

788
24



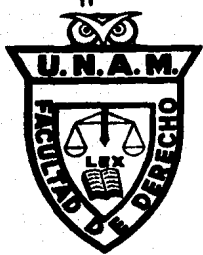
Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

**Las Funciones del Tribunal de lo Contencioso
Administrativo del Distrito Federal en lo relativo
al Cumplimiento de las Sentencias**

T E S I S
Que para obtener el título de
Licenciado en Derecho
presenta

Gloria Verónica Soto García



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1989



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.

**LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL EN LO RELATIVO AL
CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS.**

INTRODUCCION.

CAPITULO I.

1. ANTECEDENTES.

- 1.1. Orígenes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en México.**
 - 1.1.1. Período Colonial.**
 - 1.1.2. Constitución de Cádiz de 1812.**
 - 1.1.3. Constitución Federal de 1824.**
 - 1.1.4. Las Siete Leyes Centralistas de 1836.**
 - 1.1.5. Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843.**
 - 1.1.6. Tribunal Lares.**
 - 1.1.7. Constitución Federal de 1857.**
 - 1.1.8. Tribunal del Imperio.**
 - 1.1.9. Constitución de 1917.**

CAPITULO II.

- 2. Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México.**
 - 2.1. Constitucionalidad de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México.**
 - 2.1.1. Iniciativa de Reforma del 27 de diciembre de 1932.**
 - 2.1.2. Iniciativa de Reforma del 30 de diciembre de 1946.**

- 2.1.3. Iniciativa de reforma del 15 de noviembre de 1965.
- 2.2.4. Iniciativa de reforma del 8 de octubre de 1974.
- 2.2.5. Iniciativa de reforma del 10 de agosto de 1987.
- 2.2. Tribunal Fiscal de la Federación.

CAPITULO III.

- 3. Características de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México.
 - 3.1. Objeto.
 - 3.1.1. Facultades de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.
 - 3.1.2. Efectos del Fallo.
 - 3.2. Distinción entre el Contencioso de Anulación y el Contencioso de Plena Jurisdicción.
 - 3.3. Recursos.

CAPITULO IV.

- 4. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
 - 4.1. Creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal.
 - 4.1.1. Competencia.
 - 4.1.2. Procedimiento.
 - 4.2. Definición de sentencia.
 - 4.2.1. Requisitos de la sentencia.
 - 4.2.2. Clasificación de las sentencias.

4.3. La sentencia que dicta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

4.3.1. El cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del - - Distrito Federal.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

HEMEROGRAFIA.

LEGISLACION.

OTRAS PUBLICACIONES.

INTRODUCCION.

En el presente estudio se intenta adentrarse en uno de los problemas que surgen en la materia procesal-administrativa local que es el del cumplimiento por las autoridades de --- las sentencias que dicta el Tribunal de lo Contencioso - -- Administrativo del Distrito Federal.

Con el objeto de conocer con profundidad la problemá--tica descrita, primero se analizarán las circunstancias que confluieron a la evolución de la materia contencioso-administrativa en la legislación nacional, hasta la publicación de la Ley de Justicia Fiscal cuando surge a la vida jurídica - el primer tribunal administrativo siendo el Tribunal Fiscal de la Federación, posteriormente el fundamento constitucional para la creación de tribunales administrativos en el -- ordenamiento mexicano.

Como segundo paso de nuestro estudio, habremos de - -- analizar los diversos tipos de tribunales administrativos, - sus características, la distinción entre tribunales de - -- simple anulación y tribunales de plena jurisdicción y los - recursos administrativos y jurisdiccionales.

Para concluir estudiaremos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los argumentos para su creación, los distintos tipos de sentencias y requisitos de las mismas, y el tipo de resolución que emite el citado-Tribunal y expondremos la necesidad de reformar la Ley del-

Tribunal de lo Contencioso Administrativo con el fin de - -
que se de el debido cumplimiento por parte de la autoridad-
administrativa a las resoluciones que emite dicho órgano --
jurisdiccional.

CAPITULO I.
ANTECEDENTES.

- 1.1. Origenes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en México.
 - 1.1.1. Período Colonial.
 - 1.1.2. Constitución de Cádiz de 1812.
 - 1.1.3. Constitución Federal de 1824.
 - 1.1.4. Las Siete Leyes Centralistas de 1836.
 - 1.1.5. Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843.
 - 1.1.6. Tribunal Lares.
 - 1.1.7. Constitución Federal de 1857.
 - 1.1.8. Tribunal del Imperio.
 - 1.1.9. Constitución de 1917.

CAPITULO I.

1. ANTECEDENTES.

1.1. ORIGENES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

Antes de entrar al tema del cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal materia de este trabajo, resulta conveniente recordar las instituciones que dieron origen -- a la figura de lo Contencioso Administrativo en México.

1.1.1. PERIODO COLONIAL.

Los primeros ordenamientos legales que regulan la -- materia de lo Contencioso Administrativo en México surgen -- en el período colonial, a saber: Leyes de Indias, Real -- Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejercito y Provincia del Reino de la Nueva España.

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

Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción -- de Intendentes de Ejército y Provincia del Reino de la -- Nueva España. Dado en Madrid, diciembre de 1786, crea la -- Junta Superior de Hacienda, como Tribunal de Apelación en -- materia tributaria. (1)

(1) Fix-Zamudio, Hector. Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tomo II, 1982, pág., 389.

1.1.2. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

En la lucha de México por su independencia, aun no se conoce el contencioso-administrativo (1808-1812).

La constitución de Cadiz que fue jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, se señalaba que los jueces o tribunales no podrían ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, es decir los tribunales ordinarios tenían únicamente la responsabilidad de cuidar que se administrara pronta y completamente la justicia.

Tampoco era posible enjuiciar el poder ejecutivo o administrador depositado en la persona del Rey (España) o Virrey (Nueva España), pues se decía que era inviolable.

En otras palabras, en la Constitución de Cadiz subsistía el principio general de que los conflictos entre los administrados y la administración debían plantearse ante los Tribunales Ordinarios, algunos de los cuales, principalmente en las entidades federativas estaban especializados en materia tributaria. (2)

1.1.3. CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.

Al presentarse la insurgencia que llevó al país a su independencia, se dictaron leyes que intentaban encontrar una nueva estructura jurídica, pero en la mayoría no se

(2) Id., pág., 390.

contemplaba el contencioso-administrativo.

El nuevo Congreso instalado y erigido, inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y aprobó el 31 de enero de 1824 el "Acta Constitutiva de la Federación".

Este ordenamiento señalaba en su artículo 60., la idea de la división tripartita de los poderes al afirmar:

"Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial". (3)

Imitó la regla de la Constitución Norteamericana, estructurando bajo este modelo, el Poder Judicial de la Federación, la cual previene en la sección primera del título quinto en el artículo 123 lo siguiente:

"El poder judicial de la federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito". (4)

A su vez imitó en la sección tercera del título quinto en el artículo 137:

"Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:
II.- Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes". (5)

La presencia del contencioso-administrativo se encontraba todavía en sus primeros pasos, pues si bien no se hace referencia expresa a la materia contencioso-administrativo, otorga a tribunales del poder judicial la facultad

(3) Tena Ramírez, Felipe. Leves Fundamentales de México 1808-1983, 12a., ed., Porrúa, México, 1983, pág. 800.

(4) Id., pág., 188.

(5) Id., pág., 191.

de conocer las controversias suscitadas en materia de ---
contratos celebrados por el gobierno supremo o sus agentes.

Situación que imperó en la legislación nacional hasta-
la creación años después (27 de agosto de 1936), del primer
tribunal que estuviera fuera de la órbita del poder judicial
federal que fué el Tribunal Fiscal de la Federación.

En esta época pues, el articulado de la Constitución -
de 1824, no aportó mayores elementos para el desarrollo de-
la justicia administrativa.

1.1.4. LAS SIETE LEYES CENTRALISTAS DE 1836.

Durante estos años se suscitó una lucha política entre
el partido conservador y el partido liberal. El primero - -
propugnaba la reforma radical de la forma de gobierno - ---
proponiendo el centralismo y la supresión del federalismo;-
mientras que el segundo aceptaba la idea del cambio y refor-
ma de la constitución, pero sin cambiar la base del gobierno
federal.

Luego entonces, ante el triunfo del partido conservador,
se aceptó la Constitución centralista, documento que se - -
apróbo el 21 de diciembre de 1836, entregándose el 30 del -
mismo mes y año su texto al gobierno.

En dicha Constitución se mantenía aun el principio --
tradicional de la división de poderes; legislativo, ejecutivo
y judicial.

Por su parte, en el segundo estatuto se creó el llamado "Supremo Poder Conservador", o sea una comisión de cinco -- personas que debían guardar la Constitución y además preten-- día mantener el equilibrio constitucional entre los pode-- res clásicos, ser el árbitro para que ninguno de los tres -- pudiera traspasar los límites de sus atribuciones.

Así, la Constitución disponía en el estatuto tercero -- artículo 45:

"No puede el Congreso General:
VI.- Reasumir en sí o delegar en otros, por vía -
de facultades extraordinarias dos o los tres - --
poderes, legislativo, ejecutivo y judicial. (6)

Por lo tanto, no era posible la existencia de un tribunal -
enmarcado fuera del ámbito del poder judicial.

La tercera y cuarta ley organizaba el supremo poder --
legislativo en dos cámaras: senadores y diputados, asimismo
se decretaba la organización del Supremo Poder Ejecutivo --
depositado en un Presidente el cual en la mayor parte de --
sus actos tendría la vigilancia del Supremo Poder Conserva--
dor.

A su vez y por primera vez en un texto constitucional--
se proclamaba el procedimiento contencioso-administrativo y
el contencioso-fiscal, este volvía a sujetarse al poder - -
judicial. Para el procedimiento contencioso-administrativo--
sirve de base el artículo 12 de la ley quinta que señala:

(6) Id., pág., 220.

"Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

VI.- Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebrados por el supremo gobierno o por su orden expresa".
(7)

En el caso del contencioso-fiscal se regula en el artículo 10., de la ley quinta:

"El Poder Judicial de la República, se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia."
(8)

Sin embargo la aplicación de las leyes centralistas no tuvieron una acción efectiva, debido a la inconformidad mantenida por los federalistas lo que ocasionó una reforma.

En efecto, el 31 de julio de 1840 se sugiere por la junta legislativa la supresión del Supremo Poder Conservador; y se propone, más tarde, el control de la constitucionalidad de las leyes del Congreso y de los actos del Ejecutivo como atribución propia de la Suprema Corte de Justicia.

Con esta propuesta de reforma únicamente se logró desplazar la facultad de autocontrol del Supremo Poder Conservador a la Suprema Corte de Justicia, subsistiendo el principio tradicional de que los tribunales ordinarios son competentes para conocer del conflicto entre los administrados y el poder público.

(7) Id., pág., 230.

(8) Id., pág., 232.

1.1.5. LAS BASES ORGANICAS DEL 12 DE JUNIO DE 1843.

La junta legislativa expide las "Bases Orgánicas de la República Mexicana", de fecha 12 de junio de 1843, que en el artículo 5o., señala en forma estricta la división de -- poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, siendo el depositario del poder ejecutivo el Presidente de la República, -- quien por el carácter y número de atribuciones tenía una -- supremasía sobre los poderes legislativo y judicial.

Sin embargo, se reconoció, en forma limitada y por -- primera vez la materia contencioso-administrativo en el -- artículo 118.

"Son facultades de la Corte Suprema de - ---
Justicia:

IV.- Conocer en tela de juicio sobre contratos --
autorizados por el Supremo Gobierno;

V.- Conocer de la misma manera de las demandas --
judiciales que un Departamento intentare contra --
otro, o los particulares contra un Departamento, --
cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente - -
contencioso" (9)

A su vez se establece la prohibición para conocer la Corte --
Suprema de Justicia en su artículo 119:

"La Corte Suprema de Justicia no puede cono-
cer:

II.- De los asuntos gubernativos o económicos de --
la Nación o de los Departamentos." (10)

A su vez se organiza el Consejo de Estado que conforme al -
artículo 111 de dicho ordenamiento, tiene obligación de - -
rendir dictamen al gobierno en todos los asuntos que le - -

(9) Id., pág., 424.

