

2ej 14



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

ESCUELA DE DERECHO

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL COMO MEDIO DE DEFENSA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
MARIA DEL ROSARIO ANGELES ORTIZ

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

STA. CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.

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.

I N D I C E .

Pág.

INTRODUCCION..... 2

CAPITULO PRIMERO

TRASCENDENCIA DEL TRIBUNAL DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

- 1.1. Algunos antecedentes del tribunal de lo contencioso administrativo..... 4
- 1.2. Exposición de motivos de la iniciativa de la Ley que lo creo..... 13
- 1.3. Formas de Organización Administrativa..... 23

CAPITULO SEGUNDO.

BASES JURIDICAS REGULADORAS DEL  
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

- 11.1. Principios y fundamentos legales..... 27
- 11.2. El control jurisdiccional de los actos de la administración..... 32
- 11.3. El juicio de amparo..... 36
- 11.4. Tribunales Administrativos..... 37
- 11.5. Teorías sobre el Tribunal de lo contencioso-Administrativo del Distrito Federal..... 39
- 11.6. Presupuesto para el ejercicio de la acción contenciosa Administrativa..... 45
- 11.6.1.El acto Administrativo..... 48
- 11.6.2.El principio de la legalidad..... 54
- 11.6.3.Diversos medios de control de la legalidad..... 56

CAPITULO TERCERO.

LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO -  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

	Pág.
III.1. Actora.....	64
III.2. Demandadas .....	66
III.3. El Jefe del Departamento.....	66
III.4. Los Delegados.....	67
III.5. Directores Generales.....	69
III.6. El Tercero Perjudicado.....	70

CAPITULO CUARTO.

EL PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO A LA  
LUZ DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO -  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DIS-  
TRITO FEDERAL.

IV.1. El Procedimiento Contencioso Administrativo en el Distrito Federal.....	73
IV.2. Demanda.....	78
IV.3. Requisitos Formales.....	83
IV.4. Contestación.....	88
IV.5. Los Medios de Prueba en el Procedimiento... Contencioso Administrativo.	90
IV.5.1. La Confesional.....	91
IV.5.2. La Documental.....	94
IV.5.3. La Pericial.....	99
IV.5.4. La Testimonial.....	100
VI.5.5. La Inspección Judicial.....	102
VI.5.6. La Presuncional.....	104
VI.5.7. Audiencia de Pruebas y Alegatos. ....	106
VI.5.8. Sentencia.....	110

	Pág.
<b>CAPITULO QUINTO</b>	
<b>LOS RECURSOS.</b>	
<b>V.1. Reclamación.....</b>	<b>114</b>
<b>V.2. Revisión.....</b>	<b>116</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>127</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>131</b>

## INTRODUCCION.

Para cumplimentar el plan de estudios y alcanzar la licenciatura en Derecho, presento a la consideración de los distinguidos maestros que componen el H. sinodo del exámen profesional este trabajo de tesis, cuyo propósito se materializa en tratar de comprender la función que tiene el Tribunal Administrativo de lo Contencioso Administrativo.

El compromiso pues, que anima a este estudio jurídico, es el de analizar bajo el prisma de la objetividad, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo medio de defensa de los particulares frente a la administración pública del Departamento del Distrito Federal, nos parece título adecuado para este trabajo de tesis, porque además estudia los aspectos jurídicos más significativos en el derecho administrativo, estudia de manera sucinta las partes en el procedimiento contencioso administrativo, actor demandado y tercero perjudicado, como medio de defensa de los particulares frente a la administración pública del Departamento del Distrito Federal, se deriván las causas y características que ha observado a lo largo de su historia y su importancia. (capítulo primero); en este estudio resulta impostergable la historia, porque hemos considerado que esta no sólo es un conjunto de fenómenos preteritos, o sea descriptivos o narrativos sino hechos humanos pasados que nos hacen comprender mejor el presente y diseñar de alguna forma el futuro de tal forma que demos una breve reseña de la evolución de la sociedad a través de los tiempos para emprender un análisis-

acerca de la exposición de motivos y las formas de organización administrativa en nuestro país desde el sistema colonial administrativo y judicial que comenzó su evolución desde el primer cuarto del siglo XVI hasta la interpretación de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Capítulo Segundo) con estos elementos analizamos las diferentes normas jurídicas reguladoras del tribunal, así como sus principios y fundamentos legales (Capítulo Tercero) se habla sobre la participación que tienen las partes en el procedimiento Contencioso Administrativo actor, demandados, Jefe del Departamento, así como Delegados, Directores y terceros perjudicados que de alguna manera se ven inmiscuidos en el juicio administrativo (Capítulo cuarto) aquí desgranamos lo que es la secuela del procedimiento a la luz de la Ley del tribunal de lo contencioso empezando con la demanda contestación así como los medios de prueba permitidos hasta llegar a la audiencia hasta llegar a la audiencia de pruebas y alegatos para culminar con la sentencia definitiva y por último se incluye los recursos que se plantean ante el tribunal de lo contencioso administrativo en el Distrito Federal el cual lo constituye el de reclamación y revisión, para pasar posteriormente a conclusiones que se pretenden sean lógicas.

## CAPITULO PRIMERO.

## I.1. ALGUNOS ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

A través de los tiempos el hombre ha ido evolucionando, esta evolución ha traído consigo que el hombre se haya agrupado primeramente en pequeñas tribus para defenderse de sus enemigos naturales, para conseguir sus alimentos y -- proveerse de lo necesario para sobrevivir.

La evolución de la sociedad a través de los tiempos -- va a implicar formas de organización más complejas, la Ley -- del más fuerte será la que impere así los más aptos asumen -- el ejercicio del poder, hasta las formas más democráticas y -- modernas que reflejan algunos estados contemporáneos.

El Estado nace debido a la necesidad de un grupo social que requiere de organización para convivir, es un producto netamente social; una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico lleno de luchas sociales y de intensa transformación en los grupos que lo integran.

El maestro García Maynez nos dice que: "El Estado -- suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio".(1)

(1). García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Trigésima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1979, pág. 98.



El Estado es una forma de organización de índole política y jurídica. El factor de organización, políticamente -- se entiende dice -Ehrlich- como "la regla de la asociación que asigna a cada miembro de ésta su posición dentro de la misma- (ya de dominación, ya de sujeción), y las funciones que le -- corresponden".(2)

El Estado, como el hombre, es un sujeto de derecho, -- una persona jurídica a la que se integran los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder.

Como toda persona, él va a ser titular de derechos, -- esto es, tiene facultades que le son inherentes y que puede - ejercer sobre sus gobernados o con otros estados; sin embargo al igual que toda persona también tiene obligaciones, las cuales van a estar regidas por la Ley, estando sus actividades - sometidas a la misma en virtud de ser una entidad pública.

Las características del Estado como ente de derecho y en su carácter de sujeto de derecho público, se finca en la -- soberanía otorgada por el pueblo en el constituyente donde se manifiesta la soberanía popular e instituye los órganos de -- gobierno, las reglas jurídicas que los determinan y las confieren atribuciones a fin de que cumplan con los propósitos - de bienestar para la comunidad. En este sentido opina Jellinek que la soberanía es "la negación de toda subordinación o

---

(2). Ehrlich, Eugen. cit. pos. García Maynez, pág. 108.

limitación del Estado por cualquier otro poder".(3)

La soberanía como presupuesto del estado debe entenderse como ninguna potestad superior a la suya en el exterior y ninguna potestad igual en el interior; de igual manera Carré de Malberg afirma que se trata de "una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional".(4)

Lo anterior corrobora los conceptos de independencia y supremacía como característica de los estados modernos, estimando la primera como una cualidad de la soberanía exterior que contempla principalmente a las relaciones internacionales; la supremacía se refiere principalmente a la soberanía interior, esto es, a la potestad que el Estado ejerce sobre los individuos y colectividades que se encuentran en su órbita.

Consecuentemente, si la finalidad del Estado es la consecución del bien común, va a requerir los órganos apropiados para lograr ese objetivo.

Así pues, la actividad soberana del Estado se ejerce por medio de órganos o un conjunto de instituciones que agrupadas ejercen diversas de funciones en las que se traduce el Poder soberano.

(3). Jellinek, George, cit. por Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Décimoseptava Edición. Editorial-Porrúa, S.A. México, 1981, pág.6.

(4). Carré de Malberg, Teoría General del Estado, cit. pos.-- Tena Ramírez. Ibidem, pág.6.

Así, nuestra Constitución establece en sus artículos 39, 49, 50, 80 y 94 la división del Poder Soberano para su ejercicio en las funciones Ejecutivas, Legislativas y Judicial como forma de gobierno, cuya titularidad será cargo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente.

Las atribuciones conferidas a los órganos mencionados, se complementan haciendo patente la teoría de la división del poder, conocido como el sistema de "pesos y frenos".

Según Locke, "para la fragilidad humana la tensión de abusar del Poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obediencia, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad contrario al fin de sociedad y del Estado". (5)

En efecto, el Poder Legislativo tiene encomendada la creación de las Leyes, al Ejecutivo le corresponde proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las mismas así el Órgano Judicial tiene la función de resolver las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de la Ley, de manera concreta.

