos por 14 Ministros. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en salas se forma por cinco resoluciones ininterrumpidas por otra contraria y aprobadas mínimo por 4 Ministros. (Artículo 192 Ley de Amparo).

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en pleno es obligatoria para la propia Corte, para sus Salas, Tribunales Unitarios de Circuito, Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares

y de Justicia del Orden Común, de los Estados, del Distrito Federal, así como para Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales. Por su parte, la jurisprudencia de las salas es de carácter obligatorio para los órganos jurisdiccionales mencionados, exceptuando a la Corte funcionando en pleno y a las otras Salas. (Artículo 192 y 193 Ley de Amparo).

B) Creación y obligatoriedad de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.

La jurisprudencia de estos Tribunales se integra de cinco resoluciones no interrumpidas por otra en contrario y aprobadas por unanimidad de votos de los Magistrados que forman parte de dichos Tribunales. Tal jurisprudencia es de carácter obligatorio para: Tribunales Colegiados de Circuito en la materia exclusiva de su especialidad, Juzgados de Distrito, Tribunales Judiciales del fuero común, Tribunales Administrativos y del Trabajo, que funcionen dentro de su jurisdicción territorial. (Artículo 193, Ley de Amparo).

Cabe aclarar que los Tribunales Colegiados de Circuito sólo están en aptitud de integrar jurisprudencia obligatoria

para las autoridades mencionadas, si la materia respecto de la cual resuelven es de su exclusiva competencia, lo que significa que no podrán legalmente integrar jurisprudencia cuando resuelvan acerca de cuestiones que también pueden ser conocidos concurrentemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque entonces es éste el único Tribunal competente para establecer jurisprudencia.

1.3.3.3.2. Interrupción y modificación de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales de Circuito.

La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por 14 Ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por 4 si es de salas; y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito. (Artículo 194, Ley de Amparo).

En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para esta-

elocer la jurisprudencia relativa. (Artículo 194, Ley de Amparo)

Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas que para su formación. (Artículo 194, Ley de Amparo)

1.3.3.3.2.3. Contradicciones jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Tribunales Colegiados de Circuito.

A) Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando las salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los Juicios de Amparo de su competencia, cualquiera de esas salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que decidirá funcionando en pleno que tesis debe observarse; el Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de diez días. (Artículo 195, Ley de Amparo). La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en los juicios

en que fueron pronunciadas. (Artículo 195, Ley de Amparo)

B) *Tribunales Colegiados de Circuito.*

Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los Juicios de Amparo materia de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la sala correspondiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que decidirá que tesis debe prevalecer. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de diez días. (Artículo 195 Bis, Ley de Amparo)

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en los juicios en que fueron pronunciadas. (Artículo 195 Bis, Ley de Amparo)

1.3.3.3.2.4. Invocación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Tribunales Colegiados de Circuito.

Las partes en el Juicio de Amparo de que se trate podrán invocar la jurisprudencia de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito, mediante escrito en que se exprese el sentido de aquélla y designando con precisión las ejecutorias que la sustenten. (Artículo 196, Ley de Amparo)

1.3.3.3.2.5. Publicación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Tribunales Colegiados de Circuito.

El Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado respectivo, aprobarán la tesis jurisprudencial integrada y ordenarán su publicación en el Semanario Judicial de la Federación. Lo mismo deberá hacerse con las tesis que interrumpen o modifican dicha jurisprudencia. (Artículo 194 Bis, Ley de Amparo)

Las ejecutorias de Amparo y los votos particulares de los Ministros y de los Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, que con ellas se relacionen, se publicarán en el mencionado Semanario Judicial de la Federación, siempre que sean las necesarias para constituir jurisprudencia o para contrariarla, así como aquéllas que la Corte funcionando en

pleno, las salas o los citados Tribunales, acuerden expresamente. (Artículo 197, Ley de Amparo)

En virtud de lo expuesto, si bien es cierto que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se encuentra facultado para emitir jurisprudencia, también lo es que las tesis que al respecto sostengan los Tribunales Federales, esto es, la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en pleno o en salas y los Tribunales Colegiados de Circuito en la esfera específica de su competencia, gozan de mayor jerarquía, por lo que su observación es de carácter obligatoria para el citado Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y prevalece respecto de la jurisprudencia del propio Tribunal.

1.3.4. Organización estructural del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En el presente numeral se estudiará la integración del Tribunal en cuanto a sus órganos y miembros, a fin de poder concebir el aparato a través del cual funciona, de la manera siguiente:

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal desarrolla su función, de naturaleza jurisdiccional, a través de varios órganos, los cuales se forman de miembros,

y son:

- A) *La Sala Superior.*
- B) *Tres salas, que pueden aumentarse en dos más, cuando el servicio lo requiera, a juicio de la Sala Superior.*

Estas salas se auxilian para llevar a cabo su labor de: la Secretaría General de Acuerdos y de la Secretaría General de Compilación y Difusión.

Son miembros de los órganos descritos:

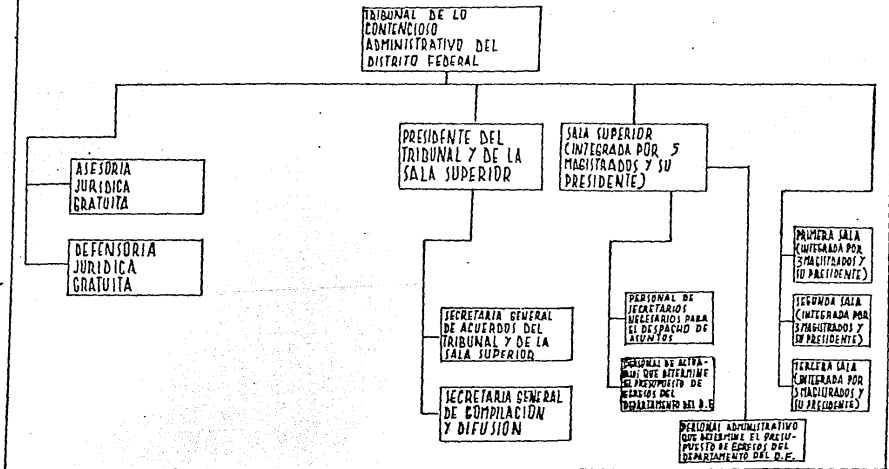
- A) *Presidente y Magistrados de la Sala Superior.*
- B) *Presidente y Magistrados de las otras salas que integran el Tribunal.*
- C) *Personal de secretarios necesarios para el despacho de asuntos.*
- D) *Personal de actuarios que determine el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.*
- E) *Diverso personal administrativo, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Fede-*

nal.

Representa a dicho Tribunal ante todas las autoridades: el Presidente del Tribunal, que será también Presidente de la Sala Superior.

Finalmente, se encuentran: la Asesoría Jurídica Gratuita y la Defensoría Jurídica Gratuita, cuya función es ayudar al administrado jurídicamente afectado que acuda ante el Tribunal, con motivo de una controversia administrativa o fiscal.

ORGANIZACION ESTRUCTURAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL



CAPITULO 2

JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

El Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se puede definir como la institución destinada a resolver las controversias entre la Administración Pública del Distrito Federal y el administrado, o excepcionalmente la autoridad en tratándose de resoluciones favorables a un particular que causen lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal, con motivo de una decisión de dicha Administración, de naturaleza fiscal o administrativa, que se tilda de ilegal, cuyo efecto es que se confirme, se ordene la reposición del procedimiento, se anule restituyendo al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, según sea el caso.

Una vez definido el Juicio de Nulidad en mención, se describirán su naturaleza, los sujetos que intervienen, el objeto de que trata y las etapas que comprende, a fin de tener una noción integral del mismo.

2.1 Naturaleza del Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal prevé para el control de la actuación de la Administración Pública local un juicio eminentemente protectorista de los particulares, con las siguientes características:

2.1.1 El Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es sencillo y antiformalista.

Debido a la sencillez y al antiformalismo que reviste el Juicio de Nulidad ante el Tribunal, el procedimiento que se sigue resulta accesible para cualquier persona, esto es, existen los siguientes lineamientos:

A) Suspensión del acto impugnado

Tal figura jurídica se concibe en dos aspectos, como una providencia cautelar con efectos conservativos al mantener las cosas en el estado que se encuentran hasta en tanto se pronuncia la sentencia, y como una providencia constitutiva con efectos restitutorios al volver las cosas al estado en que se encontraban hasta antes de la emisión o de la ejecución

del acto impugnado.

La forma en que se manifieste la suspensión, esto es, como una providencia cautelar o como una providencia constitutiva, dependerá de las medidas que deban tomarse para conservar la materia del litigio o para impedir daños o perjuicios irreparables a los interesados, toda vez que la suspensión implica una apreciación preliminar de la existencia de un derecho con la finalidad de anticipar provisionalmente algunos efectos de la resolución que se dicte en la cuestión debatida. La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dispone en su artículo 58 que la suspensión del acto impugnado podrá concederse si no se causa perjuicio a un evidente interés social, si no se contravienen disposiciones de orden público, o si no se deja sin materia el juicio. Y en tratándose de créditos fiscales se otorgará dicha suspensión si quien la solicita garantiza su importe ante la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, en alguna de las formas autorizadas para tal efecto.

B) Asesoría Jurídica Gratuita y Defensoría Jurídica Gratuita.

La primera es atendida por profesionales de la materia y tiene a su cargo orientar al administrado en el problema que le aqueja, así como auxiliar en la instrumentación de todos los elementos legales para la presentación de su demanda.

La segunda es también atendida por Licenciados en Derecho, y su función es formular la demanda respectiva, representar y patrocinar al afectado durante el juicio.

2.1.2. El Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es básicamente escrito.

El juicio ostenta esta fase debido a su naturaleza documental. No obstante que se pretendió la oralidad, primordialmente en la audiencia final, las pruebas y los alegatos generalmente se rinden por escrito, de modo que, tanto en el periodo expositivo como en el decisorio, se observa la naturaleza documental en mención.

2.1.3. El Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es inquisitivo.

Este juicio se ha conformado de tal modo a fin de darle efectividad a la eficiencia y celeridad que se pretende, toda vez que aunque su impulso y desarrollo suponen forzosamente la acción de las partes en el juicio, los Magistrados gozan de facultades suficientes, para, a su vez, imponer al procedimiento seguido el dinamismo que expedita la administración de justicia.

De acuerdo con lo antes expuesto, el procedimiento a través del cual se desarrolla el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se ha creado con características especiales que lo distinguen de los demás juicios, de modo que, se observa un sistema sencillo, antiformalista, básicamente escrito e inquisitivo.

Por lo cual, al contrario de lo que afirman algunos autores, no puede considerarse dicho procedimiento como sumario o como ordinario, en virtud de tener las características de ambos, es decir, del ordinario por ser básicamente escrito y del sumario en tanto que es sencillo, antiformalista e inquisitivo.

2.2. Sujetos del Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En este juicio existe una relación triangular entre los sujetos que intervienen, las denominadas partes, y el llamado órgano jurisdiccional cuya posición se encuentra sobre la de las primeras, debido a que la función que desarrolla es precisamente la de resolver la controversia jurídica que le han planteado las citadas partes.

Por lo que, se expondrán las características que definen a los sujetos de referencia:

2.2.1. Partes en el Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Las partes en el juicio de nulidad, de acuerdo con la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pueden ser: el actor, el demandado y el tercero perjudicado.

A) Actor en el Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La Ley no define quien es el actor, pero la Doctrina dá ese carácter a toda persona física o moral, nacional o extranjera, con capacidad de goce, que se encuentre en el Distrito Federal, en forma permanente o transitoria, y que resulte afectada por un acto o por una resolución, de carácter administrativo o fiscal, proveniente de una autoridad de la materia, de la entidad mencionada.

B) Demandado en el Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La Ley del Tribunal enumera como tal, en su artículo 32 fracción II, a los siguientes:

Jefe del Departamento del Distrito Federal;

Delegados del Departamento del Distrito Federal;

Direcciones generales a cuya área de competencia corresponda la decisión impugnada;

Autoridades del Departamento del Distrito Federal, sean ordenadoras o ejecutoras de la decisión impugnada; y

Particular al que favorezca la resolución cuya nulidad pide la autoridad administrativa del Distrito Federal, conforme al artículo 21 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En consecuencia, se puede concebir al demandado como la autoridad administrativa del Distrito Federal, con facultades para emitir o ejecutar acto o resoluciones de carácter administrativo o fiscal, y excepcionalmente será demandado el particular al que favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa mencionada.

C) Tercero Perjudicado

La Ley concibe como tal a cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal. (Artículo 32 fracción III, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

Ahora bien, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 33, dispone que

para que las partes sean concebidas con ese carácter, deben tener un interés jurídico que funde su pretensión. El interés jurídico existe cuando el acto en cuestión afecta la esfera jurídica de la persona y la resolución solicitada puede cesar dicha afectación, en virtud de así preverlo las disposiciones legales.