(10) Id., pág., 425.

exijan estas Bases y en los demás casos que le consulten.

Aunque formalmente esta Constitución regula las relaciones del particular con el estado, en los casos de conflicto del administrado con el poder público; ya se reconoce la necesidad de dar independencia al poder judicial en cuanto a las controversias de los departamentos, señalándose que en cada departamento habría un tribunal superior de justicia y jueces inferiores, todos los negocios que comenzaran en los juzgados inferiores terminarían en todas las instancias dentro del territorio del departamento.

Estas bases si bien presidieron uno de los períodos más difíciles de la historia de México, también es cierto que tuvieron muy poca vigencia.

1.1.6. TRIBUNAL LARES.

El 25 de mayo de 1853, se proclama la "Ley para el arreglo del Contencioso Administrativo y su Reglamento", cuyo autor fué el distinguido jurista Don Teodosio Lares.

(11)

Esta ley estatuyó en la sección segunda un Consejo de Estado formado por cinco secciones correspondientes a cada una de las Secretarías de Estado, las cuales conocerían y darían resolución a todos los asuntos que se pusieran a su

(11) Don Teodosio Lares, fue uno de los miembros más importantes del partido conservador mexicano, estuvo al servicio de Santa Anna y posteriormente del Imperio de Maximiliano, fue ministro de justicia de 1808. Murió en 1870 en la Habana, Cuba.

consideración en los ramos respectivos actuando como Consejo Particular de Cada Ministro, con un proceso contencioso-administrativo de justicia retenida, que constituye en su evolución general el primer precedente de un tribunal administrativo.

El Consejo de Estado Lares tuvo algo distinto a su -- modelo del Consejo de Estado Francés, ya que determinó su -- competencia mediante el sistema de enumerar las áreas administrativas que daban origen al conflicto, a diferencia del francés en el que sus facultades estaban determinadas en -- forma genérica.

La Ley Lares, indicaba que el poder judicial quedaba -- excluido para conocer de las cuestiones administrativas -- cuya solución se encomendó al consejo de estado, el cual -- formaba parte de la estructura del poder ejecutivo.

Siendo la primera vez en que se habla de la existencia de un tribunal fuera del ámbito del poder judicial, sirviendo años después de base para la creación de tribunales -- administrativos que estuvieran fuera de la órbita del poder judicial federal.

La competencia que tenía este órgano dentro de la legislación mexicana está regulada en los siguientes preceptos:

*Artículo 2o.- Son cuestiones de administración las relativas:

I.- A las obras públicas.

II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.

III.- A las rentas nacionales.

IV.- A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.

V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.

VI.- A su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesario la aplicación del derecho civil". (12)

El reglamento de la Ley fue el encargado de explicar - el contenido de cada renglón y fijar los aspectos que dan lugar a las cuestiones administrativas o contencioso-administrativas, en sus artículos del primero al quinto.

Para delimitar la competencia del Consejo de Estado en cada materia contencioso-administrativa y las dudas que - sobre esta hubiera, se estableció un tribunal de conflictos que como el francés resolvería las controversias de atribución entre las autoridades administrativas y judiciales, -- estatuyéndose en el artículo 60,, de la ley:

"Las competencias de atribución entre la - - autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera Sala de la Suprema - - Corte, compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros designados - unos y otros por el Presidente de la República. - Será presidente de este tribunal el que lo fuere de la misma sala, y solo votará en caso de empate para decidirlo". (13)

En el capítulo VI del reglamento denominado "De las -- Controversias", se señalaba el procedimiento que se seguiría para que la administración por conducto del procurador general o representante del fisco recobrara para su jurisdicción algún negocio del que conocía un juez o tribunal judicial-

(12) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Porrúa, México, 1959, pág., 230.

(13) Id., pág., 279.

y así se establecía en su artículo 61:

"Citando la ley en que se apoyen para reclamar el negocio. El juez del orden judicial suspenderá el procedimiento y expondrá sus razones para defender su competencia, quedando a la Primera Sala de la Suprema Corte la decisión definitiva." (14)

El reglamento prevé en el capítulo segundo el procedimiento administrativo que se lleva a cabo en tres fases y de las cuales solo las dos últimas son estrictamente propias de la materia contenciosa.

Para poder demandar a la administración, existía la obligación de presentar previamente ante la autoridad o ministro cuyo ramo pertenecía la materia de la reclamación, una memoria en que se expondría con sencillez y claridad los hechos y fundamentos legales precisando el objeto de la reclamación.

Si transcurrido un mes no se llegaba a un acuerdo entre las partes, la demanda se remitía a la sección del contencioso- notificando de ello al Procurador General y al demandante.

La sección de lo contencioso del Consejo de Estado, estaba integrado por cinco abogados designados por el Presidente de la República.

El Procurador tendría un término de 20 días para contestar y el reclamante 3 días para replicar, si a juicio de la sección hubiese necesidad de pruebas, se fijaban los hechos por probar y el lapso para el desahogo de las mismas,

cerrando el período de pruebas, el auto respectivo abriría - el de alegatos otorgando un término de 6 días a cada parte para verificarlos. Concluidos los mismos dentro de los 15 - días siguientes, se dictaba la resolución que procedía.

La resolución se notificaba a las partes y se entregaba copia de ella a los ministros, siendo necesario que estuvieran de acuerdo tanto las partes como los ministros con la - resolución, para que ésta fuera ejecutable, por lo que en - caso de inconformidad el asunto era llevado en apelación -- ante el Consejo de Ministros cuya decisión era definitiva.

Se entregó la decisión de los asuntos según se ha relatado, en primera instancia a una sección del Consejo de - - Estado y la segunda al Consejo de Ministros.

Se establecían tres tipos de recursos: El de aclaración que únicamente podía ser presentado para depurar la -- resolución que fuera contradictoria; el de nulidad procedía contra las actuaciones por defecto de procedimiento que se emitieran en resoluciones definitivas y el recurso de - --- fondo en el que se ventilaba la legalidad de las resoluciones.

Este precedente para la materia contencioso-administrativa en la legislación mexicana tuvo poca vigencia, ya que provocó un desorden en los medios jurídicos al grado tal de ser impugnada la Ley Lares ante los tribunales judiciales - y ser declarada esta inconstitucional.

El Ministro de la Suprema Corte de Justicia Ignacio -- Vallarta sostuvo la inconstitucionalidad por considerarla -- violatoria a la división de los poderes que señalaba la --- constitución, ya que la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola - ---- persona, es decir, el ejecutivo y el judicial en materia -- administrativa.

La Ley Lares pues, tuvo una vida efímera no teniendo - oportunidad de probar su valor y trascendencia para la administración y el derecho mexicano, ya que al triunfo del - - gobierno federal por la revolución de Ayutla del 21 de - -- noviembre de 1855 se abolieron todas las leyes sobre admi-- nistración de justicia dictadas a partir de 1852.

1.1.7. CONSTITUCION FEDERAL DE 1857.

Esta Carta Magna puso al poder ejecutivo bajo el - --- control del Congreso de la Unión, depositó la soberanía en el pueblo, señalando por primera vez la autonomía y libertad de los estados federales concerniente a su régimen interior.

En cuanto a la estructura del gobierno, se señalaron - los tres poderes clásicos establecidos en el título tercero artículo 50:

"El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y - - judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositar el legislativo en un individuo." (15)

(15) Tena Ramírez, Felipe. ob., cit., pág., 614.

El contencioso-administrativo quedó en la competencia de los tribunales federales al estatuirse:

"Artículo 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

1.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

2.- De las que se deduzcan del derecho marítimo.

3.- De aquellas en que la Federación fuera - parte". (16)

No se estableció disposición que reglamentara de manera -- específica el contencioso-administrativo, por lo tanto -- nunca surgieron tribunales administrativos.

El artículo 97 en su primera fracción fué reformado - el 29 de mayo de 1884, quedando de la siguiente manera:

"Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación solo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y Tribunales Locales del orden común de los -- Estados del Distrito Federal y Territorio de -- Baja California". (17)

Se trata de un sistema en que el control y la decisión final de las contiendas derivadas de obras de la administración pública corresponden a los jueces, eliminándose la idea de pensar en una organización del contencioso-administrativo en el que no intervengan jueces del poder judicial.

(16) Id ., pág., 668.

(17) Id., pág., 707.

La materia contencioso-administrativa en la Constitución en cita, correspondió única y exclusivamente a los tribunales ubicados en el poder judicial, la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Tribunales de Distrito, previniéndose que la resolución dictada por los mismos debería respetar en todo tiempo las garantías individuales y la soberanía de la Federación y de los Estados.

Se dieron algunas críticas encaminadas a señalar que no hacía falta en el derecho nacional la instancia de la materia contencioso-administrativa, pues ésta, estaba suplida por el juicio de garantías.

Debe aclararse que desde su origen el juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad de todos los actos y leyes del gobierno, así como una protección a las garantías individuales; por lo que realiza la función de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos y leyes gubernamentales, siendo un procedimiento que carece de asesoría jurídica gratuita para los particulares de escasos recursos, por lo tanto, resulta en ocasiones ser una justicia inaccesible directamente por su complicada técnica. Además una vez agotado el juicio de amparo, el particular ya no tiene otra instancia para impugnar la resolución que fuera contraria a sus intereses.

En cuanto al procedimiento contencioso-administrativo es por naturaleza el instrumento ideal para controlar la -- legalidad de los actos de las autoridades administrativas, -- siendo un proceso simple, sin formulismos lográndose con -- ello una pronta y expedita impartición de justicia. Además -- proporciona asesoría jurídica gratuita siendo por lo tanto -- una justicia accesible para todos los administrados.

1.1.8. TRIBUNAL DEL IMPERIO.

Napoleón III había encontrado a la persona que podía -- administrar en México en sentido favorable sus intereses, -- siendo elegido en 1864 Maximiliano de Habsburgo, quien -- declaró que su poder sería transitorio y solo lo conservaría -- el tiempo preciso para crear un orden regular y establecer -- instituciones liberales.

El 10 de abril de 1865 se expidió el "Estatuto Provisio -- nal del Imperio Mexicano", que pretendía una monarquía -- moderada hereditaria como forma de gobierno.

Teodosio Lares siendo ministro de justicia promueve de -- nueva cuenta la creación de un contencioso-administrativo -- similar al Consejo de Estado francés, pero sin embargo su -- propósito por razones históricas no prosperó, ya que nunca -- se dictó dicha legislación en virtud de que el Estatuto -- carecía de vigencia práctica, de validez jurídica y además -- en julio de 1867 llegó a la ciudad de México Benito Juárez, -- restableciendo la República.

Sin embargo, es notoria la trascendencia de la idea del jurista Teodosio Lares, respecto al funcionamiento y aplicación del contencioso-administrativo, quien proponía lo siguiente:

La materia contencioso-administrativa estaría a cargo de los consejos departamentales que auxiliaban a los prefectos como delegados del emperador para la administración de los departamentos. El Consejo de Estado que se pretendía establecer, tendría funciones legislativas, a su vez impartiría la justicia administrativa como órgano de jurisdicción retenida.

Este órgano estaría regulado por el artículo 18 del decreto sobre la organización de los ministerios del 12 de octubre de 1865, así como por la Ley sobre lo contencioso-administrativo y su reglamento, ambos del 1º., de noviembre del mismo año, semejándose a la Legislación Lares. Por eso se explica que la sección del contencioso tuviese la misma competencia que la ley de 1853.

Habían de pasar muchos años para que se pretendiera la creación de un nuevo órgano contencioso-administrativo.

1.1.9. CONSTITUCION DE 1917.

El 5 de febrero de 1917, se promulgó la Constitución que rige en la actualidad, la cual contempla por primera vez el otorgamiento de garantías de carácter social.

A su vez se dió una nueva organización al estado - ---
consistiendo en que se le otorgaba al poder ejecutivo diver
sas facultades que tenían preeminencia sobre las atribucio
nes de los otros dos poderes.