---

(5). Locke John, Ensayo sobre el gobierno civil; capítulo -- XII, cit. pos. Tena Ramírez, *Ibidem* pág. 206 .

El primer antecedente de lo contencioso administrativo en México se debe a la iniciativa del distinguido jurista Don Teodosio Lares quien, inspirado en la doctrina y jurisprudencia francesa promovió la "Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo", del 25 de mayo de 1853, conocida como la Ley Lares en homenaje a su autor, se instala, con ese motivo, un tribunal de justicia retenida, denominando Consejo de Estado a semejanza de la institución francesa-- aún cuando su competencia se determinó mediante el sistema-- de enumerar las áreas administrativas que daban origen al -- conflicto, a diferencia del Consejo de estado Francés en el que sus facultades estaban determinadas, en forma genérica, para incrementarse en función de su jurisprudencia.

La ley mencionada indica expresamente que el poder Judicial quedaba excluido para conocer de las cuestiones administrativas, cuya solución se encomendó al aludido consejo que formaba parte de la estructura del poder Ejecutivo.

El procedimiento para sustanciar la controversia fue materia en un reglamento que se promulgó en forma simultánea. Sucintamente se instruyó de la siguiente manera; si la reclamación presentada ante el órgano que dictó la medida que no era resuelta en términos favorables para el particular -- dentro de un término perentorio, el conflicto se turnaba a la sección de lo contencioso del Consejo de Estado, integrada por cinco abogados designados por el Presidente de la Republica quine , una vez que escuchaban al Procurador General

de la Nación, como representante de la parte demandada, pronunciaban la resolución correspondiente. En contra de esta determinación procedía una instancia superior ante la -- Junta de Ministros que resolvía con efectos de cosa juzgada.

La vigencia de la Ley Lares fue breve, pues a consecuencia de la Revolución de Ayutla, mediante Ley de 26 de noviembre de 1855, se abrogaron todas las disposiciones relacionadas con la administración de justicia.

Durante la intervención Francesa, Teodosio Lares -- promueve de nueva cuenta la creación de un contencioso administrativo, similar por las razones obvias, al Consejo de Estado Francés; sin embargo, su existencia, por razones --- históricas, no prospero.

La Constitución de 1857 no incorporó ninguna disposición que reglamentará, de manera específica, lo contencioso administrativo. Por tal razón como lo sustuvo la Suprema Corte de Justicia al interpretar el artículo 14 de la propia Constitución el juicio de amparo se convirtió en el contralor de la legalidad en todo el país y en todas las materias jurídicas, y en consecuencia de la administrativa, local y federal.(6)

La constitución la de 1917 no introduce ninguna mo-

---

(6). Cfr. Semanario Judicial de la Federación, 1957.Vol.VI, - 3a. parte.pag.100.Informe de 1971,658/70. Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, pág.79.

dificación en la materia, aún cuando la primera ley de amparo promulgada con motivo de la nueva constitución, estableció el recurso de suplica ante los Tribunales del Poder Judicial Federal con las características de un procedimiento. Este recurso fué suprimido por el Congreso de la Unión el 26 de diciembre de 1933, al considerar que contrariaba el régimen federal en tanto que determinaba una centralización en el ramo de la justicia, además se le daba a la Suprema Corte un carácter de tribunal de apelación, cuando su misión esencial era la tutela de las garantías individuales.(7)

El 27 de agosto de 1936, se promulga la Ley de Justicia Fiscal que crea el Tribunal Fiscal de la Federación; -- con ello se organiza formalmente lo contencioso administrativo. Se ubica al tribunal dentro de la estructura del poder ejecutivo bajo el sistema de justicia delegada. El Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, derogó la Ley mencionada, y el Tribunal Fiscal paso a ser regulado por dicho ordenamiento su competencia se dilimitó, inicialmente para resolución de controversias preferentemente de orden fiscal para incrementarse con posterioridad hacia -- otras materias, entre ellas las relativas a la hacienda pública local y en el orden administrativo a los ámbitos tanto fiscal federal como local; esta última le fue suprimida por reformas a su Ley Orgánica publicadas en el Diario Ofi-

(7). Fraga Gabino, Derecho administrativo, págs.157 y 490.

cial correspondiente al día 29 de diciembre de 1971.

Singular importancia revistió la adición al segundo párrafo de la fracción 1 del artículo 104 Constitucional (8) realizada en el año de 1946, para sustentar la constitucionalidad del tribunal fiscal de la Federación. Lo esencial de la reforma radica en que solo por leyes federales pueden crearse tribunales administrativos y que estos deben estar dotados de plena autonomía.

El mismo precepto fue objeto de una ulterior reforma en el año de 1966, ante la imperiosa necesidad de darle una nueva base constitucional al Tribunal Fiscal, con motivo del incremento de su competencia en las controversias fiscales de la hacienda pública del Distrito Federal. (9) Por otra parte, como se era con posterioridad, esta reforma sentó las bases para la creación del Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal.

En el diario Oficial de la Federación correspondiente al 17 de marzo de 1971, se publicó La Ley del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal. Cuatro meses después se instala formalmente el tribunal y con él se crea, la historia de las instituciones judiciales mexicanas -- un organismo accesible para todos los habitantes en la Ciudad de México, y se ponen así a disposición los medios adecuados --

(8). Galateria, L., citado por Manuel M. Diez, ob.cit., pág. 138

(9). Fraga, Gabino, Derecho administrativo, pág. 219.

para reclamar los actos ilegales de las autoridades administrativas del Distrito Federal, la denominación del tribunal provocó rareza y desconierto para muchas personas, sin embargo no constituyó innovación alguna ya que corresponde al concepto tradicional de tribunales administrativos, congruente con la connotación doctrinal formalmente correcta.

Se presenta ante los habitantes de la Ciudad de México, un organismo jurisdiccional con perfiles propios. Si bien para su creación se tomaron en cuenta los antecedentes de otras instituciones relacionadas con la materia, representa un avance en la impartición de justicia administrativa con un procedimiento expedito, carente de formalidades y proteccionista del particular.

Esta tendencia fue expuesta brillantemente por el Dr. Octavio A. Hernández. "El origen del tribunal y los fines que persigue su institución y la del proceso contencioso administrativo, permiten calificarlo como un órgano eminentemente popular. No está ciertamente, integrado por el pueblo pero sí en función del pueblo y para servicio del pueblo. No siempre el derecho ha marchado al paso de las causas populares, de ahí que nuestra ley suprema haya roto deliberadamente los moldes clásicos, sin violencia, pero con decisión. Ante el dilema de escoger entre la pureza de la regla jurídica y la justicia popular se pronunció, sin titubeos, por este último extremo. El tribunal es adecuada caja de resonancia a este diapason socio-político de la constitución mexicana".



El funcionamiento del tribunal ha sido congruente con los propósitos que animaron su creación, opinión imbuida quizás de optimismo y cariño a la institución pero, aún prescindiendo de dichas perspectivas, el saldo es favorable. En efecto, no existe sensor más adecuado para valorar su eficacia que la opinión de los habitantes de la Ciudad de México que han acudido en demanda de justicia independientemente de su estrato social, condición económica o gravedad del acto lesivo. El trato diario con estas personas fundamentalmente aquellas que han logrado transformar su mentalidad ante el acto arbitrario o ilegal, producen la convicción de que el tribunal ha cumplido su cometido. Ello se debe fundamentalmente el espíritu que alienta a sus juzgadores: ante el dilema de aplicar el derecho de hacer justicia, han optado por este último, tal es y será la congruencia del quehacer en el tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

#### 1.2. EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LEY QUE LO CREO.

La Ley Organica del Departamento del Distrito Federal del 29 de Diciembre de 1970, en este artículo 6o., párrafo lo, estableció: La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía establecido con fundamento en lo dispuesto en la Fracción ., el art.104 de la Constitución y regido por la Ley que para el efecto se-

dicte".

El consecuencia con lo anterior, el 30 de diciembre de 1970, el C. Presidente de la República envió a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de Ley que propone la creación del Tribunal de lo contencioso--Administrativo.

"Con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal en forma ágil y eficaz, se propone la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en la Fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios de los particulares--promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; la --justicia que se imparte en el tribunal de lo Contencioso --Administrativo deberá ser expedita, pronta y pública. Además, siempre estará y será carente de formalidades y para --que el propósito no se desvirtue, el Tribunal es bien del --quejoso, en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la --demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la --clase economicamente desválida, en donde es más frecuente --la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia.

"El sistema de justicia administrativo, que se permite establecer permite al pueblo un acceso directo, sin for--

malismos y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, se encuentran los mejores medios para lograr los fines de la justicia.

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

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

"El Tribunal será un órgano colegiado que funcionará en pleno o en salas. Se prevee la existencia de salas similares auxiliares constituida por magistrados supernumerarios que se irán creando conforme a las necesidades de mayor volumen de trabajo.

"En la parte orgánica se fijan los requisitos para ser magistrado del Tribunal; las normas relativas a designación del Presidente de éste y de sus salas; la manera de suplir o de substituir al Presidente del Tribunal, así como a los magistrados en sus afiltas temporales y de cubrir los --

puestos vacantes en las faltas definitivas ; las concesiones de licencias, la designación de secretarios, actuarios y empleados, entre los que se cuenta un secretario general de -- compilación y difusión; los impedimentos para desempeñar -- otros cargos o empleos con los que hay incompatibilidad, el procedimiento para resolver los conflictos que surjan por -- razón de jurisdicción o competencia, el funcionamiento del -- pleno del tribunal y sus atribuciones, así como las atribu-- ciones de su presidente y las de las salas.