Al respecto, cabe aclarar que en términos del artículo 32 fracción II Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en relación con los artículos 3o., 10 y 16, Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, siempre es parte en el juicio, dado que le corresponde la representación de dicho Organismo; además todas las autoridades que conforman el gobierno local en el ámbito ejecutivo dependen directamente del citado Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En relación a las decisiones provenientes de autoridades dependientes de los Directores Generales o de los Delegados, sin obstáculo que no se les señale como parte demandada, tienen ese carácter y deben comparecer a juicio, ya que son las facultadas para representar al Jefe del Departamento del Distrito Federal, aunado al hecho de que son responsables de los actos de sus inferiores jerárquicos, los que también comparecerán.

Cabe mencionar la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de

la Federación, que a continuación se describe:

"AUTORIDAD QUE EMITE LA RESOLUCION.- LO ES QUIEN LA FIRMA Y NO QUIEN APARECE EN EL RUBRO.- De acuerdo con lo establecido por el artículo 16 constitucional, las molestias a los particulares sólo pueden causarse por mandamiento escrito de autoridad competente, por lo que si el elemento que autentifica las resoluciones, es la firma autógrafa, tiene ese carácter quien la emite, independientemente de que en el documento aparezcan las denominaciones de diversas dependencias, debiendo ser llamado a juicio como demandado dicho funcionario.

Revisión No. 229/80.- Resuelta en sesión de 13 de octubre de 1980, por mayoría de 5 votos y 1 en contra. Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretario: Lic. Marcelo Trejo Roa".

"AUTORIDAD MAL SEÑALADA EN LA DEMANDA.- SE CORRERA TRASLADO A LA QUE DICTE LA RESOLUCION Y POR LA PRIMERA SOBRESEERA EL JUICIO.- Deberá ser considerada parte en el juicio de nulidad la autoridad que legalmente dictó u ordenó el acto impugnado... en tal virtud, si el particular en su demanda señaló en forma equivocada a la dependencia que debe comparecer ante este Tribunal, deberá correrse traslado a esta última y por lo que se refiere a la autoridad mal señalada, se sobreseerá el juicio.

Revisión No. 112/73.- Resuelta el 28 de agosto de 1973, por 12 contra 6".

En tal virtud, se considerarán como partes en el juicio

de nulidad tanto las autoridades ordenadoras como las ejecutoras del acto impugnado, sin obstar que no se les señale como demandados, toda vez que son responsables del referido acto.

Por otra parte, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en cita prevé diversos lineamientos respecto a la representación de las partes en el juicio de nulidad, los que a continuación se detallan:

A) El actor y el tercero perjudicado pueden autorizar para oír notificaciones a cualquier persona con capacidad legal. La facultad dada además implica el poder interponer recursos, y ofrecer y rendir pruebas y formular alegatos. (Artículo 34 Ley de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

No hay gestión oficiosa. El que promueva a nombre de otro debe acreditar en forma fehaciente su personalidad con los documentos que la justifiquen en el momento de presentar su demanda. (Artículo 25 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

B) Las autoridades pueden autorizar para que los representantes a aquél que por ley tenga competencia para ello. Tales representantes tendrán facultades para oír notificaciones, intervenir en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas

y formular alegatos. (Artículo 35 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

Es de mencionarse que el Jefe del Departamento del Distrito Federal puede estar representado por el Delegado o Director General a cuya esfera de competencia corresponda la decisión impugnada; y si el acto emanó directamente del titular, éste puede comparecer por conducto de la persona en quien delegue la representación legal del propio Departamento del Distrito Federal. (Artículo 10 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal)

En tratándose de las demás autoridades se prevé la delegación de atribuciones, por lo que al existir ausencia temporal o accidental comparecerá el inmediato inferior a nombre de ellas, es decir, hay suplencia. (Artículo 11, 12, Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal)

2.2.2. Órgano Jurisdiccional

Actúa como órgano jurisdiccional en el juicio de nulidad que se analiza en el presente trabajo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Tribunal que ya fué motivo de estudio en el punto 1.3., por lo que a él nos remitimos.

2.3. Objeto del Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El juicio de nulidad versa sobre la controversia de carácter administrativo o fiscal que se suscita entre la Administración Pública del Distrito Federal, como autoridad local, y el administrado, o excepcionalmente la autoridad respecto de resoluciones favorables al particular que causen lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal, con motivo de un acto o de una resolución de dicha autoridad, del silencio administrativo o de la negativa ficta en materia fiscal. Tal es la competencia del tribunal.

Los conflictos de competencia que se produzcan entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los Tribunales de la Federación o de los Estados, se resolverán conforme al artículo 106 constitucional. Los que tengan lugar con otros Tribunales del Distrito Federal serán resueltos por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (Artículo 15 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

Tradicionalmente la competencia de los Tribunales, cualesquiera que sea la materia de la que conozcan, se ha clasificado con referencia a cuatro criterios, de los cuales son aplicables al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito

Federal sólo los de territorio, materia y grado, ya que el de cuantía no, dada su estructura orgánica.

2.3.1. Competencia por grado.

El vocablo grado en su acepción jurídica significa cada una de las instancias que puede tener un juicio; o bien el número de juzgamientos de un litigio. (23)

El criterio de grado rige en el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en virtud de la creación de la Sala Superior de este Tribunal, como órgano de segunda instancia.

A mayor abundamiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 Ley de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las Salas del Tribunal son órganos de primera instancia, y la Sala Superior es órgano de segunda instancia, en cuanto a la resolución de controversias que se planteen ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que se ha dotado a la citada Sala Superior de facultades para revisar la actuación de las Salas

(23) Diccionario Jurídico Mexicano. (C-CH). Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1984. p. 168.

del Tribunal, a través de los recursos que el afectado haga valer ante dicha Sala, contra las resoluciones de aquéllas.

Cabe hacer mención a las características tan peculiares de que goza el recurso de revisión administrativa, mediante el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a petición de las autoridades demandadas en el juicio de nulidad promovido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuentra en posibilidad de revisar la decisión que se haya pronunciado en dicho juicio, toda vez que en estricto derecho no puede considerarse que la citada Corte, Tribunal Supremo en el ámbito jurisdiccional de nuestro país, funcione como órgano de tercera instancia respecto de la resolución de controversias planteadas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Sin embargo, con la finalidad de equiparar la situación existente entre las partes que intervienen en el juicio de nulidad, esto es, entre particular y la autoridad administrativa o fiscal, por una parte se creó el Juicio de Amparo como último y definitivo medio de impugnación para el particular y por la otra se estableció el recurso de revisión administrativa como último y definitivo medio de impugnación para la autoridad relativa.

2.3.2. Competencia por Territorio

Se atiende a la circunscripción especial asignada por

la ley para la actividad del órgano jurisdiccional. En cuanto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, si bien no existe disposición de la ley que señale expresamente su ámbito competencial en razón del territorio, la denominación de aquél y del ordenamiento que la rige, y el contenido del artículo 21 del citado Ordenamiento, hacen llegar a la conclusión de que ejerce sus atribuciones dentro de los límites del Distrito Federal, previstos en los artículos 13 y 14 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el cual se divide en dieciseis Delegaciones Políticas.

2.3.3. Competencia por Materia

Es la que se determina de acuerdo con la naturaleza de las controversias sujetas a la decisión del Tribunal, en base a la clasificación del Derecho Sustantivo que agrupa los preceptos jurídicos en diferentes ramas. (24)

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ejercita su función jurisdiccional respecto de controversias jurídicas que traten de actos administrativos o fiscales, de resoluciones de esta naturaleza, de la negativa ficta o del silencio administrativo.

(24) Agustín García Silva y Armando Vázquez Galván. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. México, Ed. Onto, S.A., 1977. p. 64.

Al efecto, se describirá la competencia específica de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal:

2.3.3.1. Competencia de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De conformidad con lo previsto en el artículo 19 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Sala Superior del Tribunal se circunscribe a:

- A) Fijar la jurisprudencia del Tribunal.
- B) Resolver los recursos hechos valer contra resoluciones de las Salas del Tribunal.
- C) Resolver el recurso de reclamación interpuesto en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior.
- D) Resolver sobre la excitativa para la impartición de justicia que formulen las partes en el juicio cuando los Magistrados no elaboran proyecto de sentencia o no emiten su voto respecto de proyectos hechos, dentro del plazo establecido.

E) Calificar excusas, recusaciones e impedimentos de los Magistrados, y en su caso designar al Magistrado sustituto.

F) Establecer reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados instructores y ponentes.

2.3.3.2. Competencia de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 21 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las Salas del Tribunal conocerán de:

A) Recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la propia Sala.

B) Quejas por incumplimiento de sentencia.

C) Silencio administrativo.

D) Negativa ficta.

E) Resolución definitiva que determine obligación fiscal, fije en cantidad líquida o de las bases para su liquidación, niegue la devolución de ingresos indebidamente percibidos,

o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal.

F) Juicios que promuevan autoridades para nulificar resoluciones fiscales favorables a particulares que causen lesiones a la Hacienda Pública del Distrito Federal, o confirmación de una que le es desfavorable.

G) Actos administrativos que ordenen las Autoridades del Departamento del Distrito Federal ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de los particulares.

H) Demás atribuciones que señale la ley.

Cabe aclarar que el artículo 21, fracción III, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dispone que las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se promuevan en contra de "la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos lijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera". De lo cual se desprende que solo se habla del silencio administrativo, dando pauta para la negativa ficta, toda vez que en materia fiscal se considera la aplicación supletoria del artículo 37 Código Fiscal de la Federación en relación con el artículo 24 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Dis-

trito Federal.

2.3.3.3. Acto Administrativo y Fiscal, Negativa Ficta y Silencio Administrativo.

En virtud de todo lo antes expuesto, el objeto del Juicio de Nulidad consiste en las controversias jurídicas suscitadas entre el administrado y la autoridad de la Administración Pública del Distrito Federal, con motivo de la emisión o ejecución por parte de dicha autoridad, respecto de un acto administrativo o fiscal, de la negativa ficta o del silencio administrativo.

2.3.3.3.1. Acto Administrativo y Acto Fiscal.

2.3.3.3.1.1. Concepto de Acto Administrativo.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 21 de su Ley, juzga de actos administrativos puros, esto es, que por su naturaleza sean administrativos y que se hayan emitido por una autoridad de la Administración Pública.

Tales actos administrativos deben ser de carácter local, específicamente que se refieran al Distrito Federal, por lo que procederán de las autoridades que conformen la Administra-

ción Pública del Distrito Federal, las que se encuentran determinadas en los artículos 1o. y 3o., Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

De modo que, el acto administrativo puro se define como la resolución emanada de la autoridad de la Administración Pública, que crea, reconoce, modifica o extingue, una situación jurídica individual, y no tiene como motivo la preexistencia de un conflicto jurídico ni como fin su solución; o que es condición para que se aplique una situación jurídica general a un caso en concreto.

Ahora bien, la situación jurídica individual que junto con la general constituye el orden jurídico, tiene las siguientes características: es personal y concreta ya que los derechos y obligaciones que implica se dirigen a una persona determinada con una extensión que varía en cada caso; es temporal dado que se extingue por el ejercicio de los derechos que otorga o por el cumplimiento de las obligaciones que impone; y no puede modificarse por un acto creador de situaciones jurídicas generales.

Respecto a la situación jurídica general, en cuanto a sus características es opuesta a la individual que se ha descrito, toda vez que es impersonal y abstracta, permanente y modificable por una situación jurídica de la misma naturaleza.

za.

2.3.3.3.1.2. Concepto de Acto Fiscal.

La Ley Adjetiva, en su artículo 21 fracción II, atribuye a las Salas del Tribunal el conocimiento de los juicios que se promueven contra las resoluciones dictadas por las autoridades del Departamento del Distrito Federal, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida, se den bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal.

Por su parte, la materia fiscal es definida por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos:

"FISCAL. Por fiscal debe entenderse lo perteneciente al Fisco; y Fisco significa, entre nosotros, la parte de la Hacienda Pública que se forma con las contribuciones impuestos o derechos..."

"MATERIA FISCAL. Por materia fiscal debe entenderse lo relativo a la determinación, la liquidación, el pago, la devolución, la exención, la prescripción o el control de los créditos fiscales o lo referente a las sanciones que se impongan con motivo de haberse infringido las leyes tributarias".

Ahora bien, el crédito fiscal, de acuerdo con lo previsto en los artículos 3o. y 4o. Código Fiscal de la Federación, se concibe como aquél que tiene derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados, provenientes de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

En base a lo expuesto y a la clasificación de la situación jurídica descrita en el punto que precede, puede concebirse al acto fiscal como: la resolución emanada de una autoridad de la materia, que crea, reconoce, modifica o extingue, una situación jurídica individual, y no tiene como motivo la pre-existencia de un conflicto jurídico ni como fin su solución sino que se refiere sólo a los ingresos del Estado previstos en las disposiciones legales de naturaleza tributaria.

2.3.3.3.2. Silencio Administrativo y Negativa Ficta en materia Fiscal.

A) Silencio Administrativo.