El principio de la división de poderes se conservó ---
de la misma manera como se había organizado en las constitu
ciones anteriores; en poder legislativo, ejecutivo y judi
cial, pero señalándose una excepción a la función de legis
lar, consistiendo en:

"Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federa
ción se divide para su ejercicio en: Legislativo,
Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o --
más de estos poderes en una sola persona o corpo
ración, ni depositarse el Legislativo en un indi
viduo, salvo el caso de facultades extraordinarias
al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto
por el artículo 29". (18)

No hubo reformas sustanciales a la justicia administra
tiva solo el artículo 97 que señalaba la competencia de los
Tribunales de la Federación en la Constitución de 1857, - -
tuvo algunas variantes en la Carta Magna de 1917.

El contenido del proyecto reformador señalaba:

"Artículo 103.- Corresponde a los Tribunales
de la Federación conocer:
I.- De todas las controversias del orden civil o
criminal que se susciten sobre el cumplimiento y
aplicación de leyes federales o con motivo de ---
los tratados celebrados con las potencias extran
jeras (el subrayado es mío); pero cuando dichas -
controversias solo afecten intereses particulares,
podrán conocer también de ellas, a elección del -
autor, los jueces y tribunales locales del orden
común de los Estados, del Distrito Federal y - --
Territorios. Las sentencias de primera instancia-

(18) Nava Negrete, Alfonso., ob., cit., pág., 288.

serán apelables ante el superior inmediato del -- juez que conozca del asunto en primer grado; de -- las sentencias que se dicten en segunda instancia podrá suplicarse para ante la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley.

II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III.- De aquellas en que la Federación fuere parte

IV.- De las que susciten entre dos o mas Estados, o un Estado y la Federación;

V.- De las que surjan entre un Estado y uno o mas ciudadanos de otro;

VI.- De los casos concernientes a miembros del -- Cuerpo Diplomático y Consular".(19)

En este proyecto se habla de "controversias de orden civil - o criminal", cuestionándose si se suprimían las contiendas administrativas de la competencia de los tribunales de la - Federación, No quedaban excluidas las controversias administrativas, aun cuando no se hace referencia expresa a la - materia administrativa, tanto la doctrina como la legislación consideraron que se encontraba implícita al señalarse las controversias civiles entendidas en sentido amplio.

Además surgió otro problema de interpretación de este proyecto reformador en el sentido de conocer si para resolver las controversias administrativas era necesario promover el juicio de amparo o si bien dicho precepto señalaba la -- existencia de un proceso distinto al juicio de garantías. En realidad señalaba sólo dos vías procesales aptas para encausar las resoluciones de las controversias que se -- daban entre los particulares y la administración, siendo-

(19) Tena Ramírez, Felipe ob., cit., pág., 793.

estas vías: el juicio de amparo y el proceso de legalidad, éste último terminaba en su tercera instancia con la promoción del recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia.

De todos los antecedentes señalados, se observa que -- la justicia administrativa tuvo un estado confuso, ya que -- no ofrecía al administrado medios prácticos y eficaces de -- defensa contra las resoluciones que se dictaran en materia -- administrativa y en las que se afectaran sus intereses -- legítimos y sus derechos. No siendo hasta la promulgación -- de la Ley de Justicia Fiscal del 31 de agosto de 1936, que -- se crea por primera vez en la legislación nacional un tri -- bunal administrativo denominado Tribunal Fiscal de la -- Federación; el cual conoce de controversias administrativas, -- específicamente las de índole fiscal y situado dentro de -- la esfera del Poder Ejecutivo Federal. Con este órgano -- jurisdiccional se termina con el ambiente precario, compli -- cado y confuso que imperó durante muchos años; en materia -- administrativa.

CAPITULO II.

LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

- 2.1. Constitucionalidad de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México.
 - 2.1.1. Iniciativa de Reforma del 27 de diciembre de 1932.
 - 2.1.2. Iniciativa de Reforma del 30 de diciembre de 1946.
 - 2.1.3. Iniciativa de Reforma del 15 de noviembre de 1965.
 - 2.1.4. Iniciativa de Reforma del 8 de octubre de 1974.
 - 2.1.5. Iniciativa de Reforma del 10 de agosto de 1984.
- 2.2. Tribunal Fiscal de la Federación.

CAPITULO II.

2. LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

2.1. CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

Es un aspecto esencial para poder acreditar la existencia de los órganos administrativos el estudio del artículo 104 Constitucional y sus reformas, ya que éste es el fundamento legal para que surjan a la vida jurídica y tengan - - validez los tribunales administrativos.

2.1.1. INICIATIVA DE REFORMA DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1932.

Esta iniciativa se presentó el 27 de diciembre de 1932 ante la Cámara de Diputados, por la diputación de Jalisco, encabezada por el Licenciado Clemente Sepúlveda.

Se propuso suprimir el recurso de súplica o de tercera instancia de una manera absoluta y definitiva para toda - - clase de negocios.

Dentro de las razones que se dieron para que se verificara la reforma, se sostuvo la necesidad de que las controversias que originaran la aplicación y cumplimiento de las Leyes Federales y Tratados Internacionales, fueran apelables únicamente en segunda instancia ante el superior inmediato del juez que conociera del asunto en primer grado. Esto - - cumpliría con el principio constitucional de impartición de justicia de una manera pronta y expedita.

Una vez aprobada la iniciativa de reforma se modificó la fracción I del artículo 104 Constitucional, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1934.

El texto definitivo quedó así:

"Artículo 104.- Los Tribunales de la Federación conocerán: I.- De todas las controversias del orden civil y criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia, serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado". (20)

2.1.2. INICIATIVA DE REFORMA DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1946.

El 31 de agosto de 1936, se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, la cual creó el primer tribunal administrativo -- llamado Tribunal Fiscal de la Federación.

Este ordenamiento suscitó diversas críticas, pues se puso en evidencia que a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación como primer órgano administrativo, no existía ningún texto constitucional que autorizara la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la Unión, ni por el Poder Ejecutivo Federal.

No fue sino hasta el 30 de diciembre de 1946, diez años después de haber fungido el Tribunal Fiscal, que se --

reformó nuevamente el artículo 104 Constitucional, consis--
tiendo dicha reforma en la adición de un segundo párrafo a
la fracción I del citado precepto.

Con esta reforma no solo se otorgó la base jurídica --
constitucional para la creación en el derecho mexicano de -
tribunales administrativos, sino que a su vez adquirió lega
lidad el Tribunal Fiscal de la Federación.

El texto de la reforma aprobado fue el siguiente:

"Artículo 104.- Los Tribunales de la Federa--
ción conocerán: I.-
En los juicios en que la Federación esté intere--
sada, las leyes podrán establecer recursos ante -
la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias
de segunda instancia o contra las de Tribunales -
Administrativos creados por ley federal, siempre
que dichos Tribunales estén dotados de plena - --
autonomía para dictar sus fallos". (21)

Este párrafo fijó dos características que debían tener
los tribunales administrativos:

- a).- Solo por ley federal se podían crear y,
- b).- Se exige que los tribunales administrativos estén dota
dos de plena autonomía para dictar sus fallos.

Por su naturaleza estos órganos administrativos están--
ubicados dentro del Poder Ejecutivo Federal y p~~este~~ estable
cería los actos que serán materia de la justicia que impar
tan estos órganos administrativos.

2.1.3. INICIATIVA DE REFORMA DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 1965.

El artículo 104 Constitucional volvió a reformarse - -

(21) García Silva, Agustín. El Tribunal de lo Contencioso
Administrativo del Distrito Federal, Revista del Pensamiento
Jurídico, año I, vol., II., junio 1977, pág., 97.

mediante la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo -- Federal ante la Cámara de Senadores el 15 de noviembre de - 1965, la cual una vez aprobada entró en vigor en octubre de 1968.

Esta reforma propuso en lugar de un segundo párrafo -- para la fracción I del artículo 104 Constitucional, dos - - párrafos modificándose en consecuencia el párrafo segundo - vigente en esa época.

El texto aprobado fué:

"Artículo 104.- Los Tribunales de la Federación conocerán:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento -- y aplicación de leyes federales o con motivo de - los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias solo afecten - intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor los jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior - inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Las leyes federales podrán instituir tribunales - del 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.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos Tribunales Administrativos, solo en los casos que señalen las leyes federales, y - siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

(lo subrayado es mío)

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo - -- indirecto, y la resolución que en ella dicte la - Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las - normas que regulan la ejecutoriedad y el cumplimiento de las sentencias de amparo". (22)

Este nuevo texto resuelve que el objeto de los tribunales - administrativos es el de dirimir las controversias que - -- se susciten entre la Administración Pública Federal o del - Distrito Federal y los particulares.

A su vez esta reforma introdujo un factor importante - consistente en la constitucionalización de la jurisdicción - administrativa especializada y autónoma. Asimismo ratifica - la idea de que fuese una ley federal la que diera vida o -- existencia a los tribunales administrativos, previniéndose - la posibilidad de que la ley hiciera recurribles sus senten - cias definitivas a través del recurso de revisión interpues - to ante tribunales del Poder Judicial, manteniéndose el - -- principio de desahogo del recurso conforme al procedimiento de amparo indirecto.

2.1.4. INICIATIVA DE REFORMA DEL 8 DE OCTUBRE DE 1974.

Posteriormente fue nuevamente modificado el artículo - 104 constitucional, por decreto publicado en el Diario - -- Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974.

La reforma obedeció a la necesidad de actualizar el - -- texto constitucional excluyendo las palabras "territorio y -

territorios federales" de la fracción I en su primer párrafo, ya que a la fecha no tenían existencia en la República Mexicana los territorios, ya que solamente estaba integrada por estados libres y soberanos.

esta modificación no afectó a la justicia contencioso-administrativa.

2.1.5. INICIATIVA DE REFORMA DEL 10 DE AGOSTO DE 1987.

Por último el artículo 104 constitucional fué reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, en el que se adiciona la fracción I-B y se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I.

El texto vigente del artículo mencionado señala:

"Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta constitución, solo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria

de los artículos 103 y 107 de esta Constitución - fije para la revisión en amparo indirecto, y en - contra de las resoluciones que en ellas dicten -- los Tribunales Colegiados de Circuito, no procede rá juicio o recurso alguno".(23)

El segundo párrafo de la fracción I del artículo antes transcrito, se derogó debido a que anteriormente se - encontraba en dicho párrafo bajo el rubro del Poder Judicial la facultad de poder crear a través de leyes federales - -- Tribunales de lo Contencioso Administrativo, siendo esto el reflejo de un desconocimiento por parte de los legisladores de los niveles tanto federal como local; por lo que se -- - incorporó en los mismos términos al artículo 73 Constitucio nal a través de la adición de la fracción XXIX-H.

Así se trasladó al artículo 73, la competencia para -- crear tribunales administrativos, por lo que el Congreso de la Unión tiene fundamento con arreglo al cual se apoya para la emisión de una ley que instituya Tribunales de lo Contencioso Administrativo, no solo a nivel federal, sino también en el Distrito Federal.

El texto vigente del mencionado artículo es el siguiente.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:
XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que - --- tengan a su cargo dirimir las controversias que - se susciten entre la Administración Pública - ---

(23) Reforma al artículo 104 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, pág., 3.

Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, -- su funcionamiento el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones". (24)

Con la adición de la fracción XXIX-H existe una conformidad entre la función legislativa del Congreso de la --- Unión de carácter federal y la de índole local, al tener -- competencia para legislar en todo lo relativo al Distrito -- Federal.

La derogación de los párrafos tercero y cuarto de la -- fracción I del artículo 104 Constitucional, se dieron con -- el propósito de sustituirlos por la fracción I-B (transcrita en la hoja No. 26).

Dicha fracción I-B mantiene la existencia del recurso - de revisión contra resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y permite que los -- órganos del Estado que han recibido un fallo adverso de -- dichos tribunales, dispongan de un medio de control de la - legalidad de las resoluciones emitidas por los órganos administrativos.

Dado que este recurso de revisión involucra problemas - de legalidad, su conocimiento queda atribuido a los Tribunales Colegiados de Circuito.

(24) Reforma al artículo 73 Constitucional, publicada - en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de - 1987, pág. 3.

2.2. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Se expide la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el --
Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, la-
cual creó por primera vez en la legislación mexicana un - -
tribunal administrativo al cual se le denominó Tribunal - -
Fiscal de la Federación.