"En el orden administrativo existen varias leyes y -- reglamentos que prevén, recursos contra la aplicación, será optativa para el particular agotarlos previamente e interpo-- ner desde luego el juicio ante el Tribunal; pero si prefiere lo segundo, no podrá hacer valer después de los recursos, -- para no duplicar los medios de defensa, el procedimiento, ni las resoluciones.

"Para librar de trabas la defensa de los particula-- res, no se les obligará a cubrir costas, aunque no prospere la acción que ejerciten.

"Se dá intervención en los juicios a los terceros - cuyos intereses, puedan resultar afectados con las resolu-- ciones que se dicten, en cumplimiento de la garantía de au-- diencia que establece el artículo 14 constitucional.

"De nada serviría el juicio ante el Tribunal ni la -- resolución favorable al demandante si durante la trámitación-- de aquel se consumaran irreparablemente los actos o determi--

naciones impugnados, por lo cual se prevé la suspensión de estos, de tal forma que en ningún caso se exijan mayores requisitos que los previstos por la Ley de Amparo y aún se dispensarán los de carácter económico a las partes que notoriamente no puedan satisfacerlos por insolvencia. Sólo se podrá negar la suspensión cuando de modo evidente se perjudique con ella el interés general, en los casos que se señalan.

"Para formular la demanda se emplearán impresos que proporcionará el Tribunal, en las que habrá espacios que se llenen con los datos acentados como el nombre, el domicilio del actos, la resolución o acto impugnado, la autoridad o autoridades demandadas, el tercero si lo hubiere, la exposición de los hechos y de ser posible los fundamentos de derecho las pruebas que se pongan y las que se pidan. Lo anterior sin perjuicio de que puedan anexarse las ampliaciones y documentos que se desean.

"La razón que justifican todas estas medidas es que el Tribunal, tendrá que conocer, principalmente, de actos o determinaciones que en su mayoría afectan a personas pertenecientes a los sectores menores favorecidos, de la población y por ello es preciso que se facilite el medio de hacer valer sus incoformidades y sus quejas; que se les atiendan con amplio espíritu de equidad y con el verdadero propósito de poner la justicia al alcance del pueblo, sin formalismos que los estorbe ni técnicamente que los dificulten.

"Como no tendrá objeto que llegaran a las salas asuntos notoriamente, improcedentes, restandoles tiempo para la atención de los casos que requieren estudio; se introduce un proceso de depuración por medio del cual, al recibir la demanda, el presidente del Tribunal podrá rechazar y desecharla que se promueva contra actos o resoluciones ajustadas a la Ley o a precedentes bien definidos, si encuentra que se ha presentado con el fin de retrasar la ejecución de un acto plenamente legal.

"Una vez que se haya dado entrada a la demanda y -- que esta haya sido contestada y que se declara precluido el derecho para hacerlo, el presidente de la sala la turnará al magistrado instructor que corresponda para que acuerde los trámites procedentes y, en su oportunidad, elabore el proyecto de sentencia que será votada por los magistrados que integran la sala. De esta manera se distribuirá el trabajo, sin perjuicio de la resolución en forma colegiada.

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

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

"Se considerará importante que se vaya formando la--  
jurisprudencia referente a los asuntos de que conozca el tri  
bunal, la cual servirá de regla uniforme y constante para --  
su aplicación por las salas del propio tribunal y en su caso  
podrá servir de base para reformar las normas jurídicas a --  
que esta se refiere. Por ello se preve que las sentencias--  
de las salas constituirán jurisprudencia siempre que lo re--  
suelto por una cuestión determinada se sustente en cinco eje  
cutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan-  
sido aprobadas por unanimidad. La jurisprudencia será obli  
obligatoria para salas. Podrá modificarse observando las --  
mismas reglas establecidas por su formación. Cuando haya --  
contradicción entre sentencias dictadas por las salas, el --  
Tribunal en pleno lo decidirá formando así jurisprudencia --  
a fin de que esta sea homogenea, en lo referente a cada ma-  
teria.

"No obstante la simplicidad del procedimiento, se --  
han conservado las formalidades esenciales, y no pueden va--  
riarse, porque constituyen garantías en nuestra carta Magna".

A las Comisiones Unidas Primera de Justicia y Prime-  
ra Sección de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores  
del H. Congreso de la Unión, fué turnada para su estudio y  
dictámen la iniativa enviada por el C. Presidente de la Re  
publica, con proyecto de Ley del Tribunal de lo Contencioso-  
Administrativo del Distrito Federal.

En opinión de las mencionadas Comisiones del Senado, que desde luego comparto, el proyecto de Ley sometido a su estudio y dictámen, vino a satisfacer a una necesidad y a colmar un vacío en la Legislación administrativa del Distrito Federal.

Entre otras cosas las Comisiones del Senado de la República afirmaron: "El estado de Derecho busca al tiempo que la eficacia en la actividad funcional de la administración, la garantía autentica de los derechos del personal -- particular. Si deseamos la vigencia de la estabilidad del orden jurídico y la protección efectiva de los derechos del particular requerimos la existencia de instituciones jurisdiccionales independientes, autónomas ajenas a toda la influencia permanente proveniente del poder, que pueda mediante contradicción y juicio, resolver de manera decisiva las controversias que surjan entre los particulares y la administración pública con motivo de los actos de esta última.

"Existen, de siempre, medidas para la protección-- de los derechos de los particulares. Hay medios indirectos y directos para asegurarse esos derechos. Es indirecto el control de las autoridades superiores sobre las que les están subordinadas, o sea la vigilancia que sobre sí misma -- tiene la administración para el cumplimiento de la ley, que si bien busca la eficacia de la función, de modo indirecto es una garantía de orden y de legalidad para el particular. Existen además medios directos que llevan a la autoridad -



a examinar la decisión tomada, en cuanto a su legalidad y oportunidad a instancia del particular.

"El medio administrativo directo presume la existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho existente del particular. Se interpone ante la misma autoridad que dictó el acto o ante su superior jerárquico. En el primero se solicita la reconsideración para que la misma autoridad reconsidere su decisión; en el segundo se pide la revisión, para que el superior revise la decisión del inferior, a fin de saber si con ella lesionó el interés legítimo del particular quejoso y de ser así, modificar la decisión tomada previamente por el inferior.

"El control que la administración ejerce sobre sus propios actos, ya sea por medios indirectos o directos, deja siempre la decisión en manos de la propia administración y por ende sujeto a la inestabilidad propia de los diversos caracteres de los funcionarios y desde luego carente de la imparcialidad que la justicia necesita.

"Pero, con la creación del Tribunal de lo contencioso, administrativo se pone al servicio del habitante del Distrito Federal un medio ágil y eficaz para obtener pronta resolución de las controversias que puedan surgir entre sus intereses y los actos administrativos del Departamento del Distrito Federal.

Con relación a la autonomía del Tribunal, en su estudio, y dictámen, las Comisiones del Senado manifestaron -- lo siguiente:

" Será un Tribunal de plena autonomía, cuyos integrantes serán nombrados, por el C. Presidente de la República, pero deberán, además, tener la aprobación de la H. Cámara de Diputados o de la H. Comisión Permanente, si el nombramiento fuere hecho durante el receso; o sea que los magistrados tendrán -- la confianza de no ocupar sus puestos por la sola voluntad -- del Ejecutivo si no es en unión de uno de los cuerpos del Congreso. De esta manera su autonomía será real y se logrará -- lo que el gran jurista italiano Cornelutti considera distintivo del órgano jurisdiccional, operar por encima de la contienda y realizando un interés social, el de restablecer la paz alterada en las relaciones sociales. Propósito que evidentemente está por encima de los intereses de las partes --- litigantes o sea de las partes en contienda".

Sobre el funcionamiento del Tribunal, las Comisiones del Senado estimaron que la exposición de motivos del Ejecutivo era suficientemente clara, razón por la que no hicieron explicaciones complementarias al respecto.

Por las consideraciones que hicieron en su estudio y dictámen, las Comisiones del Senado de la República aprobaron la iniciativa presidencial; sin embargo considerarán pertinente hacer algunas modificaciones a varios de sus preceptos, para obtener una mayor claridad, y lograr así el fácil-

manejo de la ley , por que es no son expertos en derecho . Así terminaron diciendo los miembros de las Comisiones del senado en su estudio y dictámen.

Agotado el proceso legislativo previsto por el artículo 72 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1971, previniendo en su artículo primero transitorio que: "La presente ley entrará en vigor 120 días después de su publicación".

### 1.3. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

La organización administrativa corresponde a la estructura orgánica del poder ejecutivo como caso típico del derecho administrativo.

El artículo 90 de la Constitución y la ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos - 1o., 2o. y 3o., estructuran el Poder Ejecutivo en dos formas principales: la centralizada y la descentralizada. Dentro de estas se desconsiderarán la desconcentración y la organización paraestatal aún cuando diversos autores pretenden encajarlas como formas específicas de organización administrativa, opinión que se discute en la doctrina.