En nuestro régimen de derecho, frente al silencio de la Administración Pública relativo a la petición del administrado,

este puede acudir, en tratándose de materia local, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para que se obligue a la autoridad respectiva a dar respuesta a la instancia de que se trate, si es que en forma espontánea no ha resuelto la misma dentro del plazo de treinta días naturales, salvo que las leyes o reglamentos aplicables fijen otro plazo o que la naturaleza del asunto lo requiera (artículo 21 fracción III, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

Se considera importante hacer mención a la potestad jurídica de petición, cuyo titular es el gobernado en general, es decir toda persona moral o física que tenga este carácter.

Tal potestad jurídica se deriva de la garantía respectiva consagrada en el artículo 8o. constitucional. En esta tesitura la persona, en su calidad de gobernado, tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta, específicamente, el carácter de simple petición administrativa, acción, recurso, etc. La autoridad, por la relación jurídica consignada en el citado artículo 8 constitucional, tiene como obligación un deber de hacer consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el administrado le eleve. Dicho acuerdo es el parecer que emite el órgano estatal sobre la petición formulada, sin que ello implique que necesariamente

deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud, circunstancia que ha sido corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual establece que la garantía del artículo 80. constitucional tiende a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelva la petición en determinado sentido.

Cabe aclarar que en un régimen de derecho como lo es el nuestro, toda resolución de cualquier autoridad debe estar pronunciada conforme a las disposiciones legales, por lo que si la petición está fundada debe ser obsequiada en cuanto a su contenido.

En caso de que el acuerdo que recaiga a una instancia sea ilegal, la autoridad que lo dicta no viola el derecho consagrado en el multicitado artículo 80. constitucional, puesto que este exige simplemente que exista una resolución teniendo el perjudicado expeditos sus derechos de impugnarla como corresponda.

Sin embargo, aunque el artículo 80. constitucional no lo indique, el acuerdo escrito que deba recaer a una solicitud debe ser congruente con ésta, así lo ha sostenido la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además de la congruencia señalada, el acuerdo que se pronuncie debe hacerse del conocimiento del solicitante por el propio órgano

del poder público ante el cual se presentó la solicitud.

B) Negativa Ficta

Esta rige en materia fiscal, toda vez que se da solución al problema del silencio de la autoridad, atribuyéndole carácter negativo a la resolución de la instancia de que se trate (Artículo 21 fracción III y 24, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; 37 Código Fiscal de la Federación), con la finalidad de proteger más eficazmente las garantías contenidas en los artículos 80. y 16, constitucionales, de modo que el particular pueda iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses a través de los medios creados para ello. El término para que se configure la negativa ficta es de treinta días naturales, salvo que la ley o el reglamento aplicables al caso en concreto determine otro plazo, o que la naturaleza de la cuestión planteada requiera de un plazo mayor.

Al respecto, si bien es cierto que el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación dispone que el plazo para que se configure la negativa ficta en materia fiscal es de cuatro meses, también lo es que el artículo 24 de dicha ley precisa que "Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se

oponga y lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y al Código Fiscal de la Federación, en lo que resulten aplicables". Por lo que, al haber disposición expresa en lo relativo al plazo del silencio de la autoridad, que en el caso de la materia fiscal se le otorga el efecto de negativa ficta, prevalecerá lo preceptuado en el artículo 21 fracción III Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, determinándose que la negativa ficta se actualiza en el plazo de treinta días naturales, salvo que la ley o el reglamento aplicable establezcan otro plazo o que la naturaleza del asunto lo requiera.

Por otra parte cabe citar la siguiente jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa del Primer Circuito:

"NEGATIVA FICTA.- SU DIFERENCIA FRENTE AL DERECHO DE PETICION EN LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- La institución de la negativa ficta ... no tiene como finalidad obligar a la autoridad omisa a resolver en forma expresa en una segunda oportunidad, por lo que una vez configurada, la Sala correspondiente del Tribunal Fiscal debe avocarse a resolver el fondo del asunto, declarando en su caso lisa y llanamente la validez o nulidad de esa resolución ficta y no dar a

las autoridades demandadas una nueva ocasión para contestar ahora en forma expresa, pues esta figura jurídica no resulta idéntica al derecho de petición establecido por el artículo 80. constitucional".

Ahora bien, la litis en la negativa ficta se constituye, por una parte con el escrito inicial de demanda y su contestación en la cual la autoridad debe expresar las consideraciones de hecho y de derecho que dieron lugar a la mencionada negativa ficta, y por la otra, con la ampliación de dicha demanda en la cual la parte afectada por la negativa ficta expone los argumentos que considere pertinentes en contra de las aludidas consideraciones de hecho y de derecho.

2.4. Procedimiento del Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El estudio de este procedimiento iniciará analizando las normas aplicables, posteriormente se hará referencia a las reglas generales, y finalmente a las etapas que comprende, de la forma siguiente:

2.4.1. Normas vigentes en el procedimiento del Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Estas normas abarcan: las disposiciones legales y la juris-

prudencia, en tal virtud, se procederá a su desarrollo:

2.4.1.1. Disposiciones legales aplicables en el procedimiento del juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La sustanciación y resolución del Juicio de Nulidad será con arreglo al procedimiento que señala la Ley del Tribunal. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe el Ordenamiento mencionado, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal; y en materia fiscal regirán la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la invocada Ley del Tribunal.

2.4.1.2. Jurisprudencia aplicable en el procedimiento del Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De conformidad con lo previsto en los artículos 88 a 94 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 192 a 197 Ley de Amparo, es de observancia obligatoria para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la jurisprudencia emitida por el propio Tribunal, por la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno o en

salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito en su esfera específica de competencia.

2.4.2. Reglas generales en el procedimiento del Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Las reglas a tratar abarcan: promociones, diligencias, actuaciones, o cursos, informes, contestaciones, notificaciones plazos y términos, recursos, medios de apremio y medidas disciplinarias, incidentes.

2.4.2.1. Promociones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Toda promoción debe firmarse por quien la formule, y cuando no sepa o no pueda firmar, otra persona lo hará en su nombre y el interesado estampará su huella digital. En el caso de la contestación de la demanda, firmará la autoridad competente de acuerdo a lo previsto en las disposiciones legales.

La omisión de firma tanto en la demanda como en la contestación de la misma tiene como consecuencia que se declare la preclusión correspondiente, es decir, se tienen por no hechas. (Artículo 25 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

2.4.2.2. Diligencias en el procedimiento del Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Las diligencias que deban practicarse en el Distrito Federal pero fuera del recinto del Tribunal se encomendarán a los secretarios o a los actuarios del propio Tribunal. (Artículo 26 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

2.4.2.3. Actuaciones, recursos, informes y contestaciones, en el procedimiento del Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En relación a estos, se dispone que deberán escribirse en español, los documentos redactados en otro idioma se acompañarán de su traducción; y respecto a las fechas y cantidades, de describirán con letra. (artículo 27 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

2.4.2.4. Notificaciones en el procedimiento del Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Las notificaciones que se llevan a cabo son: al particular,

a la autoridad, a peritos y a terceros, siguiendo las pautas a que se aludirá:

2.4.2.4.1. Notificaciones al particular.

Pueden ser personales o no, serán personales cuando se trate de la primera notificación en el negocio, se dejare de actuar durante más de dos meses, el Tribunal estime que se trata de un caso urgente o que existe motivo para ello, y si se refiere a la resolución definitiva.

Las notificaciones se practican a través de comunicación en el domicilio señalado para ello por un empleado del propio Tribunal, por correo certificado con acuse de recibo o por lista autorizada o en las oficinas del propio Tribunal (Artículo 36, 37, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

Las notificaciones no personales se efectúan en las oficinas del Tribunal y por lista autorizada (artículo 39, fracción III, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

2.4.2.4.2. Notificaciones a la Autoridad

Pueden ser por oficio o personalmente. La notificación

de la resolución definitiva es personal (artículos 36 y 39 fracción I, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

2.4.2.4.3. Notificaciones a peritos, testigos y a terceros.

Puede desahogarse en forma personal en las oficinas del Tribunal, y por lista autorizada, (Artículo 39, fracción III, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal). Sin embargo, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, la notificación a peritos, testigos y terceros debería desahogarse en forma personal, toda vez que así se respeta la garantía de audiencia, esto es el derecho que tienen a ser oídos y vencidos en juicio.

Finalmente, cabe mencionar que la notificación surte efectos al día siguiente en el que se hace, a excepción de la notificación omitida o irregular que se entiende hecha desde que el interesado se hace sabedor de ella si no se ha promovido su nulidad por la parte afectada. (Artículos 40 y 42, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

2.4.2.5. Plazos y términos

Es regla general que los plazos y términos se computen

en días hábiles incluyendo en ellos el día del vencimiento. Dichos plazos corren desde el día siguiente al que surtió efectos la notificación, y son improrrogables. (Artículo 44 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

De manera que la promoción, la sustanciación y la resolución del juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se efectuarán en días y horas hábiles, y así lo dispone el artículo 38 de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En éste sentido, son días hábiles todos los días del año, excepto aquéllos en que se suspendan las labores del Tribunal, sábados, domingos, primero de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, primero y cinco de mayo, dieciseis de septiembre, doce de octubre, veinte de noviembre, y veinticinco de diciembre. Y son horas hábiles las que comprendan el horario normal de labores del Tribunal. (Artículo 24, 38, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; 258, fracción II, Código Fiscal de la Federación)

2.4.2.6. Recursos

En relación al juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se observan

dos tipos de recursos, los que se interponen antes de acudir a dicho juicio y los recursos que se utilizan durante el desarrollo del procedimiento de tal juicio.

2.4.2.6.1. Recursos administrativos previos al Juicio de Nulidad.

En materia administrativa, los recursos establecidos son de naturaleza optativa, por lo cual no resulta aplicable el principio de definitividad. En efecto, el artículo 28 Ley de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dispone que cuando las disposiciones legales del Distrito Federal establezcan algún recurso o medio de defensa legal será optativo para el particular agotarlo o intentar el juicio de nulidad, y en caso de que ya se haya interpuesto recurso o medio de defensa legal podrá desistirse y acudir ante el Tribunal, sin embargo una vez que acuda ante el Tribunal no podrá hacer uso de ningún recurso o medio de defensa legal.

Por lo que se refiere a la materia fiscal, si rige el principio en mención, ya que se deben agotar los recursos que con carácter obligatorio ha establecido la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, antes de poder intentar el juicio de nulidad (artículo 28 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), la citada Ley

de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, prevé como recursos administrativos a: la revocación (artículos 11, 22, Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; 116, 125, Código Fiscal de la Federación), a la inconformidad (artículos 11, 22, 114, Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal), a la nulidad de notificaciones (artículos 11 Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; 116, 119. Código Fiscal de la Federación) y a la oposición al procedimiento administrativo de ejecución (artículos 11 Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; 116, 118 Código Fiscal de la Federación), precisándose que únicamente los recursos de revocación y de inconformidad son de naturaleza optativa, toda vez que el particular se encuentra en posibilidades de promover el juicio de nulidad sin necesidad de hacer valer previamente dichos recursos.

2.4.2.6.2. Recursos respecto del Juicio de Nulidad.

La Ley regula los recursos de reclamación, de revisión y de revisión administrativa.

A) Recurso de reclamación.

Se otorga a las partes en el juicio de nulidad, quienes pueden interponerlo ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acto en cuestión.

Procede contra: providencias o acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior, o por el Presidente de alguna sala o por los Magistrados: auto que conceda o niegue la suspensión o que deseche la demanda o las pruebas; decreto que señale garantía o contragarantía; y resolución interlocutoria del incidente de cobro de garantía o de contragarantía (artículos 19, 21, 83 y 85, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

B) Recurso de revisión.

Pueden promoverlo cualquiera de las partes en el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mediante escrito dirigido a la Sala Superior.

Procede contra las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo y las que pongan fin al procedimiento. (Artículo 86 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

C) Recurso de revisión administrativa.

Se ha posibilitado sólo a las autoridades para hacer uso de este recurso, a través de escrito dirigido a la Suprema

Corte de Justicia de la Nación y firmado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Procede contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el recurso de revisión descrito en el inciso que antecede, y cuando se trate de un asunto de importancia y trascendencia (Artículo 87 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

La mencionada importancia y trascendencia del asunto se determina conforme a las reglas especificadas en los artículos 46, 158, Ley de Amparo; 7o. Bis fracción I inciso B, 25 fracción III, Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación.

2.4.2.7. Medios de Apremio y Medidas Disciplinarias.

Significan la vía para que el Tribunal haga cumplir sus determinaciones o imponga el orden en él, de manera que el Tribunal podrá hacer uso a su elección de: amonestación, multa que se duplicará en caso de reincidencia, arresto hasta por veinticuatro horas y auxilio de la fuerza policiaca, (artículo 29 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

2.4.2.8. Incidentes.

Al respecto la Ley del Tribunal dispone que las cuestiones que surjan dentro del procedimiento se decidirán de plano y sin forma de sustanciación, salvo las que trasciendan al resultado del juicio, que se fallarán conjuntamente con el juicio principal (Artículo 31 Ley de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal). Tales cuestiones son los considerados incidentes.