La Ley de 1936 en su exposición de motivos estableció:

"El propósito que perseguía el ejecutivo al -
crear el tribunal fué el de que tome nacimiento --
y se desenvuelva un órgano que prestigie en - ---
México una institución como la de la justicia - -
administrativa a la que tanto deben otros países -
en punto a la creación del derecho que regula los-
servicios públicos". (25)

En este tribunal se marca por primera vez la separación
de la tradición judicialista, es decir, no se ubica en el --
poder judicial sino dentro de la estructura del poder ejecu-
tivo, imitando al sistema de justicia administrativa - ----
francés; pero además su competencia no se limita a la mate--
ria administrativa sino específicamente a la de carácter --
fiscal.

El Tribunal Fiscal de la Federación ha evolucionado desde
su creación hasta la actualidad, básicamente en tres etapas:

- 1.- A partir de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 que dió --
nacimiento al citado órgano.
- 2.- La segunda etapa se inicia con la primera Ley Orgánica -

(25) Ley de Justicia Fiscal, exposición de motivos, --
Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936, -
pág. 5.

del Tribunal Fiscal que entró en vigor el 1º de abril de 1967. Esta dispuso que el tribunal funcionaría como un órgano de jurisdicción delegada, esto es, dictaría sus fallos en representación del ejecutivo federal y estaría dotado de plena autonomía siendo por lo tanto independiente de la Secretaría de Hacienda y de cualquiera otra autoridad administrativa.

3.- Esta tercera etapa es la situación que actualmente tiene el tribunal. Se inició con la segunda Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, publicada el 2 de febrero de 1978 entrando en vigor en agosto del mismo año. Esta ley no solo habla de la plena autonomía que debe gozar el tribunal, sino que establece la desconcentración de la justicia administrativa federal consistiendo en la creación de una Sala Superior y varias Salas Regionales distribuidas en el territorio nacional.

De las anteriores reformas efectuadas al artículo 104 Constitucional, destaca la del año de 1966; ya que por medio de la adición de la fracción I al citado precepto se estableció la base jurídica constitucional para la creación de tribunales administrativos siendo el primero el Tribunal Fiscal de la Federación. La fracción I del artículo 104 Constitucional sirvió años después como fundamento legal para la promulgación de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de fecha 17 de marzo de 1971, la cual creó el tribunal del mismo nombre.

CAPITULO III.

CARACTERISTICAS DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

3.1. Objeto.

3.1.1. Facultades de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

3.1.2. Efectos del Fallo.

3.2. Distinción entre el contencioso de anulación y el Contencioso de plena jurisdicción.

3.3. Recursos.

CAPITULO III.

3. CARACTERISTICAS DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

3.1. OBJETO.

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

El instrumento de la justicia administrativa para la -- protección jurídica de los administrados es la jurisdicción administrativa. Entendiéndose por jurisdicción a la función pública que tiene por objeto resolver las controversias - -- jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y - que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual decide dichas controversias de manera imperativa y - en una posición imparcial. (26)

El órgano del Estado encargado de resolver las contro- versias entre la Administración Pública Federal y los --- particulares son los tribunales administrativos denominados- de lo contencioso-administrativo.

El objeto formal del contencioso-administrativo está ---

(26) Fix Zamudio, Hector. Introducción a la Justicia - Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Coleg.o Nacional, México, 1983, pág. 54.

constituido por el conjunto de órganos que tienen competencia para resolver las controversias que se susciten entre la Administración y los particulares.

El objeto material del contencioso-administrativo se da cuando se suscita un litigio controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la Administración que realiza el acto lesivo.

Para que se de el objeto material, deben darse los siguientes elementos:

- a) Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad -- por su propia naturaleza o porque se hayan agotado los -- recursos que establecen las leyes.
- b) Provocado por un acto de la administración Pública en uso de sus facultades regladas para la realización de sus fines.
- c) Que lesione el acto a un particular o a otra persona o -- autoridad.
- d) Que vulnere derechos subjetivos de carácter administra- - tivo o agravie intereses legítimos y,
- e) Que infrinja la norma administrativa que regula su activi-
dad.

3.1.1. FACULTADES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La jurisdicción administrativa ha sido dividida por la doctrina y jurisprudencia nacional para su estudio en diversas categorías, las cuales se inspiraron en la doctrina - - francesa.

Por la extensión de las atribuciones de los organismos-
que ejercen la jurisdicción administrativa se distinguen - -
tres clases:

1.- Jurisdicción Retenida, es aquella que se realiza por - -
organismos situados dentro de la esfera de la Administración
Pública. Poseen cierto grado de independencia funcional, sus
decisiones no son obligatorias sino que requieren del reco--
nocimiento por parte de las autoridades administrativas de -
mayor jerarquía.

Como ejemplo se da el Consejo de Estado francés desde -
su creación en 1790 hasta la reforma de 1872.

2.- Jurisdicción Delegada, se configura cuando el órgano - -
o tribunal administrativo formula sus decisiones con - -----
carácter definitivo y obligatorio, pero las pronuncia a nom-
bre de la administración ya que formalmente dichos organis--
mos siguen perteneciendo a la esfera de la misma.

La ley les delega a estos tribunales las facultades - -
jurisdiccionales que pertenecían anteriormente a las autori-
dades administrativas, caracterizándose como un verdadero --
tribunal, lo cual no acontece en la jurisdicción retenida.

3.- Jurisdicción Dotada de Plena Autonomía, se da cuando el
órgano que resuelve las controversias administrativas perte-
nezca o no formalmente al poder judicial, dicta sus fallos -
de manera autónoma sin vinculación alguna con la administra-
ción pública.

Como ejemplo se tiene al Tribunal Fiscal de la Federación a partir de la expedición de su ley orgánica de 1967 la cual otorgó el carácter de plena autonomía que se elevó a rango constitucional en las reformas al artículo 104 fracción I, que entraron en vigor en 1968 y después tuvieron aplicación en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971.

3.1.2. EFECTOS DEL FALLO.

Por los efectos de la sentencia pronunciada por los tribunales u organismos de jurisdicción administrativa, se han distinguido tradicionalmente cuatro tipos de contencioso administrativo, que son:

1.- El contencioso de interpretación y el contencioso de represión, estos son de relativa importancia pues su alcance no es aplicable al campo del derecho tributario mexicano.

El primero se limita a fijar el sentido jurídico de una ley o reglamento que aplica la administración pública.

En cuanto al segundo es un procedimiento encaminado a revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas.

2.- Contencioso de plena jurisdicción, consiste en un reconocimiento jurisdiccional de un derecho violado y la reparación de esa violación por la reforma del acto que lo vulnera.

En el contencioso de plena jurisdicción, la jurisdicción administrativa tiene todos los poderes habituales del juez protegiendo al particular de todas las violaciones que sufra en sus derechos. El juzgador está capacitado a su vez para revisar los actos de la administración que lesionen los intereses legítimos de los particulares disponiendo de poderes muy amplios, ya que puede o bien pronunciar la anulación de una decisión administrativa o reformar total o parcialmente el acto administrativo atacado. Esto implica que la sentencia podrá obligar a la realización de otra conducta administrativa que satisfaga la pretensión del actor, o aún más, que la sentencia misma alcance este cometido substituyendo a la conducta que es innecesaria.

Como ejemplo tenemos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal al cual en un principio se le otorgó el carácter de plena jurisdicción el cual lo perdería posteriormente con la reforma de 1973, transformándolo en un tribunal de simple anulación.

3.- Contencioso de anulación, este tribunal no tiene los poderes habituales del juez, ya que únicamente se limita a pronunciar la nulidad del acto o la resolución impugnada, pero sin poder reformarla. Es decir sin modificar el acto ni substituirlo con su propia decisión, siendo la autoridad administrativa que emitió el acto la que podrá substituir el mismo por otra providencia de acuerdo con los lineamientos de la resolución judicial.

En el juicio de lo contencioso-administrativo de anulación, las causas por las que se puede reclamar la revocación de una resolución entre otras son las siguientes;

- a).- Incompetencia del órgano administrativo que produjo el acto.
- b).- Inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la norma administrativa para la emisión del acto, es - - decir carece de fundamentación y/o motivación.
- c).- Violación de la ley es decir, disconformidad del acto - administrativo con la norma legal que lo rige y,
- d).- Se origina el acto por motivos extraños a la finalidad de la ley que lo autoriza.

En los tres primeros se habla que hay desvío de poder - (denominación adoptada de la doctrina francesa) por parte de la autoridad responsable, esto, en nuestra legislación, se - conoce como vicios de ilegalidad, los cuales tienen por - -- objeto nulificar la resolución impugnada para el efecto de - que se restaure la legalidad que ha sido infringida por la - administración pública.

El tribunal de anulación puede conocer de toda contro--versia que surja entre particulares y estado, con las salvedades siguientes:

- 1º.- Es incompetente para conocer de la constitucionalidad - de un ordenamiento expedido por el poder legislativo.
- 2º.- Es incompetente para conocer de inconformidades sobre -

actos políticos o de gobierno del poder ejecutivo así como del poder judicial.

3.2. DISTINCION ENTRE EL CONTENCIOSO DE ANULACION Y EL CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCION.

PLENA JURISDICCION.

El juez puede optar cuantas medidas sean necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante.

En este se discute la violación del derecho subjetivo -- o garantía constitucional -- y cuenta con medios para -- hacer cumplir sus sentencias.

El efecto de la sentencia es interpartes solo produce -- efectos contra las autoridades señaladas como responsables.

DE ANULACION.

El juez únicamente se limita a anular el acto o procedimiento llevado a cabo por la autoridad administrativa.

Se discute la violación de la ley y no cuenta con medios -- para hacer cumplir sus resoluciones.

El efecto de la sentencia es general produciendo consecuencias aun en contra de autoridades que no fueron señaladas como partes.

3.3. RECURSOS.

Uno de los aspectos esenciales de una ley de procedimiento administrativo radica en la regulación uniforme y --- precisa de los medios de impugnación de los actos y resoluciones administrativas, que se establecen no solo en interés de los particulares afectados, sino también en beneficio de la propia administración.

Gramaticalmente la palabra recurso deriva del latín --- "Recursus", "Acción y efecto de recurrir vuelta o retorno de una cosa al lugar donde salió". (27)

(27) Pallares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, 14a., ed., Porrúa, México, 1981, pág. 681.

Gabino Fraga opina "el recurso administrativo constituye un medio legal de defensa de que dispone el particular --- afectado en sus derechos o intereses por un acto administra-- tivo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad una revisión del propio acto, a fin de que dicha -- autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de -- encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del -- mismo". (28)

La doctrina ha clasificado los recursos en dos clases:

1.- Recursos Jurisdiccionales, se promueven ante los tribunales administrativos como lo son el Tribunal Fiscal de la Federación o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo - del Distrito Federal o en su caso ante tribunales judicia-- les (Tribunales Colegiados de Circuito).

En el recurso jurisdiccional se configura una relación jurídico-procesal, la cual es una vinculación que se establece entre las partes con el juzgador, es decir, va del - actor hacia el juez y por medio de él descienden hasta el - demandado.

La administración pública actúa como parte frente al - particular y hay una autoridad por encima de ellos que es el juez el que contiene a ambas partes no siendo por lo -- tanto juez y parte de la administración.

(28) Fix Zamudio, Hector. ob., cit., pág. 44.

2.- Recursos Administrativos, estos se promueven en el --- ámbito de la autoridad administrativa que expidió el acto - administrativo cuya revocación se pretenda.

Estos recursos tienen un fundamento jurídico, ya que -- por una parte la base esencial es que la misma administra- - ción revisa sus propios actos para corregir los errores y -- violaciones que afecten la esfera jurídica de los adminis- trados, con el objeto de evitar un proceso posterior ante -- los tribunales administrativos. En un segundo término estos recursos están dirigidos a tutelar los derechos e intereses legítimos de los particulares en base al principio esencial- del estado de derecho.