El propósito de las formas de organización administrativa es, por una parte, la división del trabajo y por la-

otra, la división de atribuciones a los órganos administrativos. Considerando que el Poder Ejecutivo Federal está representado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como único titular, personalmente responsable de la función administrativa, tal como lo dispone nuestra Carta Magna en sus artículos 80 y 89, donde específicamente menciona su estructura y facultades.

La organización administrativa centralizada se caracteriza por la colocación de los órganos en diferentes niveles, pero todos ellos en una situación de dependencia y subordinación al titular, determinando así, una jerarquía de órganos y funciones a realizar.

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública".(11)

En la centralización el poder se ejerce de manera vertical y subordinada por el titular a los niveles inferiores, corresponde a cada nivel y de acuerdo con el principio de legalidad. Se observa como este conjunto de órganos funciona como auxiliar del Ejecutivo en la función administrativa, ante la imposibilidad de que el titular responsable, lo haga personal.

La organización administrativa descentralizada se--

---

(11). Fraga GabTño. Derecho Administrativo. Vigésima Segunda Edic, Edit. Porrúa, S.A. México, 1982. pág. 165.

caracteriza por la autonomía de sus órganos respecto del poder central, lo que no significa independencia; además cuenta con personalidad jurídica distinta de los órganos centrales y patrimonio propio, todo ello con el fin de darle flexibilidad y eficiencia a algunos actos administrativos que por su especialidad, trascendencia o requerimientos financieros así lo exijan. En esta forma de organización administrativa, el Estado crea órganos distintos de los centrales y que, sin embargo, dentro de su autonomía complementan la función administrativa.

La descentralización se clasifica tradicionalmente por región, por servicio y por colaboración, según se atienda el aspecto que preponderantemente destaque el interés en la Administración en la formación de este tipo de órgano.

Clasicamente se señalan como características de estas entidades administrativas la personalidad jurídica, su autonomía técnica y orgánica y su patrimonio propio.

La descentralización por región administra una región geográfica determinada y estructura sus órganos de control considerandolos como una unidad territorial, jurídica y política; ejemplo típico de estos órganos es el municipio.

La descentralización por servicio, se refiere a la prestación principalmente, de los servicios públicos sobre bases técnicas, científicas y financieras que le son propias. Por su parte, la descentralización por colaboración,

aún cuando no es admitida por todos los autores como una -- forma específica de descentralización, se refiere a la con-- junción de objetivos entre el estado y las actividades que-- realizan los particulares, en las que es coincidencia el in-- terés público, por ejemplo las cámaras de comercio y los co-- legios particulares, que si bien es cierto tienen un interés propio, su actividad coincide con la del estado, motivo por-- el cual se encuadran dentro de la descentralización.

La desconcentración administrativa se estima como - una modalidad de la centralización, básicamente consiste en-- una forma de ampliar la distribución de las competencias - - internas de un órgano administrativo sin modificar su natu-- raleza administrativa; es decir, se trata de otorgar facul-- tades a órganos inferiores para que se resuelvan o tramiten-- en concordancia con el órgano superior, del cual forman - - parte.

## CAPITULO SEGUNDO.

### BASES JURIDICAS REGULADORAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL -- DISTRITO FEDERAL.

#### II.1. PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS LEGALES.

La Constitución de 1917 sujeta al ejercicio del poder público a un respeto irrestricto de ella misma y de las leyes que de ella, emanan, las que en su conjunto conforman un Estado de Derecho. Para el control de los actos de la Administración pública de acuerdo con lo dispuesto en el artí -

artículo 104 de nuestra Carta Fundamental, existen tribunales de lo contencioso Administrativo dotados de plena autonomía, tal es el caso de la del Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. (12)

Cabe distinguir aquí que los Tribunales del Fuero Federal se reservan la jurisdicción del Amparo para conservar el control de la constitucionalidad de los actos de la autoridad, algo que distinguiremos más adelante. En cuanto a la materia contencioso administrativa, se constituye por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa, cuando el gobernado señala o considera que sus derechos han sido vulnerados subjetivamente o que agravia sus intereses legítimos por haberlos afectado de algún modo en cuanto a la norma que regla su actividad, bien sea en su aplicación o interpretación.

A medida que las comunidades se organizan o interpretan y estructuran políticamente reconociendo la primacía de los valores del derecho, esto es, creando el Estado de Derecho, se someten a ellos y formulan mecanismos que hacen posible esa sumisión, generando en dichas comunidades un Estado de Derecho, éste se caracteriza por la ausencia de arbitrariedad en el ejercicio del poder, esto es, no que no

(12). Nava Negrete, Alfonso. Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Cronología de los Tribunales. Revista del Tribunal de lo Contencioso Admon. del Distrito Federal. Número 2. México, D.F., julio 17 de 1973. pág.53.



exista arbitrariedad, sino que se evite bajo el control de la autoridad, a través de órganos que lo controlen, esto es, la sujeción de los órganos gubernamentales y de sus funcionarios a la ley y por el reconocimiento expreso a principios básicos superiores al estado mismo. La determinación y organización de los mecanismos o técnicas que se distingan a hacer realidad esa sumisión al derecho del Estado, -- sus órganos y funcionarios, corresponde en cada país a la Constitución Política y a las leyes que de ella emanen. La Constitución Política en nuestro país organiza y estructura la manera que se prevean los medios de defensa suficientes para modificar o anular los actos de los poderes públicos -- lecivos de los derechos de los ciudadanos o que alteren el orden Constitucional.

Así se establecen en nuestro país los Tribunales Administrativos para el cuidado de la legalidad en el juicio de Amparo para el control de la Constitucionalidad de los actos de autoridad.

El Derecho a la legalidad. Se ha precisado que el Estado de Derecho se caracteriza por combatir la arbitrariedad en el ejercicio del poder, y por sujetar los órganos gubernamentales y los actos de los funcionarios a la Ley, por el reconocimiento a principios básicos que se estiman superiores al mismo Estado. La determinación y la organización de los mecanismos o técnicas que se destinan a hacer realidad esa sumisión al derecho del Estado, corresponde en cada

país a la constitución y a las leyes que de ella emanen, para tal efecto resultan aplicables los principios generales - que señala Hector González Uribe y que se ajustan a un estado con las siguientes características:

"a). La existencia de una Constitución de preferencia escrita, que establezca cuales son los organos del Estado y delimite sus atribuciones. esta Constitución deberá tener supremacía jurídica y a ella se deben ajustar todas las Leyes, Reglamentos o Decretos.

b). El establecimiento para la constitución en una serie de garantías para la persona humana que no pueden ser violadas o alteradas por ninguna Ley o autoridad y en su caso agregaríamos nosotros, establecer los medios para restituir esas violaciones.

c). Reconocimiento estructo al principio de legalidad por el cual ninguna autoridad podrá actuar en el ámbito de su competencia sino hay alguna Ley o norma de carácter general que lo permita.

d). La división y equilibrio de los poderes públicos con un sistema de frenos y contrapesos para evitar los abusos y extralimitaciones.

e). La posibilidad de que los ciudadanos participen en los asuntos públicos mediante un gobierno representativo con los de la organización electoral; y

f). La organización por la Constitución y las Leyes fundamentales del país de una serie de recursos administrativos y jurisdiccionales, por medio de los cuales se puedan modificar o anular los actos de los poderes públicos lexicos de los derechos fundamentales de los ciudadanos o que alteren el orden constitucional".(13)

Consecuencia de los anteriores principios, tenemos que la Administración Pública debe sujetar su funcionamiento a las normas legales establecidas en las leyes y la Constitución, para que en consecuencia los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las Leyes con el contenido que éstas se alean y persiguiendo el fin que las mismas indiquen, es decir, el derecho de legalidad se descompone en una serie en derechos como son la competencia, la forma, el motivo, el objeto y el fin prescrito por la Ley.

Esos derechos del administrado deben protegerse para su sitular pueda obtener la reparación debida en caso de violación, para lo cual debe determinarse el retiro, la reforma o la anulación del acto lexico en la misma Ley que establezca el medio de defensa.

---

(13). González Uribe, Héctor. Teoría Política. Editorial -- Porrúa, S.A. México, 1972. pág.224.

## 11.2. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION.

A medida que las comunidades sociales se organizan y estructuran políticamente reconociendo la primacía de los valores de derecho, se someten a ellos y formulan mecanismos que hacen posible esa sumisión, existe en dichas comunidades, un estado de derecho. Este se caracteriza por la ausencia de arbitrariedad en el ejercicio del poder; por la sujeción de los órganos gubernamentales y de sus funcionarios a la Ley y por el reconocimiento a principios básicos superiores del Estado mismo.