Los incidentes que prevé la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son: incidente de suspensión del impugnado, incidente de cobro de la garantía o de la contragarantía, incidente de competencia, incidente de nulidad de notificaciones e incidente de recusación.

2.4.2.8.1. Incidente de suspensión del acto impugnando.

La suspensión de referencia puede solicitarla el actor en cualquier momento del juicio hasta antes de dictar la sentencia, si no hay perjuicio a un evidente interés social, si no se contravienen disposiciones de orden público y si no se deja sin materia el Juicio, previa garantía que señale el Presidente de la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o el Magistrado Instructor, en su caso. (Capítulo VI Ley del Tribunal de lo Contencioso

Administrativo del Distrito Federal). Respecto a los efectos de la suspensión, éstos ya han sido descritos en el punto 2.1.1.

2.4.2.8.2. Incidente de oposición a la suspensión del acto impugnado.

La suspensión quedará sin efectos si el tercero perjudicado otorga contra-garantía, es decir, caución lustante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación y para pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable.

Este incidente se encuentra regulado en el artículo 61 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2.4.2.8.3. Incidente del cobro de la garantía y de la contra garantía.

Para hacer efectiva la garantía o la contragarantía se requiere solicitud por el interesado dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la sentencia, ante la Sala correspondiente. (Artículo 62 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

2.4.2.8.4. Incidencia de competencia.

Surgido el conflicto de competencia, si es entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y Tribunales Federales o de las entidades federativas el expediente relativo se envía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y si es entre el mencionado Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y Tribunales del propio Distrito Federal la revisión será del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

2.4.2.8.5. Incidente de nulidad de notificaciones.

La notificación omitida o irregular se impugna por la parte afectada, ante la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que conozca del asunto, hasta antes de dictar sentencia. La sala resolverá de plano sin formar expediente. (Artículos 42, 45, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

El efecto de la decisión favorable al que promueve este incidente es la reposición del procedimiento desde la notificación impugnada; así misma, al empleado responsable, después de que el Presidente del Tribunal lo oiga y reciba pruebas que aporte en su defensa, se le sancionará con multa según la gravedad de su irregularidad, o destitución sin responsabi-

lidad para el Departamento del Distrito Federal si hay reincidencia. (Artículos 42, 45 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

2.4.2.8.6. Incidencia de recusación, y excusas.

Las partes en el juicio podrán recusar a los Magistrados en base a cualquiera de las causas de impedimento previstas en el artículo 46 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Por otra parte, incurrirá en responsabilidad el Magistrado que teniendo impedimento para conocer de un negocio no se excuse, o que teniéndolo presente excusa apoyándose en causas diversas a las que establece la Ley y pretenda que se le aparte del conocimiento de aquél.

2.4.3. Procedimiento en el Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Este juicio de nulidad comprende las siguientes fases:

2.4.3.1. Interposición de demanda.

En este punto se hará referencia al plazo de presentación de la demanda, los requisitos de la misma y a los autos o proveídos que al respecto se dictan.

A) Plazo en que se presenta la demanda. (Artículo 43 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

Es de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que se haya notificado al afectado la resolución o el acuerdo, o al día que haya conocido de ellos o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor.

Es de cinco años, contados desde la notificación de la resolución en caso de que se impugne la resolución favorable a un particular.

Cuando se impugne una resolución favorable al particular que haya originado efectos de tracto sucesivo, la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier momento, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

B) Requisitos de la demanda.

Estos requisitos se encuentran previstos en el artículo 50 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Por su parte el artículo 51 de la citada Ley dispone que para la promoción puede utilizarse la forma impresa

que proporcione el Tribunal, el que tendrá personal suficiente para llenarla con los datos que obtengan de los interesados y al informarse aún telefónicamente con las Autoridades del Departamento del Distrito Federal a cuya área de atribución corresponda la materia del acto impugnado, siendo este servicio gratuito.

C) Autos o proveídos que recaen a la demanda.

La demanda se presenta ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Presidente del Tribunal la turna a la sala que corresponda dentro de las 24 horas siguientes a aquélla en que la recibió. En dicha sala se dictará el auto relativo, sea de admisión, de aclaración, de desechamiento o de tenerla por no interpuesta. (Artículos 50 a 53 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

El auto de admisión de la demanda se emite si se llenan los requisitos legales determinados en los artículos 50 y 53 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El auto de aclaración de la demanda procede si la promoción es oscura o irregular, lo cual se considera en caso de falta o de imprecisión de los requisitos legales que debe satisfacer

dicha demanda. (Artículo 53 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

El auto de desechamiento de la demanda es emitido por el Presidente de la Sala que conozca del asunto si se actualizan los siguientes supuestos: que la decisión impugnada se haya dictado de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal; que exista motivo manifiesto e indudable de improcedencia; que habiéndose prevenido al actor para que subsanara la promoción oscura o irregular no lo haya hecho. (Artículo 53 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

El auto en que se tiene por no hecha la demanda se emite cuando el demandante no cumple debidamente con el requisito de firma. (Artículo 25 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

2.4.3.2. Ofrecimiento, preparación y admisión de los medios de prueba.

Los medios de prueba, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 289 Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de aplicación supletoria en materia contencioso administrativa del Distrito Federal, son: confesional,

documental, pericial, inspección judicial, testimonial, científica, fama pública, presuncional, y demás medios que produzcan convicción en el juzgador.

Al respecto, en el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal rigen las siguientes normas:

- A) El ofrecimiento de los medios de prueba se efectúa en los escritos de demanda y de contestación, respectivamente.
- B) En vista de la celeridad del procedimiento las pruebas deben ser del conocimiento inmediato del juzgador y de las partes, salvo las supervenientes que aparezcan hasta el momento de la audiencia. (Artículo 63, 75 fracción II, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)
- C) El medio de prueba pericial que se ofrezca debe contar con ciertos requisitos: que verse sobre cuestiones relativas a alguna ciencia o arte; el perito debe tener título en la especialidad a que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer si estuviera legalmente reglamentada, y si no es posible obtenerlo podrán nombrarse como peritos a personas entendidas, a juicio del Tribunal; y finalmente, debe presentarse cuestionario del perito.

(Artículos 68 y 69 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

D) Los medios de prueba que sean rendidos ante la autoridad demandada deben ponerse a disposición del Tribunal con el expediente relativo, a petición de parte. (Artículo 64 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

E) Tratándose del medio de prueba documental, los funcionarios y autoridades tienen la obligación de expedir con oportunidad las copias de documentos que soliciten los interesados, y si no lo hacen el Tribunal los requerirá y aplazará la audiencia por un plazo no mayor de diez días; y si aún así no cumplen, el Tribunal hará uso de los medios de apremio. (Artículo 67 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

F) Respecto del medio de prueba testimonial, los testigos no pueden ser más de tres por cada hecho, deben ser presentados por el oferente y en caso de que manifieste imposibilidad para hacerlo el Tribunal los mandará citar. (Artículo 70 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

G) Se aceptan toda clase de medios de prueba ofrecidos y

relacionados con los puntos controvertidos, excepto confesional de la autoridad, las contrarias a la moral y al derecho, las que el actor no rindió por causas imputables a él y que ya había ofrecido ante la autoridad, así como las que el actor debió rendir y no aportó ante las autoridades en el procedimiento administrativo que dió origen a la resolución que se impugna. No son materia de prueba los hechos notorios y el derecho. (Artículos 66, 75 fracciones I, II, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

Al respecto, cabe aclarar que será inadmisibile la confesional provocada de la autoridad como medio de prueba que para su desahogo requiere la comparecencia de las partes a fin de que se de respuesta categórica a las preguntas que les sean formuladas por la contraria referentes a hechos propios; sin embargo será admisible la confesional expresa de la autoridad, que se presenta cuando al contestar la demanda dicha autoridad acepta los hechos que le imputa el afectado a través de su demanda; así también será admisible la confesional tácita que se da cuando la autoridad no contesta la demanda.

2.4.3.3. Contestación del demandado, ofrecimiento, preparación y admisión de sus medios de prueba.

En caso de dictarse el auto de admisión de la promoción

del actor, el Presidente de la Sala emplaza a las demás partes para que contesten dentro del plazo de quince días. Asimismo se cita para la audiencia dentro de un plazo no mayor a veinte días, y se dictan las demás providencias que procedan con arreglo a la Ley del Tribunal. (Artículo 54 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

Los requisitos legales de la contestación de demanda se precisan en el artículo 50 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por lo que si en la especie se cumple con dichos requisitos se pronunciará el auto de admisión relativo.

Por otra parte, al no contestar el demandado dentro del plazo legal, se dicta el auto de preclusión cuyo efecto es considerar a los hechos descritos en la demanda como confesados tácitamente, salvo prueba en contrario. (Artículo 55 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

Finalmente, respecto a los medios de prueba, rigen las mismas normas que para el actor, razón por la cual este punto se remite al 2.4.3.2.

Ahora bien, admitida la demanda y transcurrido el plazo de contestación del demandado, la sala pasa el expediente

al Magistrado Instructor encargado de continuar la instrucción hasta la audiencia. El Magistrado Instructor de oficio examina el expediente y si encuentra causa evidente de sobreesimiento propondrá a la sala el correspondiente proveído en el que se dá por concluido el juicio. El proveído se dictará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados de la Sala, (Artículo 56 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

2.4.3.4. Audiencia de desahogo de pruebas, de formulación de alegatos y de emisión de resolución.

Coinciden diversos autores al considerar que la audiencia es una fase del procedimiento en que el juzgador oye a las partes, recibe sus pruebas y alegatos, para dictar resolución en su oportunidad, en tal forma se busca un contacto directo entre el juzgador y las partes.

Sin embargo, debido al aspecto documental de que se encuentra investido el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ocurre por lo general que las partes no se presentan a la audiencia y menos aún alegan en forma oral, por lo que no se hace efectivo el contacto directo a que se ha aludido.

Ahora bien, la audiencia legal se desarrolla de acuerdo

a los siguientes lineamientos:

- A) La falta de asistencia de las partes no impide que se celebre. (Artículo 73 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)
- B) Presentes los Magistrados de la Sala, ésta se constituirá en audiencia pública el día y hora señalados en el auto de admisión de la demanda. (Artículo 74 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).
- C) El Secretario de Acuerdos llamará a los litigantes y demás partes que deban intervenir en el juicio, así como a las personas que van a desahogar medios de prueba (Peritos, testigos, etc.), y se determinará quienes deben permanecer en el salón y quienes en lugar separado para ser introducidos en su oportunidad. (Artículo 74 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)
- D) De oficio la sala podrá acordar el desahogo de los medios de prueba que estime conveniente para la mejor decisión del asunto, notificando oportunamente a las partes, a fin de que puedan intervenir, si así conviene a sus intereses, lo cual significa la repetición y ampliación de diligencias probatorias. (Artículo 65, fracción III Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito

Federal)

Ahora bien, el acuerdo de repetición y/o de ampliación de medios de prueba puede darse previamente a la audiencia o en el desarrollo de la misma, y en esta última hipótesis implicaría el diferimiento de dicha audiencia.

E) En el desahogo del medio de prueba pericial, cada parte y las salas, en caso de discordia, podrán nombrar a un perito, quien dictaminará por escrito y oralmente. Asimismo podrán formular observaciones a los peritos y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en relación con los puntos que dictaminan (Artículo 75, fracción III Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

Si existe discordia se nombrará un perito tercero por la sala, dicho perito no es recusable pero deberá excusarse si se encuentra impedido para conocer del asunto. (Artículo 69 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

F) En el desahogo del medio de prueba testimonial, las preguntas y repreguntas de las partes y de la sala deben estar relacionadas directamente con puntos controvertidos, en forma clara y precisa, comprendiendo un solo hecho. Así

también habrá protesta y examen de testigos en presencia de las partes, siendo suficiente asentar en el acta las respuestas.

G) Concluido el desahogo de pruebas, las partes pueden alegar, por sí o a través de sus representantes. (Artículo 76 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

H) Formulados y oídos los alegatos, el Magistrado Instructor propondrá los puntos resolutiveos y la sala resolverá el juicio en la misma audiencia, salvo que deban tomarse en cuenta gran número de constancias podrá resolverse el fallo definitivo en un plazo no mayor de diez días. El Magistrado Instructor redacta y glosa la resolución al expediente. La sentencia se pronuncia por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala relativa, que deciden sobre el proyecto de sentencia que presenta el Magistrado Instructor. (Arts. 77, 78 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

CAPITULO 3
CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL

A fin de poder abondar este tema, se procederá al estudio de las sentencias en sus diversos aspectos, concluyendo con su cumplimiento, que es precisamente el punto culminante del presente trabajo.