Los elementos necesarios con que debe contar el recurso administrativo son:

- a) Que el recurso esté previsto en la ley como medio de - - defensa.
- b) Que exista un acto administrativo que lesione la esfera - jurídica del particular promovente.
- c) Se señale la autoridad administrativa o el superior - -- jerárquico ante el cual deberá interponerse el recurso.
- d) Que se señale plazo para su presentación, pues la carencia de este requisito haría ineficaz el acto administrativo.
- e) Se señalen requisitos de forma para proteger principalmen- te el interés general.
- f) La fijación de un procedimiento para su sustanciación.

g) Se señalen las autoridades encargadas de recibirlo y -- resolverlo en cuanto al fondo. La resolución puede compren- der la revocación, modificación, confirmación del acto - --- impugnado o la eliminación del recurso intentado.

En el ordenamiento mexicano la regulación de los recur- sos administrativos se encuentra dispersa dentro de las - --- múltiples disposiciones legales de carácter especializado, - no existiendo una compilación de leyes administrativas fede- rales. Esto ha producido una dificultad para que los - ---- particulares tengan conocimiento de la existencia y regula- ción de los recursos administrativos.

Además existe una confusión tanto en la tramitación de los medios de defensa administrativos como en su denomina- ción y configuración.

En la práctica las autoridades no han comprendido el -- beneficio de los recursos administrativos para la misma- --- administración y los consideran como un trámite dentro del - procedimiento administrativo, esto ocasiona que se complique y entorpezca la administración de justicia.

Todo esto influyó indudablemente a los autores de la -- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Dis- trito Federal, ya que establecieron en el artículo 28 que -- los particulares podrían elegir entre interponer el recurso- administrativo o acudir directamente ante el tribunal, dando la ley un carácter optativo a la interposición de los - ---- recursos administrativos.

El artículo 28 en su texto vigente señala:

"Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso o medio de - --- defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal; o bien, si está haciendo uso de dicho recurso o -- medio de defensa, previo desistimiento de los - -- mismos podrá acudir al Tribunal. Ejercitando la -- acción ante éste, se extingue el derecho para - -- ocurrir a otro medio de defensa ordinario. En materia fiscal deberán agotarse los recursos -- previstos en la Ley de Hacienda del Distrito Federal". (29)

Con esto se evita que el particular tenga que agotar primero el medio de defensa administrativo y esperar hasta que se -- resuelva, para después acudir en caso de que se confirme el acto ante el tribunal administrativo. En este principio se -- señala una excepción en materia fiscal ya que se deberán - - agotar primero los recursos administrativos.

El principio de definitividad que consiste en que se -- debe agotar los medios de defensa que señalen las leyes para posteriormente acudir ante el tribunal respectivo, en materia administrativa, resulta obsoleto; esto es debido a que en -- la mayoría de los casos los recursos interpuestos por el - - particular confirman el acto reclamado. Por lo que se puede ver esta instancia solo retarda la defensa de los derechos - e intereses de los administrados no cumpliendo con la equi-- dad y celeridad que requiere la impartición de justicia.

(29) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vigente.

Por ello es importante la regulación optativa que hace la ley del tribunal de los recursos administrativos, ya que no obliga al particular a agotar el principio de definitividad, salvo en el caso de la materia fiscal como lo señala el -- artículo 28 antes citado; sino que puede el administrado -- acudir cuando tenga conocimiento del acto reclamado directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cumpliéndose con el principio de economía procesal.

CAPITULO IV.

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL.

- 4.1. Creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
 - 4.1.1. Competencia.
 - 4.1.2. Procedimiento.
- 4.2. Definición de sentencia.
 - 4.2.1. Requisitos de la sentencia.
 - 4.2.2. Clasificación de las sentencias.
- 4.3. La sentencia que dicta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
 - 4.3.1. El cumplimiento de las sentencias dictadas por el -- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Dis- - trito Federal.

CAPITULO IV.

4. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1. CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La reforma del 15 de noviembre de 1966, surgió por -- la necesidad de dar una nueva base constitucional al --- Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta reforma fijó las bases para la creación de otro -- tribunal administrativo, publicándose en el Diario Oficial - de la Federación el 17 de marzo de 1971, la Ley del Tribu-- nal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para su creación, se dieron las siguientes bases:

1a.- Se tomaron en cuenta los antecedentes de otras institu-- ciones relacionadas con la materia. Además se subrayó que - siendo el régimen jurídico mexicano un "estado de derecho",- en el cual no se permite la intervención de los órganos del- estado en la esfera jurídica de los administrados, sino a -- base de una norma legal, por lo tanto era necesario el - -- surgimiento de una institución jurisdiccional que protegiera los derechos de los particulares ante los actos de las - - autoridades administrativas.

2a.- En la exposición de motivos de la ley, se afirmó - ---- "que el sistema de justicia propuesto permitiría a la - --- ciudadanía un acceso directo al tribunal, para que en - -- forma práctica y prescindiendo de procedimientos inoperantes

se encontraran los medios para lograr los fines de la ----
justicia." (30)

3a.- Se reconoció que si bien siempre han existido medios --
para la protección de los derechos del particular frente a -
la administración pública, aludiendo a los recursos adminis-
trativos, también la decisión en estos medios de defensa - -
queda siempre a cargo de la propia autoridad la que carece -
de la imparcialidad que requiere para una adecuada imparti--
ción de justicia. Por lo que la solución a dichos inconve--
nientes quedaba superada con la creación del tribunal en - -
cita, al cual no debería de contemplarse como un organismo -
ajeno a la realidad social, sino como el instrumento adecua-
do para que los habitantes del Distrito Federal pudieran - -
acudir a inconformarse de los actos que le afecten.

4a.- Con la creación del tribunal, se da un organismo accesi-
ble para los administrados, con un procedimiento expedito y
se proporciona la vía jurídica adecuada para refutar los ---
actos ilegales de las autoridades del Departamento del - ---
Distrito Federal, quedando estas sujetas a la jurisdicción -
del mismo.

De lo anterior se desprenden las siguientes caracterís-
ticas:

I.- La Ley del Tribunal en un principio lo estructuró como -
un tribunal de plena jurisdicción en donde las facultades --

del juez consistían en anular el acto que se impugnó, pero además podía condenar a la autoridad administrativa, es decir obligarla a la realización de otra conducta para satisfacer la pretensión del actor o aun mas en la sentencia misma el juez podía sustituir a la conducta que era innecesaria.

Inicialmente los artículos 77 y 79 principalmente lo configuraban como un contencioso de plena jurisdicción, siendo su texto original el siguiente:

"Artículo 77.- Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

I.-

II.-

III.- Los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos, cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado y en su caso la condena que se decreta".

"Artículo 79.- Las sentencias que declaren fundada la demanda dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado." (31)

Infortunada reforma la de 1973; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del mismo año, pues transformó al tribunal de plena jurisdicción a tribunal de simple anulación; cuyo poder se limita al derecho de anular los actos atacados de ilegalidad, sin que el juez administrativo tenga poder de reformarlos ni de substituirlos con su propia decisión.

El texto vigente denotativo de un tribunal de simple -
anulación es el siguiente:

"Artículo 79.- Las sentencias que dicten las salas del Tribunal no necesitarán formulismo -- alguno, pero deberán contener:

I.- La fijación clara y precisa de los puntos con trovertidos, así como el exámen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la sala, salvo las documentales -- públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen -- para dictar la resolución definitiva, debiendo -- limitarlos, en cuanto a la solución de la litis planteada, a los puntos cuestionados; y

III.- Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerá -- a los puntos de la litis planteada." (32)
(lo subrayado es mío)

La justificación de tal reforma, obedece, según cita - la exposición de motivos "debido a que la plena jurisdicción impediría a la autoridad demandada no solo corregir por sí misma las violaciones en que hubiere incurrido, sino el ejercicio de sus atribuciones, dentro de la órbita de competencia que le corresponda, de la cual no debe ser desplazada"
(33)

En mi opinión, las facultades que originalmente le -- habían sido conferidas de plena jurisdicción al tribunal, -

(32) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vigente.

(33) García Silva, Agustín. ob., cit., pág., 103.

deben ser reincorporadas, ya que antes de dicha reforma -- el tribunal privó de autoritarismo múltiples resoluciones -- administrativas, puso al descubierto y aniquiló cuantas -- veces intervino la lentitud burocrática enfrentándose al -- riesgo de perder su autoridad ante la acción arbitraria de -- autoridades de mayor y menor jerarquía. Desafortunadamente gozó muy poco tiempo del poder jurisdiccional que ponía en -- verdadero juicio de residencia al acto administrativo.

II.- Otra característica de este tribunal administrativo, -- la constituye su autonomía de que debe gozar. Atributo -- reconocido en el artículo 10., de la ley de la materia, en -- debida congruencia con la fracción XXIX-H del artículo 73 -- de la Carta Fundamental que señala:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:--
XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra -- sus resoluciones."

Declaratoria de autonomía que había sido considerada -- en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, -- publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de -- diciembre de 1970, un año antes de la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; ley -- orgánica que en su artículo 70., prevenía lo siguiente:

"Artículo 70.- 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." (34)

El carácter autónomo del Tribunal de lo Contencioso -- Administrativo del Distrito Federal, provocó muchas inquietudes, pues se creía en primer lugar que formando parte de la estructura del poder ejecutivo no sería fácil que se -- borrarla la imagen falsa de que se trataba de una institución que reunía las calidades de juez y parte, lo cual no -- -- conllevaría la garantía de una justicia imparcial.

En segundo término parecía extraño que la administración pública pudiera sujetarse a los fallos de tan singular tribunal.

Lo anterior suscitó la atención de los legisladores, -- quienes consideraron conveniente crear un órgano que contemplara el problema jurídico con estricto apego a las normas legales, y a su vez independiente de los juicios y opiniones de las propias autoridades a las que juzga.

Este tribunal se ubica en el sistema de jurisdicción -- administrativa, esto es, en el poder ejecutivo y goza de -- plena autonomía para dictar sus fallos, lo cual es necesario para garantizar la confianza que debe inspirar su actuación. Por lo tanto no queda ubicado en el sistema judicialista -- pues es independiente del poder judicial.

(34) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, vigente.

4.1.1. COMPETENCIA.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo - del Distrito Federal establece:

- "Artículo 21.- Las Salas del Tribunal son -- competentes para conocer:
- I.- De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o -- traten de ejecutar en agravio de los particulares;
 - II.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del -- Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause -- agravio en materia fiscal;
 - III.- De los juicios en contra de la falta de -- contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de 30 días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, -- a menos que las leyes y reglamentos fijen otros -- plazos o la naturaleza del asunto lo requiera; --
 - IV.- De las quejas por incumplimiento de la -- sentencias que dicten;
 - V.- Del recurso de reclamación en contra de las -- resoluciones de trámite de la misma Sala;
 - VI.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una -- lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; --
 - VII.- De los demás que señale esta Ley." (35)

Las Salas del Tribunal en principio tienen una competencia genérica, ya que comprenden todo tipo y modalidad de actos y decisiones administrativas limitadas a la jurisdicción del Distrito Federal.

(35) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vigente.

En el mismo precepto agrega otras atribuciones específicas especialmente en materia fiscal del propio Distrito Federal, que con anterioridad dichos conflictos tributarios eran conocidos por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Asimismo contempla la falta de contestación por parte de las autoridades (silencio administrativo) dentro de un determinado tiempo, siendo este de 30 días naturales como lo señala la fracción III del citado artículo 21.

Por último se señala el conocimiento de algunos recursos en el procedimiento contencioso, entre los que se encuentra el de queja, siendo éste importante para el cumplimiento de la sentencia. Este recurso consiste en que por falta de cumplimiento de la autoridad del fallo emitido, el particular interpondrá el recurso de queja dándosele vista a la autoridad demandada por el término de tres días para que manifieste si ha dado cumplimiento o no a la resolución (artículo 82 de la Ley de la Materia). En caso de no haber cumplido la autoridad, el órgano jurisdiccional obligará a la autoridad a través de la aplicación de medidas y requerimientos para que cumpla con la sentencia.

4.1.2. PROCEDIMIENTO.

Como en todo proceso los sujetos que intervienen son el actor y el demandado; pero en algunos como en el procedimiento administrativo existe tercero perjudicado.