La determinación y organización de los mecanismos o técnicas que se destinan a hacer realidad esa sumisión -- al derecho del Estado, sus órganos y funcionarios, corresponde en cada país a la Constitución Política y las leyes que de ella emanen. Es posible, sin embargo, señalar algunos principios generales a los que se deben ajustar. Entre los tratadistas destaca la opinión de Héctor González Uribe quien resume los siguientes:

a). La existencia de una Constitución de preferencia escrita, que establezca cuáles son los órganos del Estado y delimite sus atribuciones. Esta Constitución deberá tener supremacía jurídica y a ella se deben ajustar todas las leyes reglamentos o decretos.

b). El establecimiento por la constitución de una serie de garantías para la persona humana, que no puedan ser violadas o alteradas por ninguna ley o autoridad.

c). Reconocimiento estricto al principio de legalidad, por el cual "ninguna autoridad podrá actuar, en el ámbito de su competencia, si no hay alguna ley o norma de carácter general que se lo permita.

d). La división y equilibrio de los poderes públicos con un sistema de frenos y contrapesos, para evitar los abusos y extralimitaciones.

e). La posibilidad de que los ciudadanos participen en los asuntos públicos mediante un gobierno representativo con organización electoral; y

f) "La organización por la constitución y las leyes fundamentales del país de una serie de recursos administrativos y jurisdiccionales, por medio de los cuales se pueden modificar o anular los actos de los poderes públicos lesivos de los derechos fundamentales de los ciudadanos o que alteren el orden constitucional".

Debe señalarse respecto a este último principio, -- que la organización legal de los medios y órganos a los que puede acudir el ciudadano para impugnar los actos de la administración pública, que impliquen falta de sujeción al derecho, se ubica en dos principales sistemas.

El de jurisdicción administrativa. En éste, los tribunales administrativos independientes del Poder Judicial-- y desvinculados de la administración, llevan a cabo el control.

La doctrina alude también al llamado sistema mixto, en el cual los organismos encargados de ejercer el control-- actúan en forma independiente de los poderes Ejecutivo y Judicial y se mantienen, también en una absoluta independencia de la administración activa.

El sistema de jurisdicción administrativa, representado por el Consejo de Estado francés, constituye el arquetipo tradicional para el control de los actos de la Administración Pública. A partir de su creación, esto es, desde -- que formaba parte de la administración de Napoleón, ha adquirido un gran mérito a su organización destinada a proteger-- eficazmente los derechos de los ciudadanos frente al Estado-- Su eficacia radica principalmente, en que las quejas de los particulares son atendidas por jueces administrativos profesionales que se seleccionan entre servidores públicos con -- excelente historial profesional y, por lo tanto con la garantía de estar familiarizados con los problemas de la administración.

Para el control de los actos de la Administración Pública con apoyo en el artículo 104 de la carta Fundamental-- existen tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados--

de plena autonomía. Tal es el caso del Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Se denomina control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, a los medios por los que se ejerce el control de dichos actos; es decir, la autoridad administrativa ejerce su función a través de actos administrativos cuyo contenido es de orden público porque manifiestan el imperio y soberanía que las leyes confieren a la autoridad administrativa.

El control puede ejercerse de diversas maneras, -- sin embargo nuestro país ha adoptado el llamado control jurisdiccional, en virtud de que se ejerce a través de un procedimiento de carácter judicial tramitado ante Tribunales Administrativos. Es la misma Administración Pública, a través de órganos autónomos llamados tribunales Administrativos o de lo contencioso Administrativo, quienes resuelven la legalidad de los actos emitidos por la Administración bajo la forma de un juicio, de ahí que se denomina control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública.

Los principales Tribunales de esta naturaleza que funcionan en nuestro país son el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y algunos similares que funcionan en diversos Estados de la República.

Los Tribunales Administrativos también conocidos-- como sistema de control jurisdiccional de los Actos de la -- Administración Pública, cuya función se encarga principalmente de resolver las controversias que se suscitan en materia-administrativa y fiscal entre los gobernados y la autoridad, tiene como ámbito de competencia exclusivamente la legali--dad de los actos de la Administración; porque existe también el juicio de amparo en el que se revisa la legalidad de los-actos de la autoridad pero vistos constitucionalmente, esto-es, como preservación de las garantías individuales.

### 11.3. EL JUICIO DE AMPARO

El otro medio de control de los actos de la Administración es a través del juicio de amparo, tradicionalmente-- México independiente hasta la actualidad, y en todo caso ha-habido resistencia al establecimiento de los tribunales Administrativos, porque se considero que era suficiente el juicio de amparo para controlar los actos de la Administración Pú--blica, sin embargo, la experiencia ha mostrado que no hay -- la interferencia que se suponía entre el juicio Administrativo y el Juicio de Amparo. preferimos entre el juicio administrativo y el juicio administrativo porque la palabra contencioso ya implica la contención y basta con que sea un juicio administrativo para entender su naturaleza que es administrativa.



El juicio de amparo tiene ya delimitada su naturaleza propia y su competencia, procedimientos y efectos, de -- ahí que en el caso del juicio contencioso, se trate de revisar la legalidad de los actos de la Administración Pública por un órgano distinto de la propia Administración pero sin estar fuera de ella; en cambio el Juicio de Amparo es la revisión en cambio el juicio de Amparo es la revisión de la constitucionalidad de un acto pro un juez Federal, es decir, por un órgano jurisdiccional de competencia federal en cajado fuera de la Administración Pública en el poder Judicial Federal.

Esto trae la distinción de ambos Tribunales que en última instancia con el modernismo de nuestro país, se convierten en una complementación de competencias y de funciones sin que por ello puedan implicar una interferencia. -- Otro argumento más, lo constituye el que los Tribunales Administrativos son Tribunales especializados de la misma Administración y que no interfieren con el Poder Judicial a través del Juicio de Amparo. Responde también al modernismo del Estado Mexicano en el ánimo de mejorar su estructura jurídica y la legalidad de los habitantes.

#### 11.4. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

En cuanto a los Tribunales Administrativos es una instancia creada con el propósito de revisar la legalidad de los actos de la Administración, esto implica la existen-

tencia de un órgano generalmente de carácter jurisdiccional que conoce de las controversias que se suscitan entre los particulares y la administración Pública con motivo de los actos administrativos, aquí la situación cambia, porque la Administración Pública deja de ser la parte que instrumenta y resuelve y se convierte en una de las partes, una simple parte en el procedimiento contencioso administrativo, el particular actúa también como una de las partes y ambas se someten a la jurisdicción del Tribunal Administrativo, por este motivo los Tribunales Administrativos se convierten en Tribunales especializados, son órganos autónomos que resuelven las controversias entre los particulares y la Administración como ya se indicó anteriormente están constituidos por jueces especializados que pueden actuar de manera colegiada o individual o en cualquiera de los casos son entidades creadas por el mismo Estado, pero autónomos en cuanto a las resoluciones que emitan.

Estos Tribunales Administrativos actúan a través de un juicio y emiten sentencias en las que resuelven sobre la validez o nulidad de los actos sometidos a su conocimiento, Cabe destacar que los Tribunales Administrativos no son inconstitucionales, porque su creación está prevista en los términos del artículo 104 fracción I segundo párrafo de nuestra Carta Magna.

Tampoco controvierten o interfieren con el Poder Judicial Federal, en virtud de que la competencia es distin-

ta, en los Tribunales Administrativos conocen de la legalidad y los Tribunales Federales conocen de la constitucionalidad a través del Juicio de Amparo.

#### 11.5. TEORIAS SOBRE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Han sido numeradas las teorías modernas que han surgido para explicar que es el tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, en sus diferentes situaciones y etapas, y todas han contribuido en grande a la comprensión de la función que tiene dicho tribunal además de que cada nuevo planteamiento ha aprovechado los aciertos de las teorías ya existentes, encontrándonos nosotros en la situación de reconocer que muchas "nuevas teorías" no son más que parte de las ya existentes, corregidas, incrementadas, actualizadas y depuradas de acuerdo a las situaciones del presente.

No es sin embargo, el propósito de este trabajo hacer una pormenorización de cada una de ellas, sino más bien obtener de todas una idea clara y precisa de lo que es el tribunal a fin de obtener las bases legales que tratan de explicar su función jurídica en el caso de concreto de México.

Por la gran cantidad de opiniones particulares existen al respecto ya que cada autor tiene su propio punto

de vista que difiere siempre algo de los demás. Esto significa que el tema no solo para el jurista sino que atañe a todos los que participan en el proceso jurídico. Ya que -- hablar de lo contencioso administrativo en nuestra sociedad es dirimir las controversias de carácter administrativo -- que se suscitan entre las autoridades del departamento del Distrito Federal y los particulares; en este sentido el vocablo encierra la idea de contradicción o desacuerdo respecto de un acto, de una omisión, esto es, en cuanto a contencioso implica contiene literalmente, en cuanto a la palabra administrativo, alude a que esa contienda es relativa a la administración Pública, por ello el contencioso administrativo en un sentido gramatical equivale a la controversia o contienda frente a la Administración Pública esto es, entre la administración Pública y sus gobernados.

En concreto, se designa así a la acción o litigio o contienda instaurada por un individuo en contra de la Administración Pública a consecuencia de un acto de la autoridad que le viola un derecho o un interés legítimo, o un interés que tiene en su calidad de gobernado.