3.1. Concepto de sentencia

Para Alcalá-Zamora y Levene la sentencia es "la declaración de voluntad del Juzgador acerca del problema de fondo controvertido u objeto del proceso". (25)

Por su parte Héctor Fix Zamudio considera que 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". (26)

(25) Cit. por Héctor Fix Zamudio y José Ovalle Favela. Derecho Procesal. México, Ed. U.N.A.M., 1981. p. 146.

(26) Idem

En base a lo expuesto, se pueden definir las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como: Las resoluciones que pronuncia dicho Tribunal, con la finalidad de resolver el fondo de la controversia administrativa o fiscal planteada ante él, de modo que concluye en forma normal el proceso de cognición de la controversia en mención.

3.2. Clasificación de la sentencia como resolución

Existen tres tipos de resoluciones: la resolución administrativa, la de forma y la de fondo.

3.2.1. Resolución administrativa

Esta resolución no se refiere al fondo del asunto, es una consecuencia administrativa que se da cuando una de las partes omitió cumplir con alguno de los elementos esenciales para que el juzgador pudiera emitir resolución.

En el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, este dicta una resolución administrativa cuando la promoción no se encuentre debidamente firmada, requisito que exige el artículo 25 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En tal virtud, la omisión

de firma trae consigo que se tenga por no hecha la promoción, ordenando el archivo del expediente respectivo, por lo que no es en si una resolución sino solo una consecuencia administrativa, de modo que el interesado podrá presentar nueva promoción sobre el mismo asunto.

3.2.2. Resolución de forma

Esta resolución no se refiere al fondo del asunto, sino al incumplimiento de alguno de los elementos externos, por lo cual se emite una resolución que no implica razonamiento.

Al efecto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal emite este tipo de resolución, en base a lo dispuesto en la Ley que lo rige, de la siguiente manera:

3.2.2.1. Resolución de Desechamiento de la Demanda

Es emitida por el Presidente de la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, conforme a las causales que se detallan en los artículos 53 y 71 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las cuales son:

A) Que el acto impugnado se haya dictado de acuerdo con la

jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal.

- B) Que siendo oscura o irregular la demanda y prevenido el actor para subsanarla en el término de cinco días, no lo hiciere o no proporcionare los elementos indispensables para suplir su deficiencia.
- C) Que existe motivo manifiesto e indudable de improcedencia. Los supuestos de improcedencia se detallan en el artículo 71 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que al efecto se transcribe:

" Artículo 71. El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es improcedente:

- I. Contra actos de autoridades que no sean del Departamento del Distrito Federal;
- II. Contra actos del propio Tribunal;
- III. Contra actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y por el propio acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean diversas;

- IV. *Contra actos que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo, en los términos de la fracción anterior;*
- V. *Contra actos que no afecten los intereses del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por esta ley;*
- VI. *Contra actos de autoridades del Departamento del Distrito Federal, cuya impugnación mediante otro recurso o medio de defensa legal, se encuentre en trámite;*
- VII. *Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al promovente;*
- VIII. *Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o el acto impugnado;*
- IX. *Cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado o este no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo;*
- X. *Contra actos de las autoridades del Departamento del Dis-*

rito Federal cuando deben ser revisados de oficio y la ley que lo rija fije plazo al efecto;

XI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley."

3.2.2.2. Resolución de sobreseimiento del juicio.

Es propuesta por el Magistrado Instructor a la Sala correspondiente, si una vez examinado de oficio el expediente en cuenta causa evidente para ello, al inicio de la instrucción o durante el juicio hasta antes de dictar sentencia, en caso de que se actualice alguno de los siguientes supuestos, de acuerdo con lo previsto en los Artículos 56, 71, y 72 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;

- A) Que el demandante desista del juicio.
- B) Que el demandante muera durante el juicio si el acto impugnado solo afecta a su persona.
- C) Que la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor.

D) Que durante el Juicio apareciere o sobreviniere alguna causal de improcedencia.

Las causales de improcedencia ya se mencionaron en el punto 3.2.2.1. Cabe hacer notar que no todas las causales de improcedencia tienen como consecuencia la resolución de sobrenacimiento, sino la de desechamiento de la demanda, toda vez que varias, por su evidencia, pueden ser detectadas desde el momento en que se analiza la demanda. Tal supuesto se actualizará cuando el motivo de la improcedencia fuera la impugnación de actos de autoridades diversas a las del Departamento del Distrito Federal, o de actos del propio Tribunal, o de actos consentidos tácitamente al no haberse promovido el juicio dentro del plazo legal o cuando de las constancias que obran en el expediente relativo apareciere que no existe el acto impugnado.

3.2.3. Resolución de fondo.

Es aquella que se refiere al fondo del asunto, esto es, se pronuncia en base a un razonamiento sobre la litis planteada.

En cualquier evento, la sentencia, de acuerdo con la noción descrita en el punto 3.1, queda ubicada dentro de la clasificación de resoluciones como una resolución de fondo toda vez

que versa sobre la litis planteada, y de tal naturaleza se encuentran investidas las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

3.3. Procedimiento de formación de la sentencia.

Partiendo de la clasificación de las resoluciones se puede apreciar el procedimiento de formación de cada una de ellas, previsto en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, del modo que a continuación se describe:

3.3.1. Resolución administrativa

En base a los artículos 25 y 52 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Tribunal recibe la promoción; el Presidente del Tribunal la turna a la sala que corresponda dentro de las veinticuatro horas siguientes que recibió la promoción. Si la sala se ha cercionado de que no se cumplió debidamente con el requisito de firma, el Presidente de tal sala dictará auto en que se tiene por no hecha la promoción.

3.3.2. Resolución de forma.

La resolución de forma, según lo expuesto, puede manifes-

tarse como resolución de desechamiento de la demanda o como resolución de sobreseimiento del juicio.

A) Resolución de desechamiento de la demanda.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 52, 53, 71 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Tribunal recibe la promoción, el Presidente del Tribunal la turna a la sala que corresponda dentro de las veinticuatro horas siguientes de que recibió la promoción. Si la sala observa que la promoción es oscura o irregular el Presidente de dicha sala dicta auto de aclaración en el cual previene al promovente para que la subsane en el plazo de cinco días, y si no lo hace el Presidente de la Sala emitirá auto de desechamiento de la demanda.

Por otra parte, si la sala encuentra que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por el propio Tribunal, o que hay motivo manifiesto e indudable de improcedencia, el Presidente de esta sala pronunciará el auto de desechamiento respectivo.

B) Resolución de sobreseimiento del juicio.

Acorde a lo previsto en los artículos 56, 71 y 72 Ley

del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Tribunal recibe la promoción, el Presidente del Tribunal la turna a la sala que corresponda dentro de las veinticuatro horas siguientes de que recibió la promoción. No encontrándose irregularidades en al demanda o subsanadas estas el Presidente de la sala dictará auto de admisión de la demanda y en el mismo auto emplaza a las demás partes para que en el plazo de quince días contesten a la demanda. Contestada la demanda, la sala pasa el expediente al Magistrado Instructor, quien al encontrar causa evidente propondrá a la sala el auto en que se sobresee el juicio, el cual se dictará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados de la sala, sea al inicio de la instrucción o hasta antes del cierre de ésta.

3.3.3. Resolución de fondo.

En base a lo preceptuado en los artículos 52 a 54, 56, 74 a 77 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Tribunal recibe la promoción, el Presidente del Tribunal la turna a la sala que corresponde dentro de las veinticuatro horas siguientes de que recibió la promoción. No encontrándose irregularidades en la demanda o subsanadas estas el Presidente de la sala dictará auto de admisión de demanda emplazando a las demás partes que en el

plazo de quince días contesten la demanda. Contestada la demanda, la sala pasa el expediente al Magistrado Instructor, quien examinará dicho expediente a fin de saber si hay causa evidente de sobreseimiento y emitirá el proveído relativo.

Posteriormente, no existiendo causal evidente de sobreseimiento, presentes los tres Magistrados de la sala, esta se constituirá en audiencia pública en la que se admitirán y desahogarán pruebas, se formularán alegatos y una vez oídos los alegatos el Magistrado Instructor propondrá los puntos resolutivos. La sala resolverá el juicio en la misma audiencia, salvo que deban tomarse en cuenta gran número de constancias podrá reservarse la emisión de resolución para un plazo no mayor de diez días. Si no existe causal de sobreseimiento se procede a la emisión de la sentencia de fondo, declarando la nulidad del acto impugnado y el otorgamiento o restitución al actor en el goce de sus derechos que indebidamente se afectaron o desconocieron, o la confirmación del acto impugnado o la reposición del procedimiento, según sea el caso.

3.4. Contenido de la sentencia.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 79 dispone que la sentencia deberá precisar en sus puntos resolutivos los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare, o la orden de

reponer el procedimiento. Y el artículo 81 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece que la sentencia tendrá como efecto declarar la nulidad del acto impugnado y el otorgamiento o restitución al actor en el goce de sus derechos que indebidamente se afectaron o desconocieron.

En esta tesitura, el contenido de la mencionada sentencia será: la confirmación del acto impugnado, la orden de reponer el procedimiento o la declaración de la nulidad lisa y llana así como el otorgamiento o restitución al actor en el goce de sus derechos que indebidamente se afectaron o desconocieron.

De lo expuesto se deduce que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un Tribunal de simple anulación ya que está facultado para ordenar la nulidad y el otorgamiento o restitución al actor en el goce de sus derechos afectados o desconocidos indebidamente. Esto es, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal puede dejar sin efectos el acto impugnado obligando a la autoridad emisora o ejecutora para que obre en cierto sentido restituyendo las cosas al estado que guardaban hasta antes de la violación configurada.

3.5. Efectos y autoridad de la sentencia.

La sentencia en el sentido estricto, puede apreciarse desde dos puntos de vista. En primer término como el acto más importante del juzgador en virtud de que pone fin al juicio solucionando la litis planteada; y en segundo lugar, como un documento es decir, la pieza escrita en la cual se consigna la resolución.

Según el primer aspecto, las sentencias pueden distinguirse en varias categorías, de acuerdo con diversos criterios entre los cuales destacan los relativos a sus efectos y su autoridad.

En cuanto a la sentencia como documento judicial, las disposiciones procesales respectivas señalan los requisitos de forma y de fondo que deben contener, los cuales se precisarán en el punto 3.6.

3.5.1. Efectos de la sentencia.

Las sentencias, por sus efectos, se pueden configurar como: sentencias puramente declarativas, de condena y constitutivas.

A) Sentencias puramente declarativas. Son las que se limitan

a reconocer o a negar el valor legal de una pretensión.

- B) Sentencias de condena. Son las que señalan la conducta que debe seguir el demandado con motivo del fallo, por lo que constriñe a dar, hacer o no hacer algo.
- C) Sentencias constitutivas. Son las que fijan nuevas situaciones jurídicas respecto del estado anterior, es decir, producen el efecto de crear o de modificar una relación contra dicha.

Por lo que se refiere a las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 81 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tienen como efecto: confirmar, ordenar la reposición del procedimiento o declarar la nulidad lisa y llana así como el otorgamiento o restitución al actor en el goce de sus derechos que indebidamente se afectaron o desconocieron.

De lo expuesto se desprende que dichas sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en cuanto a sus efectos, se consideran como sentencias puramente declarativas, toda vez que se circunscriben a reconocer o a negar el valor legal de una pretensión.

3.5.2. Autoridad de la sentencia.

Al respecto, se distinguen en el Derecho Procesal Mexicano dos categorías: la sentencia definitiva y la firme.

3.5.2.1. Sentencia definitiva.

Es aquella que decide la controversia en cuanto al fondo, pero admite todavía medios de impugnación a través de los cuales las partes inconformes pueden lograr su modificación o su anulación.

3.5.2.2. Sentencia firme.

Es aquella que no admite ningún medio de impugnación y que por lo mismo ha adquirido la autoridad de cosa juzgada.

La "Cosa juzgada" es definida como "la que bajo ciertas y determinadas condiciones protege para lo porvenir el caso juzgado y asegura su estabilidad" (27)

Respecto a las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, conforme a los artículos

(27) Hipólito J. Paz, Cit. por. Humberto Briseño Sierra. Derecho Procesal Fiscal, 2a. ed., México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1975. p. 646.

86 y 87 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dichas sentencias pueden impugnarse a través de los recursos de revisión y de revisión administrativa. Por otra parte, la Ley de Amparo en vigor prevé el Juicio relativo. De modo que, resulta evidente que las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son de carácter definitivo.

Ahora bien, el análisis de la impugnación de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se describe en los puntos 1.3.1.3., 2.4.2.5.2. y 3.7.

3.6. Requisitos de la sentencia.

Se habla de requisitos de forma y de fondo.

3.6.1. Requisitos de forma de la sentencia.

El Artículo 79 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala que en lo referente a las sentencias no existen formulismos; sin embargo se observará en dichas sentencias la estructura inadicional, del modo siguiente:

A) Predmbulo. Contiene los datos de identificación del juicio.