La Ley del Tribunal enuncia quienes tendrán ese carácter al señalar:

"Artículo 32.- Serán partes en el procedimiento:

I.- El actor;

II.- El demandado. Tendrán este carácter:

a).- El Departamento del Distrito Federal, representado por el Jefe del mismo;

b).- Los delegados del Departamento del Distrito Federal, así como los Directores Generales del mismo a cuya área de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución; quienes al contestar la demanda lo harán por sí y en representación del Jefe del Departamento del Distrito Federal;

c).- Las autoridades del Departamento del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnen;

d).- El particular a quienes favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley; y

III.- El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal." (36)

El actor es persona individual o colectiva afectada por la resolución o acto de la autoridad administrativa local.

La parte demandada se integra por las autoridades que emiten resoluciones o que han expedido un acto susceptible de ser impugnado por el administrado y además se integra por las autoridades que pretenden ejecutar el acto, también por el titular de la dependencia local.

Finalmente el tercero perjudicado denominación que se inspiró en el juicio de amparo, es aquella persona que

(36) Ley Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vigente.

tiene interés de que subsista la resolución o acto impugnado debido a que le favorece.

El actor y tercero perjudicado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, así como para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en audiencia a cualquier persona con capacidad legal.

Por su parte las autoridades fiscales del Departamento del Distrito Federal están representadas, asesoradas para que actúen dentro de un marco estrictamente legal y den debido cumplimiento a las sentencias dictadas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal con fundamento en el:

"Artículo 36.- Corresponde a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal:

V.- Representar en juicio los intereses de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal y los que se deriven de las funciones operativas inherentes a los acuerdos del Ejecutivo Federal en materia de ingresos federales coordinados;

VI.- Informar sobre las resoluciones de los tribunales administrativos o judiciales que competan a la Tesorería." (37)

En este precepto como se puede observar la autoridad que representa los intereses en juicio del Departamento del Distrito Federal, es la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal; esta no solo se limita a ello, ya que en el caso de las sentencias dictadas por el tribunal administrativo -

(37) Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, vigente.

del Distrito Federal en materia fiscal, se encarga de ---
comunicar por medio de un oficio a la Tesorería del Departa-
mento del Distrito Federal los términos de la resolución. -
El caso más común es el del impuesto predial, en donde la -
Procuraduría al remitir la sentencia a la Tesorería, esta -
última deberá según sea el caso, expedir nuevas boletas - -
prediales o dejar sin efecto las emitidas.

El proceso administrativo que se lleva a cabo ante el-
multicitado tribunal, se desarrolla a través de fases - ---
análogas, es decir demanda, contestación, pruebas, alegatos
y sentencia, tal y como se desarrollan los demás procesos -
en el ordenamiento mexicano.

Iniciando por el escrito de la demanda, la cual con- -
tiene la pretensión y las alegaciones procesales aducidas -
por el demandante. La ley señala:

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

- I.- Nombre y domicilio del actor, y en su caso, -
de quien promueva en su nombre.
- II.- La resolución o acto administrativo impug- -
nado;
- III.- La autoridad, autoridades o partes demanda-
das;
- IV.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado
si lo hubiere;
- V.- La pretensión que se deduce;
- VI.- La fecha en la que se tuvo conocimiento del-
auto impugnado;
- VII.- La descripción de los hechos, y, de ser - -
posible, los fundamentos de derecho;
- VIII.- La firma del actor. Si éste no supiere - -
o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su - --
ruego, poniendo el primero la huella digital; y
- IX.- Las pruebas que el actor ofrezca." (38)

(38) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
del Distrito Federal, vigente.

En cuanto a las pruebas existe una diferencia que no contempla de la misma manera el procedimiento ordinario, -- consistiendo en que tanto en la demanda como en la contestación se deben ofrecer y acompañar las pruebas que al actor le interesa se practiquen para acreditar los hechos en que se basa la pretensión, debiendo acompañar copia de las -- probanzas para cada una de las demás partes.

Una vez admitida la demanda se correrá traslado a las demás partes para que la contesten, en caso de no hacerlo -- se darán por ciertos los hechos consignados en ella, salvo prueba en contrario.

Posteriormente se fijará la fecha para la audiencia, -- en la cual se practicarán las pruebas, se oirán los alegatos de las partes y se dictará sentencia.

En materia probatoria se admiten toda clase de pruebas excepto la llamada prueba confesional de la autoridad -- administrativa, conforme lo señala la Ley del Tribunal en su:

"Artículo 64.- Se admitirán toda clase de -- pruebas, excepto la confesional y las que fueren contrarias a la moral y al derecho. Aquellas que ya se hubieren rendido ante las autoridades demandadas, deberán ponerse a disposición del Tribunal con el expediente relativo, a petición de parte."

Es necesario para que se lleve a cabo la audiencia, que estén presentes los tres magistrados de la Sala correspondiente, no ocurriendo lo mismo con las partes y que no es necesaria su presencia, por lo que de todas formas se -- celebra la audiencia, cuestión que me parece aceptable --

ya que favorece a los ciudadanos y con ello se cumple - --- el principio de economía procesal.

Por lo que se refiere a la resolución final de la controversia administrativa, la misma puede concluir a través de una terminación anormal o normal. En el primer caso - - sería el del sobreseimiento, es decir el órgano jurisdiccional no dicta sentencia, porque no decide acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico ante unos determinados hechos o actos, sino que declara que existe un impedimento u obstáculo para - -- entrar al conocimiento del fondo del conflicto, siendo -- estos los regulados en el artículo 72:

"Artículo 72.- Procede el sobreseimiento del juicio:

I.- Cuando el demandante desista del juicio;

II.- Cuando durante el juicio apareciere o - ---- sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III.- Cuando el demandante muere durante el juicio, si el acto impugnado sólo afecta a su persona y

IV.- Cuando la autoridad demandada haya satis- -- fecho la pretensión del actor, o revocado el acto que se impugna y

V.- Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de ciento ochenta días ni el actor hubiera promovido en ese mismo lapso. Procederá el sobreseimiento en el último caso si la promoción no realizada es necesaria para la -- continuación del procedimiento.

En los juicios en que se haya interpuesto el -- recurso de revisión, la respectiva inactividad -- durante dicho término producirá la caducidad en esa instancia y la Sala Superior declarará firme la resolución recurrida.

Celebrada la audiencia o listado el asunto para -- sesión no procederá el sobreseimiento por inacti-

vidad procesal, ni la caducidad de la segunda - -
instancia." (39)

Las controversias administrativas a su vez pueden -
terminar de manera normal mediante el pronunciamiento de --
una sentencia definitiva, cuestión examinada en párrafos --
siguientes.

Se considera necesario para el presente estudio, reali-
zar un somero análisis de la sentencia, esto con el fin de-
ver la importancia que tiene, ya que a través de ella los -
órganos jurisdiccionales cumplen con uno de los principa--
les fines del estado, siendo la administración de justicia.

4.2. DEFINICION DE SENTENCIA.

"Etimológicamente, encuentra su origen en senten tia, -
de sentiens, sentientis, participio activo de sentire y se
usa en derecho para denotar a un mismo tiempo, un acto - -
jurídico procesal y el documento en el cual se usa o se - -
consigna." (40)

La palabra sentencia se usa en dos acepciones:

- 1.- Una amplia para denominar genéricamente toda actividad-
mediante la cual el juez resuelve las peticiones de las - -
partes o dispone medidas procesales;
- 2.- Otra restringida, destinada a denominar la misma activi-
dad del juez cuando de acuerdo al contenido de la decisión-

(39) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
del Distrito Federal, vigente.

(40) Enciclopedia jurídica Omega, Tomo XXV, Argentina
S. R. L., Buenos Aires, Argentina, 1968, pág., 360.

resuelve una cuestión incidental planteada durante la tramitación del proceso (sentencia interlocutoria) o resuelve el litigio presentado a su conocimiento poniendo fin al mismo (sentencia definitiva).

Las Siete Partidas nos legaron la siguiente definición de sentencia.

"Es la decisión legítima del juez sobre la causa controvertida en su tribunal. Escriche -- comenta la definición y dice que se llama así -- porque la palabra sentencia procede del vocablo latino sentiendo, ya que el juez declara lo que sienta según lo que resulta del proceso." (41)

La sentencia para Manresa y Navarro es:

"El acto solemne que pone fin a la contienda judicial decidiendo sobre las pretensiones que -- han sido objeto del pleito." (42)

Chiovenda la define como:

"La resolución del juez que acogiendo o -- -- rechazando la demanda, afirma la existencia o la inexistencia de una voluntad concreta de la ley, que garantiza un bien o lo que es igual respectivamente la inexistencia o existencia de la -- -- voluntad de la ley deducida en juicio." (43)

Eduardo Pallares, señala:

"La sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones -- principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso." (44)

Humberto Briseño Sierra dice que:

-
- (41) Pallares, Eduardo, ob., cit., pág., 720.
(42) Idem., pág., 720.
(43) Id., pág., 721.
(44) Id., pág., 722.

"La sentencia es la resolución de un tercero imparcial sobre un debate formado procesalmente entre partes interesadas. En lo administrativo el debate se sustenta sobre un desacuerdo por la aplicación de una regla de derecho administrativo." (45)

Las definiciones anteriores coinciden de una u otra manera que la sentencia es un acto jurisdiccional, pero varían en cuanto al objeto de la sentencia, ya que para algunos es la causa controvertida, la decisión del fallo, otros consideran que la decisión es sobre las pretensiones objeto de cada una de las partes y los restantes señalan que el fallo declara sobre un debate formado procesalmente. En conclusión es más conveniente señalar que en la sentencia el juez falla sobre la cuestión principal ventilada en el juicio y que fué materia de litis; lo cual queda formalmente establecido en los puntos del considerando de la sentencia.

4.2.1. REQUISITOS DE LA SENTENCIA.

Toda sentencia como acto procesal y acto jurídico ha de cumplir con los requisitos que el derecho exige. Por otra parte, la falta o incumplimiento de alguno de éstos no siempre producirá los mismos efectos.

1.- Los requisitos formales, son aquellos que se refieren a la estructura de la sentencia, en cuanto forma de redacción y formalidades que esta debe tener y son:

(45) Briseño Sierra, Humberto. La Sentencia, Naturaleza y Alcances. Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tomo II, 1982, pág., 566.

a).- Preámbulo, en él deben señalarse además del lugar y de la fecha, el tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia.

b).- Resultandos son simples consideraciones de tipo histórico descriptivo. En ellos, se relatan los antecedentes de todo el asunto, refiriendo las pretensiones de cada una de las partes, es decir sus afirmaciones, los argumentos que han esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desenvolvimiento.

En esta parte de los resultandos, el tribunal no debe hacer ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.

c).- Considerandos, son la parte esencial de la sentencia.

Es aquí donde se dirime la litis, después de haberse relatado en la parte de resultandos toda la historia y antecedentes del asunto. Se llega a las conclusiones y a las opiniones del tribunal, que resultan de la confrontación entre las pretensiones del actor y las resistencias del demandado; valiéndose de todas las pruebas ofrecidas por las partes y a su vez delucidándose la materia de litis en los términos del artículo 14 Constitucional, es decir, cumpliéndose con los requisitos de la debida fundamentación y motivación.

d).- Puntos Resolutivos: son la parte final de la sentencia, en donde se precisa en forma muy concreta si el sentido de

la resolución es favorable al actor o al demandado; si --
existe condena y cual es ésta; a su vez se precisan los --
plazos para que se cumpla la propia sentencia y en resumen--
se resuelva el asunto. El artículo 79 fracción III de la --
Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Dis--
trito Federal, lo señala en los términos siguientes:

"Artículo 79.- Las sentencias que dicten las
salas del Tribunal no necesitarán formulismo --
alguno, pero deberán contener:

I.-

II.-

III.- Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reposner el procedimiento. Las salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerá -- a los puntos de la litis planteada."

2.- Requisitos de Fondo, son los aspectos esenciales de --
contenido que toda sentencia debe poseer, siendo los ----
siguientes:

a).- Congruencia de la sentencia, por congruencia debe --
entenderse la relación que existe entre lo aducido por las--
partes y lo considerado y resuelto por el tribunal, es --
decir la sentencia debe cumplir con el artículo 14 Constitu--
cional con la debida fundamentación y motivación; por lo --
tanto si esa correspondencia se encuentra en las sentencias,
se dice que reúne el requisito de congruencia. Por el --
contrario, si la sentencia se refiere a situaciones que no

han sido materia de litigio, variandose el sentido de la -- controversia y por lo tanto las posiciones de las partes, - el fallo será incongruente.

b).- Motivación, consiste en la obligación para el tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución.