En este sentido se define el contencioso administrativo como "la reclamación que se interpone después de -- agotada la vía gubernativa contra una resolución dictada por la Administración Pública en virtud de sus facultades regladas, y en la cual vulnera un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del reclamante por-

una Ley, un reglamento y otro precepto administrativo". (14)

De la idea expuesta, entendemos que la actividad-- administrativa es el ejercicio de una función pública a la cual el poder público no puede escapar a la sujeción de las leyes que rigen la comunidad, por lo que en el ejercicio de tal actividad no debe a faltar a la observancia de las leyes, ni debe afectar un derecho o interés legítimo de los administrados, porque en caso de llegar a este extremo la administración Pública puede enfrentar una contienda con el particular ante Tribunales especializados en la materia, los llamados Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Por otra parte, el concepto de contencioso administrativo implica una facultad que se atribuye a un tribunal-- administrativo, por consecuencia ajeno al Poder Judicial, -- que realiza funciones jurisdiccionales, materialmente, cuya competencia consiste en resolver las contiendas entre los -- particulares y la Administración Pública en el ámbito administrativo. Esta concepción se ubica en el sistema Francés-- o de jurisdicción administrativa, representada en aquel país por el Consejo de Estado Francés, y constituye el prototipo-- tradicional para el control de los actos de la Administración Pública, desde el punto de vista jurisdiccional y del -- cual desde Don Teosodio Lares a la fecha, ha servido de mode

---

(14). De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho. Séptima Edición Editorial Porrúa, S.A. México, 1978. pág.152.

lo a nuestra legislación en México.

Por otra parte la tradición judicialista de nuestro país, hace propicio que el control de los actos de la administración Pública sea ejercida a través de juicios ante Tribunales especializados, de ahí que este concepto de contencioso administrativo en nuestro país y derivado del Consejo de Estado Francés, y no de otra manera como existe en diferentes países como lo veremos más adelante.

También se define el contencioso administrativo--- como el juicio o recurso que sigue en algunos sistemas ante los Tribunales Judiciales, y en otros ante Tribunales Administrativos autónomos, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración Pública por los actos ilegales de ésta que lesionen sus derechos, estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa.(15)

Don Gabino Fraga enseña que el contencioso administrativo puede definirse desde dos diversos ángulos; el formal y el material.

Estaremos frente al contencioso administrativo formal, cuando los órganos que conocen las disputas que re-

(15). J. Argañaras, Manuel, Tratado de lo Contencioso Administrativo. Editorial Tipográfica, Editora Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1955.

sultan del actuar de la administración pública, son órganos especializados para derimir tales controversias y cuando - existe una especialización es cuando se habla de tribunales administrativos.

Habrá contencioso administrativo material, cuando una controversia entra el particular afectado y la administración pública, independientemente de que el órgano que la dirima, sea o no especializado.

Otros tratadistas, tanto mexicanos como extranje--ros abordan el tema del contencioso administrativo y lo conciben en un elemento común: La contienda, el conflicto o - el litigio entre los patrimoniales y los particulares y la administración pública.

En efecto para Serra Rojas, lo característico del contencioso administrativo estriba en la existencia de un - litigio entre los particulares y la administración, ya sea que se siga ante la autoridad judicial o ante la autoridad administrativa independiente.(16)

Para el tratadista argentino Don Manuel J. Argañarás: lo específico del contencioso administrativo, es el conflicto jurídico que se origina por el acto de autoridad administrativa, que al violar el precepto legal que regla su actividad, vulnera los derechos subjetivos de algún particular-

---

(16). Serra ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo.-Edit.-- Porrúa, México 1961.- Pág 1121.

o de otra autoridad autárquica.(17)

Alfonso Nava Negrete indica que el contencioso administrativo es un 'proceso administrativo promovido por -- los administrados o administración pública y contra actos-- de esta última ante órganos jurisdiccionales.(18)

Por su parte, el tratadista Jorge Carpizo dice -- que: "En forma general se puede decir que el contencioso -- administrativo es el examen jurisdiccional de los actos ad-- ministrativos".(19)

De lo anterior se desprende, que del contencioso - administrativo pueden conocer órganos especializados que - son los tribunales, se pueden establecer diversos sistemas- a saber:

a).- Tribunales administrativos de jurisdicción -- retenida son aquellos en los que la decisión se presenta -- a consideración del jefe de un ministro de Estado para la - resolución definitiva.

b).-Tribunales administrativos de jurisdicción --- delegada, son aquellos que encuadrados formalmente dentro de la administración, tienen plena autonomía para dictar sus resoluciones dentro y aunqie existan algunas limitaciones para la ejecución de sus sentencias.

(17). Opus, Cit. - Pág.13.

(18). Opus, Cit. - Pág.116

(19). CARPIZO, Jorge, - Estudios Constitucionales - UNAM- México, 1980. Pág. 179.



c). Tribunales administrativos que son completamente independientes de la administración y que tienen las siguientes modalidades:

- 1.- El sistema angloamericano.-En este sistema los conflictos administrativos se someten en ultima instancia al poder judicial ordinario.
- 2.- El sistema español.- En este régimen o sistema los conflictos administrativos son competencia de Tribunales que no dependen de la administración de la jurisdicción ordinaria y donde las decisiones no son revisadas por los tribunales ordinarios, sino por tribunales supremos administrativos.

#### 11.6. PRESUPUESTOS PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.

Solo los actos administrativos dan pauta al ejercicio de la acción ante el Tribunal de lo contencioso. Los administrados, ha escrito magistralmente Gabino Fraga, tienen el poder de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto y que en consecuencia los actos que realice los verifiquen los órganos competentes, de acuerdo a las formalidades legales por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas -

indiquen (20). Cuando para regir, el ejercicio de sus atribuciones, la administración no se ajusta a lo que disponen las normas legales establecidas anticipadamente, los actos que realiza en desenvolvimiento de su gestión, son impugnables ante los tribunales de lo contencioso.

En términos generales podemos decir, válidamente que el acto administrativo es toda declaración de voluntad emitida unilateralmente por la administración que produce efectos jurídicos respecto de los particulares administrados.

Los fundamentos de la acción genéricamente se encuentran en los artículos 8o. y 17 de la Constitución. Efectivamente, por una parte acorde a lo preceptuado por el artículo mencionado en primer término es evidente que la acción es una especie de derecho de petición cuya característica, esencial derivada del objeto, que mediante ella se persigue se traduce a provocar la actuación de los órganos jurisdiccionales. Además de lo estatuido por el propio numeral, y de lo que dispone el segundo de los preceptos aludidos, se desprende que la acción como derecho específico de petición en el cual esta implícita la nota constitucional es un derecho publico subjetivo pues la facultad de los particulares de exigir la intervención del Estado, implica-

---

(20). Derecho Administrativo, México, 1955, Editorial Porrúa S.A. Sexta Edición, pág. 555.

a la vez el deber de prestación del servicio jurisdiccional.

Es menester distinguir entre el derecho constitucional de acción, que es el que otorgan los preceptos de referencia, y no es otra cosa que examinar los presupuestos procesales o sea aquéllos cuya ausencia impide el nacimiento del juicio.

El poder público, representado en los órganos jurisdiccionales, está encargado de que se cumpla el derecho; pero, para que pueda hacerlo, es indispensable que exista quien se presente a reclamarlo, pues en modo alguno, oficiosamente puede velar por el cumplimiento del principio de legalidad a que están sujetos los actos de la administración pública en perjuicio de un particular, si este no acude mediante al ejercicio de la acción correspondiente al órgano competente. Para que por medio de su intervención se declare prevalente el derecho de que es titular.

La acción, que en esa forma se ejercite, requisito indispensable para que se inicie el proceso, debe satisfacer determinados presupuestos expresamente previstos en la Ley del Tribunal. Su ausencia puede tener como sanción jurídica el desachamiento de la demanda cuando al examinar el recurso relativo, se advierta, en forma manifiesta, e indudable, la falta de uno de ellos, o bien el sobreseimiento su durante el juicio se acredita que no se satisface alguno.

### 11.6.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

"El acto administrativo es coincidente en su calidad con el acto jurídico, entendido éste como la manifestación de voluntad con el propósito de producir consecuencias de derecho".(21)

Aquel constituye también una manifestación de voluntad de un sujeto de derecho, como lo es el órgano administrativo y las consecuencias jurídicas serán determinadas y concretas.

Así podemos enunciar como elementos del acto administrativo: los sujetos, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma.

Como presupuesto del acto se requiere la capacidad del sujeto que lo produce, en el caso un órgano de la administración, el cual por su naturaleza realiza la función pública por tanto se puede afirmar que el creador del acto administrativo es un sujeto de derecho público y va dirigido a un sujeto que puede ser de derecho privado.

Así tenemos un sujeto activo, la Administración y otro pasivo, el gobernado.

La voluntad del acto administrativo implica el ejer

---

(21). Fraga, Gabino, ob. cit. pág. 269.

cicio de la función pública, por consecuencia, constituye también el acto de autoridad y de gobierno. Si bien la voluntad es un querer libre y espontáneo, en el acto administrativo ese querer libre y espontáneo se vincula con el contenido de la Ley como voluntad general y su aplicación concreta. Es decir, la voluntad del órgano creador del acto administrativo será la adecuación concreta del espíritu del Legislador. Cabe distinguir que la voluntad del titular, del órgano como persona, puede no coincidir con la voluntad del órgano en virtud de que la función pública que realiza dicho órgano, tiene como propósito la aplicación de la ley y la realización del bien común de manera específica por lo que su manifestación deberá cumplir los requisitos formales establecidos en la misma Ley, como por ejemplo que conste por escrito.