- B) *Resultandos.* Consisten en la descripción del desarrollo concreto del juicio, esto es, en los antecedentes.
- C) *Considerandos.* Tratan de la valoración de las pruebas de la fijación de los hechos y de los razonamientos jurídicos.
- D) *Conclusión.* Significa la expresión del sentido de la decisión contenida en los denominados puntos resolutivos.

3.6.2. Requisitos de fondo de la sentencia.

Se consideran como requisitos internos o sustanciales de la sentencia a: la congruencia, la motivación, la fundamentación y la exhaustividad.

A) *Congruencia de la sentencia.*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación distingue entre congruencia interna y congruencia externa. La primera consiste en la concordancia entre lo resuelto y lo pedido, y la segunda es la coherencia de las afirmaciones y resoluciones contenidas en la propia sentencia.

B) *Motivación y fundamentación de la sentencia.*

Consisten en que el juzgador debe analizar y valorar todos los medios de prueba practicados para que precise los hechos en que base su resolución, además de la indicación de los preceptos jurídicos en los cuales la funde, exponiendo las razones por las que considere aplicables tales preceptos del Derecho.

C) Exhaustividad de la sentencia.

Se refiere a que el juzgador debe resolver sobre todo lo pedido por las partes.

En base a lo que se ha afirmado, las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal deben satisfacer los requisitos de fondo anteriormente descritos, por lo cual serán congruentes, exhaustivas y se encontrarán fundadas y motivadas conforme a Derecho.

3.7. Impugnación de las sentencias.

El vocablo latino "Impugnare" proviene de "in" y "pugnare" que significa luchar contra, combatir, atacar. En este sentido impugnación es la aplicación de Instar con un fin particular individualizado.

La peculiaridad que singulariza a la instancia impugnativa es la pretensión de resistir la existencia o los efectos de cierta clase de actos jurídicos.

De modo que, se entiende por impugnación la aplicación del instan que tiene como pretensión resistir la existencia o los efectos de un acto de autoridad, alegando su ilegalidad o su inconstitucionalidad.

Aplicando el concepto de impugnación a las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dicha instancia consiste en la pretensión de resistir la existencia o la eficacia de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en base a razones de legalidad o de constitucionalidad.

Ahora bien, los medios de impugnación que prevén las disposiciones legales para las partes en el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son: Recursos y Juicio de Amparo.

De manera que se observa lo siguiente:

MEDIOS DE DEFENSA DEL ADMINISTRADO	MEDIOS DE DEFENSA DE LA
A) RECURSO DE REVISION ANTE LA	AUTORIDAD.

SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL.

B) JUICIO DE AMPARO ANTE JUZGADOS
DEL DISTRITO O ANTE TRIBUNALES
COLEGIADOS DE CIRCUITO

A) RECURSO DE REVISION
ANTE LA SALA SUPERIOR
DEL TRIBUNAL DE LO CON-
TENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL.

B) RECURSO DE REVISION
ADMINISTRATIVO ANTE LA --
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION.

Los medios de impugnación de la autoridad administrativa ya han sido motivo de explicación en el punto 2,4,2.5.2.

Los medios de impugnación del administrado en el citado punto 2, 4. 2, 4.2. y en el 1.3,1.3. ya se han detallado.

Finalmente, cabe considerar que el Juicio de Amparo en materia administrativa y fiscal asume una doble configuración en virtud de que sigue los lineamientos del Amparo Judicial o de Casación Administrativa cuando previamente es preciso acudir ante tribunales administrativos cuyas sentencias son impugnadas en una sola instancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito relativos, siendo su objeto el juzgar la actuación jurisdiccional que apreció el acto en cuestión y no el acto

en sí (Amparo Directo). Por otra parte, puede el citado Amparo ser sustitutivo de un proceso contencioso administrativo, lo cual se observa cuando el afectado se encuentra en posibilidades de acudir de manera inmediata al Juicio de Amparo después de haber agotado, por regla general, los recursos previstos ante la propia Administración Activa, y en esta última hipótesis el Juicio de Amparo se tramita en doble grado, primero ante los Juzgados de Distrito y después ante los Tribunales Colegiados de Circuito (Amparo Indirecto).

3.8. Ejecución de las sentencias.

Se diferencia a la ejecución y al cumplimiento de una sentencia, de la siguiente forma:

- A) *Ejecución.* Es el acto de imperio cuya emisión corresponde a la autoridad que dictó la resolución o a la que la Ley determine, con la finalidad de que tal parte obligada cumpla con lo ordenado en la citada resolución.
- B) *Cumplimiento.* Es el acatamiento por la parte que resultó obligada a satisfacer el contenido del fallo emitido.

A mayor abundamiento, señala Ignacio Burgoa Orihuela que la ejecución incumbe a la autoridad que dictó la sentencia.

relativa o a la que la ley determine para tal efecto; y que el cumplimiento se realiza por la parte contra quien se dictó la resolución correspondiente, de modo que, toda ejecución de una sentencia tiende al cumplimiento de la misma, por consiguiente, la ejecución se revela en la orden o prevención que se dirige al obligado a cumplir la sentencia(28)

En tratándose de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido en los artículos 81 y 82 del ordenamiento que rige a dicho Tribunal, puede ejecutarlas la Sala respectiva, el Jefe del Departamento del Distrito Federal e incluye el Presidente de la República, ordenando el cumplimiento a la autoridad que corresponda, previa petición del interesado a través del recurso de queja.

3.9. Cumplimiento de las sentencias.

El cumplimiento de las sentencias, como ya se mencionó en el punto 3.8, consiste en la realización material de lo ordenado por la sentencia respectiva al obligado a ello.

Por lo que toca a las sentencias del Tribunal de lo Cont-

(28) Ignacio Burgoa Orihuela. El Juicio de Amparo. 19a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1983. p. 559.

cioso Administrativo del Distrito Federal, la ley que lo rige contiene un Capítulo XI denominado "Cumplimiento de las Sentencias", el cual se configura por un solo artículo, el número 82.

De modo que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 82 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el administrado que haya obtenido sentencia estimatoria se encuentra en posibilidades de acudir en vía de queja ante la Sala respectiva para que esta conozca del incumplimiento en que ha incurrido la autoridad responsable a la cual si efectivamente ha incumplido se le amonestará apercibiéndole de imponer multa hasta por \$ 2000.00, la que puede ser reiterada al persistir en su actitud. Si a pesar de las sanciones impuestas la autoridad no cumple, la sala podrá dirigirse al Jefe del Departamento del Distrito Federal, para que comine al funcionario reuente. Y en caso de que la Sala Superior lo estime pertinente podrá acudir al Presidente de la República cuando quien incumpla sea el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Se observa que el administrado que obtuvo el fallo favorable efectivamente solicita el cumplimiento de dicho fallo por parte de la autoridad obligada a ello; sin embargo, cabe aclarar que las órdenes que dicten, desde la Sala relativa, el Jefe del Departamento del Distrito Federal e incluso el

Presidente de la República, son actos que configuran la ejecución y no el cumplimiento, dado que de acuerdo con lo determinado en el punto 3.8 el cumplimiento es la realización material de lo ordenado por la sentencia y que corresponde en el caso de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, evidentemente, a la autoridad demandada que resultó ser la parte perdedora en el juicio de nulidad que se haya llevado a cabo.

3.9.1. Tipos de sentencia en las que se da el cumplimiento.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el recurso de queja a través del cual se solicita el cumplimiento de las sentencias procede únicamente en los casos de fallos favorables al administrado.

Además, tales fallos deben ser firmes, en tanto que una vez transcurrido el plazo legal no se haya interpuesto el recurso de revisión previsto en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, o que habiéndose agotado dicho recurso la Sala Superior del Tribunal resuelva confirmar el sentido del fallo favorable al administrado.

Ahora bien, el cumplimiento se actualiza cuando la autoridad demandada, una vez que ha dejado sin efectos el acto impugnado, otorgando o restituyendo al administrado en el goce de los derechos indebidamente afectados, lleva a cabo la reposición del procedimiento, en atención a lo ordenado en la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, notifica tal actuación a dicho administrado.

3.9.2. Procedencia del recurso de queja a través del cual se solicita el cumplimiento de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El recurso de queja previsto en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para hacer efectivo el cumplimiento de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, procede, según lo dispuesto en el Ordenamiento Jurídico mencionado, en la Ley de Amparo y en la Jurisprudencia, respecto de:

- A) Falta u omisión total en la realización de los actos tendientes al logro de los objetivos de la sentencia.
- B) Retardo en el cumplimiento por evasiva o procedimientos ilegales.

La evasiva consiste en la abstención aduciendo pretextos o subterfugios a fin de no acatar la sentencia. Los procedimientos ilegales se refieren a la demora que se manifiesta en trámites o exigencias que la Ley no dispone.

C) Repetición en el acto reclamado.

Existe en ciertos supuestos, tales como: emisión o ejecución de otro acto con igual sentido de afectación a la esfera del agraviado y por el mismo motivo; emisión o ejecución de otro acto que sea consecuencia del primero ya impugnado; emisión o ejecución de otro acto con igual sentido de afectación basándose ambos actos en la voluntad arbitraria de la autoridad; emisión o ejecución de otro acto de autoridad con el mismo sentido de afectación expresándose motivo en el primero ya controvertido y en el segundo no, ya que el juzgador se encuentra imposibilitado para precisar si coincide o no el motivo de los actos.

D) Exceso o defecto en el cumplimiento.

Cabe citar la jurisprudencia número 345, sexta época, volumen LXIV, tercera sala, cuarta parte, apéndice 1917-1965; anterior apéndice 1917-1965, jurisprudencia 327 p. 997.

**SENTENCIAS DE AMPARO, EJECUCION DE LAS, EXCESO O DEFECTO. La forma correcta de ejecutar un fallo constitucional que protege, es dictar nueva sentencia que se ajuste a los términos de la ejecutoria de amparo, ciñéndose al tenor exacto de ese fallo. Hay exceso de ejecución cuando la autoridad responsable vá más allá del alcance de la ejecutoria que concede la protección federal y afecta actos jurídicos de los que no se ocupó el fallo constitucional, ni estan vinculados al efecto restitutorio del amparo concedido.*

Hay defecto de ejecución cuando la autoridad responsable omite el estudio y resolución de alguna de las cuestiones que le ordenó resolver la ejecutoria que concedió el amparo, conforme a los términos y fundamentos legales de la propia ejecutoria con la que está vinculada.

Queja 49/1960-Raquel Herrera de Sandoya, 5 votos, sexta época, Vol. XLVI, cuarta parte. p. 151.

Queja 7/1961-Guadalupe Nieto Vda. de Bohne. 5 votos, sexta época, Vol. LI, cuarta parte. p. 129.

Queja 13/1962-Humberto Chena y Coag. 5 votos. Sexta época Vol. LXIII, cuarta parte. p. 78.

Queja 136/1962-Jesús C. Manuarez, Unanimidad de 4 votos sexta época. Vol. LXIV, cuarta parte, p. 51.

Queja 79/1962-Teodoro A. Anniaga, 5 votos, sexta época vol. LXVII, cuarta parte. p. 121."

Por último es de mencionarse lo expuesto por Ignacio Burgoa Orihuela en el sentido de que: "Si en la Sentencia de Amparo por cumplimentar se estudian y deciden puntos que no se relacionen con conceptos de contravención, las conclusiones que respecto a aquéllas sostenga el Juzgador de Amparo, no pueden

estimarse de acatamiento obligatorio..."

En relación a ello, agrega Don Germán Fernández del Castillo: "En otros términos, la sentencia de amparo es imperiosa, definitiva en la nueva sentencia que tenga que dictar la autoridad judicial, pero únicamente en la parte que fija el concepto de la violación de la garantía individual reclamada, y carece de toda eficacia obligatoria en todo aquello que excede de esa materia, pues eso no constituye propiamente sentencia en su contenido jurídico aunque forme parte del contenido material de ella". (29)

Consecuentemente, la parte obligada al cumplimiento debe acatar la sentencia dictada en el juicio de nulidad promovido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en todo lo que se refiera a la controversia planteada, ya que esta integra su contenido jurídico.

3.9.3. *El cumplimiento de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal según la índole de las violaciones configuradas.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 14, 16

(29) *Ignacio Burgoa Orihuela. El Juicio de Amparo. 19a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1983. p. 556.*

constitucionales y 38 del Código Fiscal de la Federación en relación con los artículos 22 y 24 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la emisión o ejecución de un acto de naturaleza administrativa o de carácter fiscal, se pueden actualizar las siguientes violaciones.

- A) Falta de motivación y fundamentación.
- B) Inadecuación de la motivación y fundamentación al caso concreto.
- C) Autoridad incompetente.
- D) Falta de firma de autoridad competente.
- E) Incumplimiento u omisión de las formalidades legales del procedimiento de que se trate.
- F) Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

Tales violaciones se clasifican del modo que a continuación se describe:

- A) Violaciones materiales. Son las que afectan el fondo de la cuestión debatida.