En el régimen jurídico mexicano como lo dispone el - - artículo 14 Constitucional, todo acto de autoridad además - de emanar de una autoridad competente, entraña la obligación para ésta, de motivar y fundamentar sus actos. Lo que debe ser entendido en el sentido de que la propia autoridad - -- está obligada a expresar los preceptos o principios jurídicos en los que funde su actuación (fundamentación) y los -- motivos o razonamientos que lleven a la autoridad a aplicar la norma legal al caso concreto (motivación).

Por lo tanto es obligación de toda autoridad la motivación y fundamentación de sus actos, esta necesidad se - --- acentúa en el caso de los actos jurisdiccionales, especialmente en la sentencia que es la resolución con que concluye el proceso jurisdiccional, por ello requiere de la debida - motivación y fundamentación.

c).- Exhaustividad de la sentencia, se dice que una resolución es exhaustiva, en cuanto haya tratado todas y cada - - una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. Es decir, el tribunal al emitir el -

fallo debe agotar todos los puntos aducidos por las partes siempre y cuando éstos hayan sido controvertidos como --- materia de litis y debe referirse a todas y cada una de las pruebas ofrecidas.

Por el contrario la sentencia no será exhaustiva, -- cuando deje de referirse a algún punto, argumentación o -- alguna prueba rendida.

4.2.2. CLASIFICACION DE LAS SENTENCIAS.

Verdaderas polémicas se han formado alrededor de la -- clasificación de las resoluciones, hay quienes hablan de un mayor número de clases y quienes lo reducen o lo combinan -- en distintas formas. Nosotros nos basamos en la Clasifica-- ción que hace el maestro Humberto Briseño Sierra, siendo -- la siguiente:

1.- La sentencia declarativa, es la que se limita a recono-- cer o negar el valor legal de una pretensión.

Tiene por objeto único determinar la voluntad de la -- ley en relación al objeto deducido en juicio por las partes, limitándose a comprobar la realidad jurídica sin modifi-- carla.

2.- La sentencia constitutiva, es aquella que produce el -- efecto inmediato de crear, modificar o extinguir una rela-- ción contradicha, creando situaciones jurídicas nuevas deri-- vadas de la sentencia, lo que desde el momento en que la --

misma se convierte en cosa juzgada.

3.- La sentencia de condena, es la resolución que impone -- una pretensión a cargo del vencido. Esta pretensión proviene no de la voluntad del juzgador, ni como consecuencia del -- proceso, sino que resulta de la aplicación de la norma al -- caso concreto.

Estas sentencias contienen por una parte una declara-- ción respecto del derecho del actor y de la obligación -- corelativa del demandado.

Las sentencias de condena se clasifican en tres tipos: de dar, de hacer y de no hacer. Aunque en todas ellas se -- finca una pretensión a cargo del vencido, es en la de dar -- donde hay una transmisión de bienes, en las de hacer una -- realización de obra y en las de no hacer una abstención.

4.3. LA SENTENCIA QUE DICTA EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Al tribunal se le han atribuido facultades de simple -- anulación, por lo que cabe hacer la pregunta de ¿ que clase de sentencias emiten sus Salas, son declarativas, constitu-- tivas o de condena?

Para contestar adecuadamente a lo anterior, es neces-- ario determinar que se entiende por una y por otra, situa-- ción que ha quedado precisada anteriormente.

Como se señaló en su oportunidad al reformarse en -- 1973 la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo --

del Distrito Federal, dejó de ser un tribunal de plena -- jurisdicción y pasó a ser de simple anulación. Suprimién-- dose la posibilidad de poder emitir sentencias de condena -- concreta, con el argumento de que en la condena el juzgador sustituye a la autoridad demandada.

Debido a ello, el Tribunal dicta sentencias que tienen las características de anular el acto impugnado, que no -- contienen condena y solo declaran un estado de derecho o -- una relación jurídica o una situación de hecho, en conse-- cuencia la respuesta es: emite solo sentencias declarativas.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo -- del Distrito Federal, regula las sentencias declarativas en su:

"Artículo 79.- Las sentencias que dicten -- las salas del Tribunal no necesitarán formulismo-- alguno, pero deberán contener:

I.- La fijación clara y precisa de los puntos --- controvertidos, así como el exámen y valoración -- de las pruebas que se hayan rendido, según el --- prudente arbitrio de la sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial que siempre -- harán prueba plena;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen -- para dictar la resolución definitiva, debiendo -- limitarlos, en cuanto a la solución de la litis -- planteada, a los puntos cuestionados; y,

III.- Los puntos resolutivos, en los que se --- expresarán los actos cuya validez se reconozca -- o cuya nulidad se declare, el plazo que se de a -- la autoridad para contestar una petición de --- acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la -- orden de reponer el procedimiento. Las salas -- deberán, al pronunciar sentencia, suplir las defi -- ciencias de la demanda, con excepción de los -- asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerá a los puntos de la litis planteada.

En esta última fracción se señala la sentencia declarativa, la cual manifiesta la nulidad o validez del acto -- impugnado, y la autoridad demandada cumplirá el fallo al -- dejar sin efecto alguno el acto viciado de nulidad. La -- declaratoria de nulidad del acto impugnado es característico de un tribunal de simple anulación, siendo el caso como ya se señaló en su oportunidad el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en donde el juez solo declara en el fallo la nulidad de las resoluciones administrativas señalando "se declara la nulidad, con todas sus -- consecuencias legales de la resolución impugnada".

Esta última cuestión en mi opinión no resulta para el particular satisfactoria, ya que la simple anulación del -- acto es ineficaz totalmente. Como por ejemplo en el caso de un permiso de construcción que la autoridad no lo quiera -- otorgar, llevaría al Tribunal a declarar la nulidad del -- acto, pero esto no implica que el particular tenga el -- permiso y pueda construir. En cambio si el Tribunal tuviera facultades de plena jurisdicción, el órgano jurisdiccional-comprobaría si el administrado tiene o no derecho a dicho -- permiso de construcción y en caso de ser afirmativo, condenaría a la autoridad demandada para que en un plazo corto -- lo otorgara.

Por ello es necesario que se le otorguen facultades -- de plena jurisdicción al Tribunal de lo Contencioso - ----

Administrativo del Distrito Federal en donde sus sentencias podrán obligar a la autoridad a la realización de otra conducta que satisfaga la pretensión del particular e incluso el mismo fallo podrá substituir el acto reclamado; y además es necesario la facultad de plena jurisdicción debido a la importancia de los asuntos administrativos que tiene conocimiento los cuales son emitidos por el Departamento del -- Distrito Federal.

4.3.1. EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL -- TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La enorme responsabilidad de todo juez es la de hacer-cumplir el derecho, ya que el fin último de la justicia -- será obtenido siempre que las decisiones jurisdiccionales -- sean debidamente llevadas a la práctica y se dote a los -- particulares de la posibilidad de obtener los medios necesarios para conseguirlo. Por ello, es de fundamental importancia el estudio del cumplimiento de los fallos que dicta el Tribunal, en vías de lograr que la adecuada impartición de justicia administrativa colabore al logro de un legítimo -- "estado de derecho".

Para llevar a cabo la pretensión de lograr un estado de derecho, en el cumplimiento de las sentencias se pueden dar dos supuestos:

1.- Cuando un conflicto se ventila ante el Tribunal de lo --

Contencioso Administrativo del Distrito Federal y se emite una sentencia a favor de la Administración Pública Local, es decir en donde no procede declarar la nulidad del acto -- impugnado y por lo tanto es contraria al particular, la -- sentencia no presentará mayor dificultad en su ejecución, -- en virtud de que fué confirmado el acto administrativo de -- la autoridad.

2.- No sucederá así cuando el Tribunal dicta una sentencia en donde declara la nulidad de la resolución impugnada, ya que este acto es contrario a la Administración Pública -- Local, es aquí donde se plantea la dificultad, ya que si la autoridad no cumple voluntariamente el mandato jurisdiccional surge el problema de la ejecución forzada de la sentencia administrativa. Es decir, el órgano administrativo -- obligará a la autoridad responsable para que cumpla con el fallo.

Por ello la sentencia debe ser respetada por la autoridad pública, ya que si ella es la encargada de aplicar el -- derecho, es la primera obligada en respetarlo; pues a mi -- parecer antes de que el actor vuelva a recurrir a la ejecución forzosa de la sentencia deberá darse la oportunidad -- al órgano administrativo al que corresponda cumplir con lo ordenado en el fallo en un determinado plazo.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo -- del Distrito Federal señala que en caso de que la autoridad

no cumpla lo ordenado en la sentencia, el particular podrá interponer el recurso de queja ante la Sala respectiva, --- situación que se encuentra prevista en el siguiente - ----- precepto:

"Artículo 82.- El actor podrá acudir en - -- queja ante la sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de tres días para - que manifieste lo que a su derecho convenga. La Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que la cumpla, amonestándola y - -- previniéndola de que en caso de renuncia se le - -- impondrá una multa de 50 a 100 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. Si la autoridad persistiere en su actitud, la - -- Sala Superior resolverá, a instancia de la sala - -- respectiva solicitar del Jefe del Departamento - -- del Distrito Federal como superior jerárquico, - -- comine al funcionario responsable para que de - -- cumplimiento a las determinaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; sin perjuicio de - -- que se reiterare cuantas veces sea necesario, la - -- multa impuesta. La Sala Superior a proposición de su presidente - -- o de las salas, hará del conocimiento del Presidente de la República, en su calidad de titular del - Gobierno del Distrito Federal, aquellos casos en - los que el propio Jefe del Departamento no de cumplimiento a las resoluciones del Tribunal, a efecto de que las acate. Las sanciones antes mencionadas también serán - -- precedentes, cuando no se cumplimente en sus - -- términos la suspensión que se decreta respecto del acto reclamado en el juicio."

Al artículo antes citado deben hacerse los siguientes comentarios:

1º.- En su primer párrafo dicho artículo no contempla en -- ningún momento de cuanto tiempo dispone la autoridad para -

cumplir el fallo, por lo tanto resulta difícil para el particular saber en que instante se puede afirmar que la resolución no ha sido cumplida por la autoridad responsable para poder interponer la queja ante el incumplimiento.

En consecuencia el Tribunal nunca comprueba si efectivamente se dió cumplimiento a sus resoluciones, ya que sólo tiene conocimiento de ello cuando el administrado interpone el recurso de queja como lo señala el primer párrafo del artículo mencionado.

Por ello es necesario que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como lo hacen otros tribunales administrativos, comunique por medio del oficio respectivo a las autoridades demandadas la sentencia y señale en el mismo que las autoridades deberán informar en un corto plazo que puede ser de tres días sobre el cumplimiento del fallo respectivo. En caso de que no se de debido cumplimiento a la sentencia, el tribunal de oficio o a petición del particular dará vista a las autoridades respectivas para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Todo esto ayudaría para que se cumpla con el principio de economía procesal evitando que el particular interponga el recurso de queja y a su vez ayudando a cumplir con uno de los fines del tribunal, siendo la administración de la justicia de manera pronta y expedita.

2º.- En los subsiguientes párrafos, se preveen una serie --

de medidas y requerimientos que se traducen en una ejecución forzada del fallo para la autoridad responsable.

Entre las medidas cita la multa que se impondrá a la autoridad cuando no cumple voluntariamente con el fallo; -- anteriormente se hablaba de la cantidad de dos mil pesos -- pero por reforma del primero de diciembre de 1907 se modificó dicha cantidad debido a que el establecimiento de sanciones pecuniarias mediante el pago de cantidades líquidas era obsoleto, en virtud del movimiento continuo del valor monetario, por lo que su determinación se hizo en razón del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

A su vez como ya se señaló establece requerimiento que se harán al superior jerárquico de la autoridad responsable hasta llegar al Presidente de la República, en caso de que la autoridad persista en su actitud, lo cual me parece -- utópico que el Presidente de la República tenga conocimiento de un simple recurso de queja.

En la práctica en la mayoría de los casos la resistencia al cumplimiento de un fallo es una actitud de la administración pública condenada debido a que se encuentra -- respaldada por los superiores jerárquicos, quedando en -- estado de indefensión el particular.