La voluntad en el acto administrativo se presume carente de vicios y produce la presunción de validez y obligatoriedad del acto, como se consigna en diversas disposiciones legales, por ejemplo el Código Fiscal de la Federación en su artículo 237, tan es así que a fin de que deje de surtir efectos el acto administrativo, debe ser declarado nulo por autoridad competente.

El objeto del acto administrativo debe cumplir los requerimientos establecidos en el derecho, de ser determina-

do o determinables, posible y lícito, destacándose que no basta que la Ley lo permita, sino que también debe prevenirlo de acuerdo con el principio de legalidad y por tratar se de organos de autoridad. De acuerdo con la clasificación de objeto directo e indirecto, se puede distinguir en el primer caso, la producción de consecuencias jurídicas que se van a reflejar en la esfera de acción de la Administración y de los gobernados; en cuanto al segundo, serán la --disminución, declaración o ampliación de la esfera jurídica del gobernado, por ejemplo cuando se le otorgue una licencia, se le imponga una multa o se le expida una certificación.

El motivo del acto serán los antecedentes que lo provocan y estará vinculado al requisito de motivación, entendido como las razones particulares o causas inmediatas - que actualizan la hipótesis prevista en la norma y justifican la actuación de la autoridad.

El fin del acto implica parte del objeto material y las consecuencias jurídicas que han de producirse, toda vez que de acuerdo con el principio de legalidad, el órgano administrativo se vale del acto administrativo para actualizar la Ley, por lo que el fin último de ese acto no puede apartarse en ese condicionamiento porque entonces sería ilegal o arbitrario.

La forma son los elementos que necesariamente deba

observar el acto para que tenga eficacia jurídica, esto es, su existencia y determinación de las consecuencias jurídicas y es así que la forma escrita, en los términos del artículo 16 Constitucional, implica su redacción, motivación y fundamentación, firma del funcionario y nombre de la persona a quien se dirige, para que no existan dudas respecto de la existencia del acto, sus alcances (motivación y fundamentación) y competencia del órgano, dada la aplicación del -- principio de legalidad que obliga a la autoridad a actuar - en los terminos que la Ley le permite, sin rebasar su contenido.

Al respecto se toma en consideración la siguiente opinión: "En derecho público, dice Jéze, al contrario de lo que pasa en derecho privado, las formas son garantías automáticas imaginadas por las leyes a los reglamentos para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos, -- impidiendo las decisiones irreflexivas, precipitadas, insuficientes estudiadas".(22)

Los efectos del acto administrativo se producen entre la Administración Pública y los gobernados, sin embargo el acto administrativo generalmente tiene un carácter personal y directo, por lo que los sujetos que no hayan intervenido en su formación o a quienes no va dirigido no deben producirle consecuencias jurídicas, no obstante ocasional--

(22). Jéze, Gastón. Les principes généraux du Droit Administratif, Théorie générale des contrats de l'Administration. Rev. de Der. Publ. et de la Science Politique, 1930, cit. pos. Fraga Gabino, Ibidem pag.271.

mente y de manera indirecta pudiera verse afectado alguien que nos intervino en el procedimiento administrativo, o --- bien aún cuando ni se le dirija el acto administrativo, resulta afectado, en este caso, se trata de un tercero cuya legitimación para expresar su interés ante la autoridad, derivará específicamente de esa afectación. En este punto -- habremos de basar la noción de interés que se maneja en diversos ordenamientos administrativos y especialmente en los artículos 25 y 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso al tema que nos ocupa. El carácter del tercero puede ser - perjudicado o beneficiado por las consecuencias del acto administrativo, de ahí que su intervención sea a favor de la autoridad o del particular, según las consecuencias del acto.

El acto administrativo se cumple generalmente de - manera espontánea, sin embargo, tratándose de un acto válido y obligatorio, la Ley previene medios para exigir su cumplimiento aún en contra de la voluntad del sujeto obligado. El procedimiento administrativo de ejecución resulta aplicable tratándose de consecuencias de índole económica en beneficio del Estado y tiene por objeto garantizar dichas prestaciones y en su caso, hacerlas efectivas a través del embargo y remate de bienes propiedad del deudor. Aún cuando se clasifican como medidas de apremio los apercibimientos, - multas y arresto administrativo, en el fondo pretenden hacer las de cumplir las determinaciones de la autoridad ad-



ministrativa.

Los efectos del acto administrativo pueden extinguirse de varias formas, bien sea por declaración de la misma autoridad administrativa, como es el caso de la revocación y de las declaraciones de nulidad producidas al resolver recursos administrativos, o también por la declaración de nulidad dictada por autoridad competente, como lo son los Tribunales Administrativos (Tribunal Fiscal de la Federación y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), o bien a través del juicio de garantías (Poder Judicial Federal).

De acuerdo con lo expuesto podemos sintetizar que la administración Pública corresponde a la organización del Poder Ejecutivo, cuyo titular es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el ejercicio de la función administrativa, la cual forma parte del Poder Soberano, se organiza fundamentalmente de una manera centralizada y otra descentralizada con el propósito de lograr un eficaz y eficiente manejo de los negocios públicos.

Al desarrollar la función pública, el Ejecutivo se somete al principio de legalidad como autoridad que es, por lo cual manifiesta su voluntad a través del acto administrativo el cual crea en el procedimiento administrativo para darle validez y obligatoriedad al mismo.

### 11.6.2. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El principio de legalidad es el sustento jurídico-más importante en un Estado de Derecho como se distingue el nuestro; este principio de legalidad se traduce en que la -- autoridad solamente puede hacer aquello que la Ley expresa-- mente le permite y que además esta obligada a hacer en los términos que la misma Ley establece, porque si la autoridad no sigue al pie de la letra el texto de la Ley, estará fal-- tando al cumplimiento de este requisito de legalidad y con-- trariando el orden jurídico.

Este principio es aplicable, tanto para la autori-- dad administrativa, como para el gobernado en relación con - los actos provenientes de la autoridad, y tiene como propó-- sito dar seguridad jurídica a las actuaciones de las autori-- dades, preservando las garantías mínimas del gobernado en -- respeto a su esfera jurídica.

El principio de legalidad se consigna en los arti-- culos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, en donde se delimitan-- las facultades de la autoridad y se da la base para los pro-- cedimientos administrativos en cumplimiento de la función - pública. El principio de legalidad tiene como propósito dar seguridad a los procedimientos y claridad a las relaciones-- entre los gobernados y el Estado, sobre todo en el ejercicio de sus atribuciones manifestadas en actos de gobierno.

"Como la Administración Pública actúa a través de organos que no buscan la persecución de ningún interés que a ellos incumba directamente, sino la satisfacción de una necesidad común, debe admitirse que en la generalidad de los casos no tienen motivo para actuar en contra de la norma jurídica y aceptarse, salvo prueba en contrario, que el órgano del Estado obra de acuerdo con la Ley".(23)

La administración Pública por la complejidad de sus actividades en el desarrollo de sus funciones, puede incurrir en efectos o excesos al emitir los actos administrativos en que se traduzcan los actos del gobierno o de autoridad, por tal motivo la misma ley prevé la posibilidad de que tales actos sean revisados, a fin de que los gobernados sólo reciban la afectación de su esfera jurídica cuando la Ley lo autorice; esta revisión puede ser de oficio, es decir, a instancia de la misma autoridad para dar seguridad a sus decisiones, o bien a instancia de los particulares cuando a éstos se les da la oportunidad de denunciar aquellos casos que los aquejen; estos se instrumentan como recursos administrativos.

El principio de legalidad funge como el presupuesto del orden jurídico y a la vez se manifiesta en su cumplimiento; lo que; además de servir de base a la actuación de la --

(23). Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1973, pág. 75.

## Administración Pública.

### 11.6.3. DIVERSOS MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD.

Para conseguir ese propósito, existe una gran diversidad de sistemas de defensa de los gobernados frente a la Administración en los Estados contemporáneos, dentro de ellos existen medios indirectos y medios directos.

Los medios indirectos consisten en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa, principalmente, la autotutela que la Administración desarrolla en su propio seno, constituye indudablemente elementos de protección de los derechos de los administrados; estos medios están destinados directamente a garantizar la eficacia de la Administración y sólo por efecto reflejo, por consecuencia representan una garantía para el particular, ejemplo de ello son los recursos administrativos.

Los medios directos están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, es decir, del gobernado de manera tal que la autoridad ante la cual se hacen valer, esté legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente desde un distinto ángulo de superioridad, el acto del cual el partido en que se queja y decidir sobre su legalidad o su oportunidad.

Así, resumiendo, la organización política se propo-

pone el bienestar general y una política de justicia social, conlleva a dicho orden a fin de garantizar los derechos humanos y las garantías constitucionales, todo ello fundado en el principio de la supremacía de la Ley, una justa distribución de la riqueza y la responsabilidad del Estado frente a sus gobernados.

El orden jurídico administrativo que es el que incumbe a este trabajo, no regula toda la actuación de la Administración Pública, por ello nos preocupa dotarlo de las leyes que son necesarias y encauzarla debidamente en un orden de legalidad que al mismo tiempo limite la acción de los órganos del Estado, protegiendo el interés general y el interés particular.