Dentro de estas se encuentran: inadecuación de la motivación y fundamentación al caso concreto; autoridad incompetente; arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

B) *Violaciones formales.* Son las que se refieren a la forma que debe revestir el acto controvertido.

En estas se ubican: falta de motivación y fundamentación; ausencia de firma de autoridad competente; incumplimiento u omisión de las formalidades legales del procedimiento de que se trate.

Consecuentemente, si el cumplimiento de la sentencia consiste en dejar sin efectos el acto impugnado restituyendo al actor en el goce de sus derechos indebidamente afectados, esta restitución variará según la violación afectada, esto es:

A) *Violación material por inadecuación de la motivación y fundamentación al caso concreto.* El cumplimiento de la sentencia estriba en invalidar el acto impugnado y sus efectos, sin que la autoridad pueda emitir o ejecutar otro acto igual, ya que si lo hiciera incurriría en el vicio de repetición del acto.

- B) *Violación material por incompetencia de la autoridad emisora o ejecutora del acto impugnado. El cumplimiento de la sentencia consiste en nulificar el acto debatido y sus efectos, sin que la autoridad que lo dictó pueda volver a hacerlo toda vez que incurriera en repetición del acto.*
- C) *Violación material por arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar. El cumplimiento de la sentencia se hace efectivo eliminando el acto controvertido y sus efectos, sin que se pueda dictar otro acto semejante, dado que en tal caso se configuraría la repetición del acto,*
- D) *Violación formal por falta de fundamentación y motivación. El cumplimiento de la sentencia consiste en dejar insubsistente tanto el acto impugnado como sus efectos, y la autoridad relativa queda en posibilidades de dictar un nuevo acto debidamente motivado y fundado.*
- E) *Violación formal por falta de firma de autoridad competente. El cumplimiento de la sentencia se llevará a cabo nulificando el acto debatido y sus efectos; sin embargo, la autoridad respectiva podrá emitir un nuevo acto satisfaciendo el requisito de firma.*

F) *Violación formal por incumplimiento u omisión de las formalidades legales en el procedimiento desarrollado. El cumplimiento de la sentencia se realiza dejando insubsistente el acto cuestionado y sus efectos, a efecto de reponer el procedimiento con todas sus formalidades que exigen las disposiciones legales.*

Respecto a las violaciones en estudio, la jurisprudencia de la Corte ha precisado que cuando se alegan en la demanda violaciones formales que resultan fundadas, no deben estudiarse las cuestiones de fondo, porque estas serán objeto del nuevo acto que emita la autoridad con la finalidad de purgar los vicios formales del anterior. Así también hace notar la Corte que únicamente en tratándose de vicios formales la autoridad puede emitir o ejecutar un nuevo acto que llene los requisitos exigidos por la Ley.

3.9.4. Quienes están obligados al cumplimiento.

Al respecto, resulta aplicable la Jurisprudencia número 207, segunda sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"SENTENCIAS DE AMPARO. ALCANCE DE LAS. El alcance de las sentencias de amparo se refiere no únicamente a las autoridades que hayan sido señaladas como responsables sino también a todas aquellas que siendo jerárquicamente

inferiores a las designadas como responsables, pertenezcan a la misma dependencia y que por razón de su competencia y atribuciones vayan a intervenir o hayan intervenido en la ejecución de los actos reclamados; esto es así porque las Ejecutorias de Amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que por razón de sus funciones intervengan también en su ejecución, tal y como lo preceptúa el primer párrafo del artículo 107 de la Ley de Amparo.

Amparo en revisión 1627/81. Leticia Gómez Vailland 9 de septiembre de 1981, unanimidad de 4 votos, Ponente: Eduardo Langle Martínez. Secretario: José Luis Gómez Molina".

Consecuentemente, de conformidad con lo dispuesto en la Jurisprudencia, invocada y en los artículos 40. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y 82 Ley de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal serán responsables del cumplimiento de las resoluciones favorables al administrado que emita el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal: El Jefe del Departamento del Distrito Federal y las autoridades que intervengan en la emisión o en la ejecución del acto impugnado.

3.9.5. Plazo para interponer el recurso de queja a través del cual se solicita el cumplimiento de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es omisa al respecto, razón por la cual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de dicha Ley, se aplican supletoriamente, el Código Fiscal de la Federación en materia fiscal y el Código de Procedimiento Civiles para el Distrito Federal en el ámbito no fiscal.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 239, dispone que el cumplimiento de las sentencias debe llevarse a cabo dentro del plazo de cuatro meses aún cuando hubiere vencido el diverso que señala el artículo 67 del mismo ordenamiento relativo a la caducidad de las facultades de las autoridades fiscales.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal determina en su artículo 506, que el plazo establecido para el cumplimiento de sentencia es de cinco días improrrogables si no se hubiere fijado otro para tal efecto. En este último supuesto, los demás preceptos legales relativos prevén que el Juzgador señalará un plazo prudente, para el cumplimien-

to atendiendo a las circunstancias existentes. Por otra parte la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dispuesto en su Jurisprudencia No. 98, lo siguiente:

"CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO, ES IMPRESCRIPTIBLE EL DERECHO PARA EXIGIRLO. El derecho para exigir el cumplimiento de una Ejecutoria de Amparo no prescribe pues la Ley de la materia no contiene disposición alguna en este sentido, por el contrario, el artículo 113 dispone lo siguiente:

No podrá archivarse ningún Juicio de Amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional, o apareciere que ya no hay materia para la ejecución. El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta disposición.

Amparo en revisión 8823/82 Nuevo Centro de Población Ejidal Manuel Avila Camacho, Municipio de la Huerta Jalisco. 20 de octubre de 1983. Unanimidad de 4 votos Ausente: Eduardo Langle Martínez Ponente: Carlos del Río Rodríguez Secretaria: Ma. Antonieta Anzuela de Ramírez".

En virtud de todo lo antes expuesto, el plazo que se ha otorgado al administrado favorecido con la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para que pueda hacer valer el recurso de queja mediante el cual se solicita el cumplimiento de dicha sentencia por parte de la autoridad demandada, es en cualquier tiempo después de transcurrir cuatro meses desde la notificación de la sentencia

a la autoridad relativa.

Y respecto a la materia no fiscal al plazo será en cualquier tiempo, después de transcurrido el diverso señalado en base a la naturaleza del asunto o en su defecto a los cinco días siguientes, a partir de la fecha en que se notificó la sentencia a la autoridad correspondiente.

CONCLUSIONES

1. En nuestro país se ha implantado un Sistema de Justicia Administrativa Mixto, en relación al de los Países Anglosajones y al Francés.
2. Tal Sistema comprende diversos órganos que conocen de instancias y de recursos administrativos, Tribunales Administrativos competentes respecto del Juicio de Nulidad y Tribunales de la Federación que en vía de Amparo resuelven el asunto en cuestión.
3. A tales Tribunales Administrativos se les ha otorgado autonomía en cuanto a sus fallos, y así también se ha establecido un Juicio de Nulidad cuyo procedimiento sea lo más ágil y simple posible.
4. Entre los Tribunales Administrativos competentes respecto del Juicio de Nulidad, se encuentran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. creado por su Ley Orgánica del año 1971, y el Tribunal Fiscal de la Federación.
5. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. en base a su Ley Orgánica de 1971, funcionaba como órgano

con facultades de plena jurisdicción, esto es, además de anular la decisión en cuestión podía condenar a su emisor o inclusive sustituir esa prestación dando instrucciones respecto a los términos en que se debía dictar el nuevo acto o resolución.

6. A partir del año 1973, por reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dicho Tribunal es un órgano con facultades de simple anulación, de modo que sus sentencias, cuando así proceda únicamente podrán anular la decisión impugnada otorgando o restituyendo al actor en el goce de sus derechos indebidamente afectados.
7. En la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. se establece un capítulo denominado "Cumplimiento de la sentencia", que prevé el recurso de queja mediante el cual el administrado favorecido por un fallo firme del Tribunal puede exigir el cumplimiento por parte de la autoridad demandada.
8. El cumplimiento de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. se hace efectivo a través de diversos medios de apremio, esto es, amonestación y multa, o inclusive se determina la conminación del superior jerárquico a la autoridad demandada.

En tal virtud, la ejecución de la sentencia se revela en la orden o prevención que se dirige a la autoridad demandada para que cumpla con dicha sentencia, es decir, en los actos tendientes al cumplimiento.

Por autoridad demandada se entiende aquélla que por razón de sus atribuciones conoce de la emisión o ejecución de la decisión controvertida.

9. *El cumplimiento de una sentencia por parte de la autoridad demandada consiste en el acatamiento del contenido de la sentencia en su totalidad, por lo que no se actualiza cuando existe falta u omisión en la realización de los actos tendientes al logro de los objetivos de la sentencia, retardo por evasivas o procedimientos ilegales, repetición en el acto reclamado, defecto o exceso en el cumplimiento.*

10. *Es conveniente que la autoridad al llevar a cabo el cumplimiento de la sentencia analice la violación configurada y el contenido de dicha sentencia, toda vez que en tratándose de vicios formales se está en posibilidad de subsanarlos, pero cuando existen vicios materiales no se dá tal posibilidad ya que se incurriría en repetición del acto reclamado.*

BIBLIOGRAFIA

- AGUERO AGUIRRE, Saturnino. El Contencioso Administrativo como instrumento de seguridad jurídica. (Conferencia). Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1984.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. "La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo". Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. No. 1, México, 1972, 17 Julio.
- Derecho Procesal Fiscal. 2ª. ed. México, Cúdenas Editor y Distribuidor, 1975.
- "La sentencia en el proceso contencioso administrativo, naturaleza y alcances". Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y cinco años. T. II. México, 1982.
- BUITRON PINEDA, Miguel. "La audiencia en el juicio de nulidad". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. II. México, 1982.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "El cumplimiento de las sentencias de Amparo". Curso de actualización de Amparo. México, Ed. U.N.A.M., División de Estudios Superiores, 1975.
- "El amparo en materia fiscal". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. II. México, 1982.
- El Juicio de Amparo. 19ª. ed. México, 1983.
- CABANELAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. (A-B). 14ª ed., rev. aument. y puesta al día por el Dr. Luis Alcalá Zamora y Castillo. Buenos Aires, Ed. Heliacasta, S.R.L., 1980.

- CAPITANT, Henri. Vocabulario Jurídico. 6ª ed., tr. de Aquiles Horacio Guaglianone, profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Ed. Depalma, 1979.
- CARPIZO, Jorge. "Bases constitucionales de los Tribunales de lo contencioso Administrativo del D.F." Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. No.1, México, 1972, 17 Julio.
- CARRILLO FLORES, Antonio. "El proceso administrativo en la Constitución Mexicana". Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. No. 1, México, 1972, 17 Julio.
La Justicia Federal y la Administración Pública. 2ª. ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1973.
- CARRILLO GAMBOA, Francisco. "Facultad discrecional y desvío de poder en materia fiscal y más ampliamente en materia administrativa". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. V. México, 1982.
- CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. 4ª. ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1983.
- CASTRO FILHO, José Olimpio de. Unidad de Jurisdicción y Justicia Administrativa. (Conferencia). V Congreso Internacional de Derecho Procesal. México, 1972.
- CORTINA GUTIERREZ, Alfonso. "Perspectiva de la Justicia Administrativa en México, análisis de Derecho Comparado Constitucional y Administrativo". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. I. México, 1982.

COUTURE, Eduardo J. Fundamento del Derecho Procesal Civil.
Buenos, Aires; Aniceto López Editor, 1942.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. (C-CH). Instituto de Investiga-
ciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1984.

(E-H). Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.
México, 1984.

(L-O). Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.
México, 1984.

(Rep-Z). Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.
México, 1984.

DIEZ, Manuel María. El acto administrativo. 2ª ed. Buenos
Aires, tipográfica Editora Argentina, S.A., 1961.

Derecho Administrativo. 2ª ed. T. I. Buenos Aires, Ed.
Plus Ultra, 1974.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. (A-B). Dir. Manuel Ossorio y
Flórit, Carlos R. Obal-Alfredo Bitbal, T. I. Buenos Aires,
Ed. Driskill, S.A., 1979.

(Jact-Lega). Dir. Manuel Ossorio y Flórit, Carlos R.
Obal-Alfredo Bitbal. T. XVII. Buenos Aires, Ed. Driskill,
S.A., 1979.

(Pres-Razo). Dir. Manuel Ossorio y Flórit, Carlos R.
Obal-Alfredo Bitbal, T. XXIII. Buenos Aires, 1979.

ESCRICHE, Joaquín. Diccionario razonado de legislación y juris-
prudencia. (ABA-DES). T. I. México, Ed. Manuel Porrúa, S.A.,
1979.

Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia.
(DES-JUI). T. II. México, Ed. Manuel Porrúa, S.A., 1979.