3º.- No son suficientes las medidas ni los requerimientos que señala el citado artículo, ya que en la práctica no -- han producido resultados satisfactorios, debido a que la --

autoridad al contestar la queja interpuesta por el parti---
cular manifiesta normalmente: "que ha dado cumplimiento a -
la sentencia que dejó insubsistente la resolución impugnada
y por lo tanto se declara improcedente la queja interpuesta
por la actora por estar cumpliendo las autoridades con el -
fallo de referencia."

Lo que sucede es que por lo general la autoridad orde-
nadora tiene que girar la orden conducente, según la natura
leza del fallo a la autoridad ejecutora, para que esta - --
última de cumplimiento. Pero desafortunadamente debido a la
lentitud y trámites burocráticos que existen en las depen-
dencias de gobierno, esto no se lleva a cabo con la pronti-
tud que se requiere, por ello es conveniente que el artícu-
lo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administra-
tivo del Distrito Federal, debe contemplar sólo un requeri-
miento consistiendo en que en caso de que la autoridad no -
cumpla el fallo, la Sala Superior podrá decretar su desti-
tución. Siendo esta medida más efectiva y garantizaría que
la autoridad demandada cumpliera inmediatamente con la -- -
sentencia y como consecuencia las Salas del Tribunal ten- -
drían menos carga de trabajo.

En resumen es importante señalar los siguientes puntos
que favorecerían para asegurar un mejor cumplimiento de las
sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Admi-
nistrativo del Distrito Federal.

PRIMERO.- El Tribunal en sus comienzos tenía facultades de plena jurisdicción, las cuales fueron substituidas a través de la reforma del 4 de enero de 1973, por facultades de simple anulación. Siendo necesario que sean reincorporadas las primeras, debido a que conoce de todos los asuntos administrativos a nivel local y por la naturaleza y cuantía de éstos no es posible limitarse a anular la resolución de la autoridad, cuando en el fondo se solicita ya sea, el otorgamiento de una autorización, permiso, licencia, expedición de una nueva boleta predial o de cualquier otra pretensión de carácter administrativo.

SEGUNDO.- En cuanto al cumplimiento de sus sentencias, se propone que se adicione a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que en el oficio donde se notifica la sentencia a la autoridad responsable se señale que la misma deberá informar en un término de tres días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del fallo sobre el cumplimiento del mismo, con esto el tribunal comprueba si se ha cumplido o no con la sentencia. Además se agregue que en caso de que la autoridad no cumpla, la Sala Superior del Tribunal podrá señalar como medida la destitución de la autoridad responsable.

Todo lo anterior favorecería para que la impartición -

de la justicia administrativa no sólo en lo relativo al - - cumplimiento de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sino que en todo su procedimiento se realice con mayor eficacia y prontitud.

Para finalizar se debe señalar que se procure que la - justicia de este órgano jurisdiccional tan importante en la legislación mexicana, siga el curso e ideal de los expositores de su ley que le dieron vida y que no es otro sino el - camino de un estricto "estado de derecho", donde prevalezca la justicia entre las partes.

Con lo cual quedan satisfechas las pretensiones que en este trabajo me propuse desarrollar y que considero son - - esenciales para una vida jurídica de los ciudadanos más - - eficaz, pronta y expedita,

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

CONCLUSIONES.

1.- La justicia administrativa en nuestro país, tuvo desde sus inicios una tradición judicialista, es decir la existencia de tribunales ubicados en el Poder Judicial siguiendo la tradición angloamericana en donde estos tribunales eran los destinados a resolver las controversias que se susciten en materia administrativa.

Así en la época colonial existían tribunales ubicados en el poder judicial como son las Audiencias Reales de las Indias, el Real Consejo de Indias y la Junta Superior de Hacienda, dichos órganos ejercían su jurisdicción en nombre del Rey, no contaban con independencia alguna para ejercer su función, por lo que la justicia administrativa no encontraba en ese entonces, aun su plena autonomía.

2.- Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la justicia administrativa se encontraba - - todavía en sus primeros pasos ya que no se había reconocido plenamente, persistiendo la existencia de tribunales ubicados en el poder judicial, continuando con la tradición - - judicialista.

3.- El primer precedente que contempla el procedimiento - - contencioso-administrativo y el contencioso fiscal, lo - - encontramos en las Siete Leyes Centralistas de 1836, al - - incluir en su Ley Quinta, la mención de una ley que sistemará la Hacienda Pública, estableciendo un tribunal que - - conocerá la materia contenciosa en este ramo, tribunal que tendría su base en el Poder Judicial.

4.- Con la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento de 25 de mayo de 1853, Teodosio Lares constituye por primera ocasión en la legislación nacional - un tribunal administrativo que conocerá de la materia - - contencioso administrativa ubicado fuera del ámbito del - - poder judicial, siendo el precedente para que años después surgieran a la vida jurídica otros tribunales administrativos.

El Tribunal Lares estableció un proceso de justicia - - retenida que significaba que sus resoluciones constituirían meros proyectos que serían revisables por el titular del - - ramo administrativo al que se refiera el asunto debatido, - dicho tribunal se nombró Consejo de Estado al igual que su modelo francés. El Tribunal Lares no llegó a tener la - - importancia que debiera ya que tuvo una vida efímera.

5.- Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, la materia contencioso-administrativa correspondió única y exclusivamente a los tribunales ubicados en el Poder Judicial como la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Tribunales de Distrito, previendo que la tramitación y la resolución ante dichos órganos jurisdiccionales debería respetar en todo tiempo las garantías -- individuales y la soberanía de la Federación y los Estados.

6.- Con la Constitución Federal de los Estados Unidos --- Mexicanos de 1917, la materia contencioso-administrativa no fué excluida de la competencia de los tribunales ubicados -- en el Poder Judicial, siendo la vía apta para resolver las controversias administrativas el juicio de amparo el cual -- terminaba en tercera instancia con el recurso de súplica.

7.- Con la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se crea por -- primera vez en la legislación nacional un tribunal administrativo que imitando el sistema de justicia administrativa-francesa, conoce de controversias de índole fiscal y se -- encuentra situado dentro del Poder Ejecutivo Federal, --- rompiendo con la tradición judicialista.

8.- Mediante reforma constitucional de 1946 y por la cual -- se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104 Constitucional, se establece la base jurídica para la -- creación de tribunales administrativos.

9.- Mediante reforma constitucional de 1968, por la cual se modificó el segundo párrafo de la fracción I del artículo -- 104 Constitucional, adicionándose dos párrafos en donde se señala el objeto de los tribunales administrativos es el de -- dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares y asimismo se señaló la autonomía con que deben -- contar dichos tribunales para dictar sus fallos.

10.- Mediante reforma constitucional de 1987, se derogaron los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 Constitucional; adicionándose la fracción I-B en la que se señala que los Tribunales de la Federación -- conocerán de los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo y dado que este recurso involucra problemas de legalidad su conocimiento le corresponde -- a los Tribunales Colegiados de Circuito.

A su vez la facultad de crear por leyes federales -- tribunales de lo contencioso-administrativo, se trasladó al

artículo 73 Constitucional mediante la adición de la fracción XXIX-H.

11.- Los tribunales administrativos en la legislación nacional tienen la característica de estar dotados de plena autonomía, carácter que se elevó a rango constitucional en 1968, esta autonomía consiste en que dictan sus fallos de manera autónoma sin vinculación alguna con la administración pública.

12.- Mediante reforma de 1973, se le atribuyó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal facultades de simple anulación consistiendo en declarar la nulidad o validez del acto impugnado. Estas facultades no son suficientes para garantizar la debida administración de la justicia y además por la importancia y cuantía de los actos administrativos que tiene conocimiento siendo estos los emitidos por las autoridades del Departamento del Distrito Federal, es necesario que se le otorguen facultades de plena jurisdicción. Estas consisten en que se obligue a la autoridad a la realización de otra conducta que satisfaga la pretensión del particular e incluso la sentencia puede substituir el acto reclamado.

13.- El objeto de toda sentencia estriba en dar una interpretación a las pretensiones de las partes, acto que no puede quedar a la voluntad de cualquiera de las partes su cumplimiento, puesto que las mismas quedan forzosamente vinculadas a la sentencia, la cual debe respetarse y cumplirse, porque el juez es una autoridad cuya competencia específica es imponer el derecho sobre las partes en conciencia.

14.- Las sentencias que dicta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, son declarativas, porque las mismas se limitan a declarar el reconocimiento o la negativa del valor legal de una pretensión, al caso concreto determinando el objeto deducido en juicio por las partes.

15.- El problema que se presenta para el exacto cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es cuando el particular tiene la necesidad de interponer el recurso de queja, para que el tribunal comine a la autoridad a cumplir con el fallo, lo cual resulta una carga para el particular que una vez deducido su legítimo derecho en juicio, tiene que agotar otro para su cumplimiento.

El tribunal establece una serie de medidas y requerimientos aplicables a la autoridad, los cuales resultan -- obsoletos ya que la autoridad aun así no cumple. Por ello -- es necesario que sin tantos requerimientos, se le de un -- plazo a la autoridad para que manifieste si ha dado debido cumplimiento al fallo y en caso de no cumplir se establezca que el tribunal podrá decretar la destitución de la autoridad responsable, siendo esta medida más eficaz, garantizando que la autoridad cumplirá inmediatamente con la sentencia cumpliéndose con ello con el principio constitucional de la administración de la justicia pronta y expedita.

BIBLIOGRAFIA.

- Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. Porrúa, S. A., México, 1974.
- Briseño Sierra, Humberto. Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tomo II, México, 1982.
- Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. 2a., ed., Porrúa, S. A., México, 1973.
- Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México. - - Porrúa, S. A., México 1939.
- Carrillo Flores, Antonio. La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos. Porrúa, S. A., México, -- 1981.
- Castro Estrada, José. Apuntes tomados de la Cátedra del - - Sr. Lic. José Castro Estrada, Tomo II, Escuela - Nacional de Jurisprudencia, UNAM., México, 1937.
- Fix-Zamudio, Hector. Hacia un Tribunal Federal de Justicia. Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y - -- Cinco Años al Servicio de México, Tomo II, México, 1982.
- Fix-Zamudio, Hector. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Colegio Nacional, México, 1983.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Tomo II, Porrúa, S.A., México, 1984.
- Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Textos -- Universitarios, Dirección General de Publicaciones, México, 1981.
- González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Porrúa, S. A., México 1988.
- Lares, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. - --- Textos Universitarios, Dirección General de Publicaciones, México, 1978.

- Margain Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 3a., ed., Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1980.
- Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. Instituto de Investigaciones - -- Jurídicas, UNAM, México, 1980.
- Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. -- Porrúa, S. A., México, 1959.
- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. . 14a., ed., Porrúa, S. A., México, 1981.
- Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. 13a., ed., -- Porrúa, S. A., México, 1985.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México - ---- 1808-1983, 12a., ed., Porrúa, S. A., México, 1983.

HEMEROGRAFIA.

- Cortes Figueroa, Carlos. Justicia Administrativa Reformada. Revista de la Facultad de Derecho, México, Tomo - XXVIII, No. 110, Mayo-Agosto, 1978.
- Fraga, Gabino. Breves Consideraciones sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vol., I., No. 12, Julio 1973.
- García Silva, Agustín. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Revista de Pensamiento Jurídico, vol., II, año I, Junio 1977.
- Nava Negrete, Alfonso. Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Revista Jurídica, - No. 4, Julio 1972.
- Nava Negrete, Alfonso. Días y Trabajos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. - Revista de la Facultad de Derecho de México, - -- Tomo XXIV, No. 135, Enero-Junio 1984.
- Quintana, José Miguel. Reseña Histórica del Contencioso - - Administrativo Fiscal en México. Revista de - --- Derecho y Ciencias Sociales, Tomo X, No. 56, - -- Marzo 1943.
- Serrato de García L., Josette. Novedades Legislativas. -- - Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, No. 3, año 3, 1979.
- Vazquez Galvan, Armando. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Revista de Pensamiento Jurídico, vol., II, Junio 1977.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1985.

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, que reforma los artículos 73 y 104 Constitucionales.

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 1987, que reforma la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

OTRAS PUBLICACIONES.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXV, Argentina, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1968.