- FERNANDEZ DEL VALLE y RINCON GALLARDO, Justo. "Justicia que no es expedita no es justicia". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. V. México, 1982.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. "Aspectos comparativos de la Justicia Administrativa". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T.V. México, 1982.
Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano. México, El Colegio Nacional, 1983.
- FIX Héctor Zamudio y José Ovalle Fabela. Derecho Procesal. México, Ed. U.N.A.M., 1981.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo". Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. No. 1, México, 1972, 17 Julio.
- FRAGA, Gabino. "Breves observaciones sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., y sobre el régimen de legalidad en México". Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. No. 2, México, 1973, 17 Julio.
Derecho Administrativo. 20^a. ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1980.
- GARCIA Agustín Silva y Armando Vázquez Galván. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. México, Ed. Onto, S.A., 1977.
- GARCIA PADILLA, Miguel Angel. "La prueba presuncional en materia procesal fiscal". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. II, México, 1982.

- GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho Financiero. 3a. ed., ampliada y actualizada, V. II. Buenos Aires, Ed. Depalma, 1978.
- GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 2ª. ed. México. Ed. U.N.A.M., 1979.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús La Sentencia Administrativa, su impugnación y efectos. Madrid, Instituto de Estudios Políticos Gráficas Uquina, 1954.
Derecho Procesal Administrativo. T. II. 2ª ed. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966.
"Obstáculos del acceso a la justicia en materia tributaria"
Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. V. México, 1982.
- GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1977.
"El Estado social de Derecho en México y sus implicaciones tributarias". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. I. México, 1982.
- GORDILLO, Agustín. "Tribunales administrativos o judiciales en materia fiscal y administrativa en América Latina". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. V. México, 1982.
- JUANO, Manuel de. Curso de Finanzas y Derecho Tributario, 2ª. ed., rev. amp. y actualizada, T. I. Rosario, Ed. Molachino, 1969.
- KAYE, Dionisio J. Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa. 2ª ed. México, Ed. Fiscales ISEF, S.A., 1984.

- LABAUDERE, Andrés de. Traité de Droit Administratif. T. I. 9^{ème}. ed. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1984.
- LOPEZ VELAZQUEZ, Vicente. "La Negativa Ficta". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. II, México, 1982.
- MARGAIN MANATOU, Emilio. "Los recursos en el Derecho Fiscal". Revista Foro de México. Nos. 120 y 121, México, 1963, Marzo-Abril.
- MARTINEZ ROSASLANDA, Sergio. "El Contencioso Administrativo". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. I., México, 1982.
- MAYORAL PARDO, Lorenzo. "Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para conocer de las multas por infracciones a las normas administrativas del D.F.". Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. No. 1, México, 1972, 17 Julio.
- MEJIA JIMENEZ, Arnulfo. "Resolución negativa ficta, su configuración y contenido". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. II. México, 1982.
- MONDRAGON ALARCON, Francisco Javier. El acto administrativo. (Curso de Derecho Administrativo I). México, U.N.A.M., Facultad de Derecho, 1983.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. "Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Cronología de los Tribunales". Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. No. 2, México, 1973, 17 Julio.

- NICOLINI, José Humberto. "La responsabilidad civil del Estado". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. 7. V. México, 1982.
- NORIEGA CANTU, Alfonso. "Los Tribunales Administrativos y el poder Judicial Federal". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. 7. V. México, 1982.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo 2ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1967.
- ORTEGA CALDERON, Jesús. "El amparo en materia fiscal". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. II. México, 1982.
- ORTIZ HIDALGO, Luis. "Unificación de los recursos administrativos". Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Año I, No. 1, México, 1982, Verano.
- PEREZ DE LEON, Enrique Jr. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 4ª ed. México, Ed. Impresora Centeno Hnos., 1977.
- PORRAS y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal Fiscal. 3ª. ed. México, Ed. Manuel Porrúa, S.A., 1977.
- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. México, Ed, Harla, 1983.
- RODRIGUEZ TOVAR, Jesús "Medios de defensa. Recursos administrativos". Tesorería del Departamento del Distrito Federal. Memorias sobre el Seminario de las contribuciones que administra la Tesorería del Departamento del Distrito Federal. (Conferencia XVIII). México, 1985, Octubre.

- SALCEDO José Manuel Aquino e Irma Munguía Zatarin. Manual de Técnicas de Investigación Documental I.V.I. México, SEP, 1982.
- SALCEDO AQUINO, José Manuel. Manual de Técnicas de Investigación Documental I. V. 2. México, SEP, 1979.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. II. 10^a ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1981.
- SILVA Y NAVA, Carlos de. "Los recursos de revisión y de revisión fiscal y el juicio de amparo". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. II. México, 1982.
- SPILA GARCIA, Rubén. Principios de Derecho Procesal Tributario. Buenos Aires. Ed. Depalma, 1978.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1979. 2^a ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1981.
- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. "Primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. V. México, 1982.
- TRISTAN BOSH, Jorge. ¿Tribunales Judiciales o Tribunales Administrativos para juzgar a la Administración Pública?. Buenos Aires, Ed. Victor P. de Zavalia, 1951.
- VILLALOBOS ORTIZ, Ma. del Consuelo. "La importancia de la relación de las pruebas con los hechos de la demanda". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. T. II. México, 1982.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.

Ley de Amparo, de 1936.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de 1980.

Código Fiscal de la Federación, de 1983.

Código Civil para el Distrito Federal, de 1928.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de 1932.

Código Penal para el Distrito Federal, de 1973.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de 1937.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de 1978.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, de 1985.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, de 1983.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de 1971.

JURISPRUDENCIA

Semanario Judicial de la Federación

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación

Glosario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

D.F.

A N E X O

SENTENCIA DICTADA POR LA TERCERA SALA
DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO
FEDERAL.

JUICIO NUM. - III-1499/85.

PROMOVENTE: LUIS YANOFSKY GRINGERG

México, Distrito Federal, a diez de junio de mil novecientos ochenta y cinco.- Siendo las doce horas, integrada la Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por los CC: Magistrados Licenciados: -----

VICTORIA E. QUIROZ DE CARRILLO, Presidenta Sustituta e Instructora, JOAQUINA RODRIGUEZ LUGO y EDUARDO CORDOBA SANDOVAL Magistrado Sustituto, con la C. Secretaria de Acuerdos LIC. VIRGINIA HUIDOBRO TREJO. -----

SE INICIA LA AUDIENCIA DE LEY, sin la asistencia de las partes ni persona que legalmente los represente. -----

Abierto el periodo de admisión y desahogo de pruebas La Secretaria de Acuerdos dá cuenta de que las pruebas ofrecidas por las partes consistentes en documental, instrumental y presuncional en su doble aspecto de legal y humana corren agregadas en autos, la C. Magistrada Instructora Acuerda con fundamento en los artículos 63, 64 y 75 fracción I de la Ley de la materia se dan por desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes por no ser contrarias a la moral o al derecho, no habien-

do pruebas que desahogar se cierra este periodo y se pasa al de ALEGATOS: Los que no se producen por la inasistencia de las partes. -----

A continuación la C. Magistrada Instructora propone a los demás Magistrados integrantes de la Tercera Sala el proyecto de sentencia para que aprobado que sea integre resolución definitiva en el presente juicio y -----

----- C O N S I D E R A N D O -----

I.- La controversia en el presente asunto consiste en determinar sobre la nulidad o validez de la resolución de negativa ficta dada por el Procurador Fiscal del Distrito Federal a la petición contenida en el escrito de fecha catorce de diciembre de 1983, presentado ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal el día catorce de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, según consta en el sello fechador que ostenta el escrito que se anexa a la presente demanda por medio del cual el actor solicitaba a la Tesorería el descuento del 20% por la excención de que gozaban en lo referente al pago del impuesto predial-

II.- La Sala previo el estudio integral de las constancias que obran en autos, considera acreditada la acción del actor ejercitada en este juicio demandando la resolución negativa ficta que se ha dejado especificada en el punto inmediato anterior en atención a que consta en autos la documental privada consistente en el escrito del acto presentado ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Fede-

ral, Tesorería del Distrito Federal, de sello de recibido de fecha catorce de diciembre de 1983, con folio de entrada 19-58, por medio del cual la parte actora manifiesta que es propietario de la casa número 94 de las Calles de República del Brasil Col. Centro Delegación Cuauhtémoc, 06010 México, D.F., inmueble que está considerado Monumento Histórico y que la Tesorería del Distrito Federal le envía giros extraordinarios para los bimestres 5/82 y 6/82 y 7ero. al 4/83 los cuales pagó pero no está de acuerdo con su cálculo, pues no se aplicó la excención del 20% en el pago del impuesto predial.- Documental privada a la que la Sala le confiere el valor probatorio pleno, en virtud de haber sido presentada dentro del juicio como prueba y no ser objetada por las demandadas, y con la cual el actor acredita que en el caso concreto se configura la negativa ficta por parte de las demandadas a su petición y por lo tanto se configura lo contenido en el artículo 21 fracción III de la Ley que rige a éste Tribunal pues las mismas autoridades demandadas manifiesta en su contestación a la demanda de que efectivamente la demanda es cierta en cuanto a que se configuró la resolución negativa ficta y por lo tanto se concluye fehacientemente que la autoridad no acredita en el caso a estudio el haber dado contestación oportuna a la instancia del actor y cuya resolución negativa impugna en este juicio. -----
Y en cuanto a la nulidad pretendida por la parte actora

de tal resolución esta Sala la considera justificada en virtud de que la autoridad demandada no analiza la solicitud del actor en cuanto a la excención del 20% en el pago del impuesto predial relativo a los bimestres 5/ y 6 de 1982 y 1ero., y 4/83, pues no es suficiente que en su contestación manifiesten que es improcedente la excención del impuesto predial a partir del año de 1983, y que por otra parte en cuanto a lo expresado por la parte actora relativo a que goza de excención en el periodo 5/82 y 6/82, también se reitera que la actora compruebe ante estas autoridades demandadas que efectivamente goza de la excención del 20%, ya que en el escrito en donde se contiene el acto materia de impugnación la parte actora adjunto copia del -oficio número 3128, de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal en donde se concede excención a la cuenta predial número 4-046-01 y por lo tanto se puede apreciar que las autoridades en su resolución de negativa ficta no estudia el problema planteado por la parte actora emitiendo una resolución infundada e inmotivada al no analizar la cuestión planteada por la promovente y por lo tanto al no fundamentar y motivar conforme a derecho están incurriendo en violación a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional el cual establece que todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado entendiéndose por lo primero que debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable

al caso y por lo segundo que debe señalarse las circunstancias especiales razones particulares o causas inmediatas que tuvieron en consideración para la omisión del acto siendo necesario además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, situaciones que en la especie no se dieron lo que reviste de arbitrariedad el acto de las demandadas, al respecto cabe señalar la Tesis de Jurisprudencia número 9 dictada en el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y publicada en la Gaceta Oficial del primero de de 1978 y que a la letra dice: "ARBITRARIOS,

LOS ACTOS OMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS QUE NO DE FUNDAMENTACION SON: Si las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, dicta una orden o resolución que cause molestias a los administrados, sin citar las disposiciones de carácter general que le sirvan de fundamento, el acto de autoridad es arbitrario y debe anularse". -----

Por lo tanto deberá declararse la nulidad del acto impugnado con fundamento en las fracciones II, III y IV del artículo 22 de la Ley que rige la materia, quedando obligada la Tesorería del Distrito Federal y la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, a restituir al acto en el goce de sus derechos indebidamente afectados, acorde a lo establecido en el artículo 81 de la Ley de la materia, y por lo tanto deberá dictar resolución tomando en consideración

al emitirla la aplicación de la excención del 20% en el pago de impuesto predial según consta que le ha sido otorgada al actor por oficio número 3128 de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal en donde se concede dicha excención a la cuenta predial número 4-046-01, asimismo al hacerlo deberá cumplir con los requisitos de debida motivación y fundamentación así como que deberá notificarla personalmente a la actora lo cual deberá hacerse en un término no mayor de quince días hábiles contados a partir del en que surta efectos la notificación legal de la presente sentencia lo anterior en relación con el escrito que presentó el actor a su consideración.-----

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 1o., 21, 2o., fracciones II, III y IV del 32 al 76, 80, 81 y demás relativos de la Ley que rige el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es de resolverse y se:-----R E S U E L V E

PRIMERO.- La parte actora probó los extremos de su acción de nulidad y las demandadas no lo hicieron con sus defensas
SEGUNDO.- Se declara la nulidad del acto materia de impugnación que ha quedado detallado en el considerando primero de esta sentencia; quedando obligadas las autoridades demandadas a restituir al actor en el uso y goce de sus derechos indelidamente afectados según lo contenido en el artículo 81 de la Ley que rige la materia en términos del considerando segundo de esta sentencia.-----

TERCERO.- NOTIFIQUESE PERSONALMENTE.- Quedando a disposición de la parte actora los documentos que acompañó a su escrito inicial de demanda, previa toma de razón y copia certificada que de los mismos quede en autos. -- Así por unanimidad de votos lo resolvieron y firman al calce para constancia los CC: Magistrados integrantes de la Tercera Sala, ante la C. Secretaria de Acuerdos que dá fé. -----