La legalidad esta considerada como el sistema de normas que constituyen el derecho positivo de un país, sistema al que está sometida la población que se encuentra en éste, ya sea en forma temporal o definitiva, abarcando tanto gobernantes como gobernados, por lo que un acto, contrato o situación jurídica deban tener la calidad de legal, este concepto de derecho a la legalidad se traduce en el principio del debido cumplimiento de la Ley de acuerdo con las disposiciones que la misma establezca; el clásico principio de que la autoridad solamente puede hacer aquello que la Ley le permita.

Existen diversos modos del control de los actos -- de la administración pública, esto es, sistemas de contencioso administrativo, implican la jurisdicción como función del Estado y alude la extensión y límites de poder de jurisdicción de los tribunales administrativos en el control jurisdiccional de la administración; son los encargados de resolver las controversias o reclamaciones entre la administración y los particulares, con motivo de la aplicación de una ley, principalmente un acto administrativo y se denomina contencioso administrativo o función de control de legalidad -- de la actividad de la Administración Pública como el sujeto del Derecho Administrativo.

Superficialmente podríamos afirmar que el Tribunal Administrativo es todo organismo dotado de funciones jurisdiccionales, con el objeto de resolver controversias o litigios de carácter administrativo, se encuentre o no dentro de la esfera formal dentro de la administración; pero con más detenimiento el concepto anterior se modifica porque en la vida contemporánea las actividades administrativas intervienen cada vez con mayor vigor en la esfera jurídica de los particulares y han proliferado organismos que careciendo de la denominación de Tribunales, realizan, sin embargo, funciones de carácter jurisdiccionales, puesto que deben resolver un creciente número de controversias entre los particulares y la administración, sobre cuestiones de carácter económico y social cada vez más complejas, desde este punto de

vista podemos intentar una clasificación. En primer término podríamos el caso en que la justicia administrativa se confía a un órgano especial situado formalmente dentro del poder Ejecutivo, como ocurre en forma clara con el consejo de Estado Francés y por ello este sector se ha calificado como sistema francés. En una segunda posición, la resolución de los conflictos entre las autoridades administrativas y los particulares se confía a los tribunales Ordinarios, esto es, a los Tribunales del fuero común, como sucede en el Sistema Anglo - americano y el Sistema Español, en que son las cortes quienes resuelven estas controversias. La tercera posición implica un organismo encargado de resolver las controversias administrativas con un carácter independiente, tanto de la Administración como de la jurisdicción Ordinaria, en este caso tenemos el sistema Germánico.

Considerando esta clasificación, corresponde a una idea exclusivamente, esto es, algo conceptual, porque en la práctica las tres hipótesis se han venido entremezclando sobre todo los dos primeros casos, puesto que en la actualidad predominan lo que podríamos llamar Sistemas Mixtos, como sucede incluso en nuestro Sistema Mexicano, como lo veremos más adelante.

Para ello debemos hacer una breve relación de la etapa evolutiva del Consejo de Estado Francés, sobre todo-

en la etapa correspondiente de 1790 a 1872, en que habla de un Tribunal Administrativo de Jurisdicción retenida, que -- consiste en la facultad del organismo respectivo, de formular dictámenes que se someten al jefe de Estado para su decisión definitiva, es decir, no actúa con plena autonomía, sino que se somete a la ulterior decisión del Estado.

Con características peculiares también en nuestro país se señala la existencia de este tipo de Tribunal, a -- través de las llamadas Juntas Revisoras, pudiendo señalarse como ejemplos el Jurado de Penas Fiscales de 1924 transformado en Jurado de Infecciones en 1926, esto señalado en la materia fiscal como antecedentes en nuestro país de los Tribunales Administrativos de Jurisdicción retenida tal como ocurrió en materia Agraria en el cuerpo Consultivo Agrario, el cual de acuerdo con el artículo .16 de la Ley de Reforma Agraria de 1971, dictaminaba sobre las controversias que se presentaban en esta materia y que se sometían para su decisión al Presidente de la República como Suprema Autoridad-- Agraria.

Volviendo al Consejo de Estado Francés, constituye el sistema tradicional para el control de los actos de la - administración Pública, pues su organización está destinada a proteger los derechos de los ciudadanos frente al Estado.

Este Consejo era en 1853 un Tribunal Administrativo



de Justicia retenida, o sea, un órgano jurisdiccional cuyas sentencias eran más bien proyectos que estaban sujetos a --revisión posterior del Ministro encargado del ramo administrativo al que se refería el asunto debatido. Posteriormente este Consejo evolucionó y a partir de 1872 se habla de --Tribunales Administrativos de Jurisdicción delegada, es decir, aquellos que pertenecen al campo en la Administración -- desde el punto de vista puramente formal, pero que poseen -- plena autonomía para dictar sus fallos, aún cuando con ciertas limitaciones para la ejecución de los mismos, y este es el caso que ha venido funcionando o se ha venido desarrollando en los Tribunales Administrativos que han servido -- de modelo a nuestro país a partir de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, tratándose del Tribunal Fiscal de la Federación, claro que eso fué motivo de reformas en un plazo breve, y en 1938 se modificó este Consejo. El modelo mexicano de control jurisdiccional de los actos de la Administración, toma su ejemplo del Consejo de Estado Francés.

Los tribunales de índole fiscal establecidos en Argentina, Costa Rica, El Salvador, Ecuador y Venezuela, han seguido este modelo de justicia llamada Delegada, sin embargo, debemos aclarar que esto, con el establecimiento del -- primer Código Fiscal en 1938 que abrogó la Ley de Justicia Fiscal, se corrigieron los defectos conceptuales del Tribunal Fiscal, se corrigieron los defectos conceptuales del -- tribunal Fiscal de la Federación, en que se decía que dicta

ba resoluciones a nombre del Presidente de la República, y se transformó este concepto en una plena autonomía, es decir se reconoció que el Tribunal Fiscal de la Federación dictaba sus resoluciones con la autonomía y con la competencia de la Ley le otorgaba.

Un tercer sector de Tribunales Administrativos está formado por aquellos que se estructuran en forma totalmente independiente de la Administración, el cual tenemos tres -- modalidades, el sistema Anglo-americano, el cual directa o -- en último grado, los conflictos administrativos se someten a los organos de la jurisdicción ordinaria a través del régimen de la llamada revisión judicial, que esto que ocurre -- por ejemplo en el Derecho Mexicano en el Juicio de Amparo en materia administrativa ante los Tribunales Federales.

Una variante del Sistema Anglo-americano es el que podemos clasificar como Español, según el cual los conflictos o controversias administrativas se someten a la jurisdicción ordinaria, pero por medio de Jueces especializados, como ocurre en las Salas de lo Contencioso Administrativo de las Audiencias Territoriales y del Tribunal Superior de España, es decir, es el mismo Tribunal del Fuero Común el que funciona con Salas especializadas por materia.

En el Sistema Germánico los Tribunales Administrativos son independientes del Ejecutivo como de la Jurisdicción Ordinaria, por lo que pueden estimarse como Tribunales--

especializados según se observa en los ordenamientos de la República Federal Alemana y en Austria países que han establecido Tribunales Supremos Administrativos que resuelven en última instancia y sin posibilidad de revisión por los Tribunales ordinarios las controversias administrativas.

## CAPITULO TERCERO

## LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

## III.1. ACTORA.

Son parte actora en el juicio contencioso administrativo, todas las personas, físicas, nacionales o morales - o extranjeras, con capacidad de goce, que se encuentren en el Distrito Federal, en forma permanente o transitoria, y -- que resulten afectadas por un acto, resolución u omisión de carácter administrativo proveniente de las autoridades que tienen a su cargo el gobierno de la propia entidad.

En la noción propuesta quedan comprendidas, además de todas aquellas personas de derecho privado que se vean--

afectadas por un acto de imperio que tenga su origen en las autoridades del Departamento del Distrito Federal, las instituciones públicas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios, como es el del caso de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal, sin que sea obstáculo para la conclusión anterior que el artículo --lo. de la Ley del Tribunal domine a los sujetos de la relación procesal con la palabra "particulares" en efecto el --referido concepto equivale al que la técnica jurídica ha señalado para gobernados, pues debe interpretarse en su conjunto, con el párrafo relativo de precepto, mencionado, que dispone que el tribunal tiene a su cargo deprimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre --las autoridades del Departamento del Distrito Federal y de --los particulares".

Ahora bien, dicha condición de gobernados se presenta entre otros casos, con la Lotería Nacional, Universidad Nacional Autónoma de México, Compañía Operadora de Teatros, S.A. Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A. y Aseguradora Hidalgo S.A. pues en el ejercicio de sus funciones carecen --de los rasgos que identifican, a la autoridad, esto es, el imperio y el dominio, atributos propios de un acto soberano. Pueden, en consecuencia como ha sucedido en repetidas ocasiones hacer uso de la acción, sin que con ello establezca una contienda entre órganos de la autoridad estatal, máxime que, en la generalidad de los casos, la controversia que se plan-

tea tiene su origen en sanciones impuestas por violación a los reglamentos gubernativos, lo que implica que la autoridad soberana confiere a muchos y dichos organismos la calidad de "particulares" o "gobernados" para interponer recursos, lo anterior ha provocado que el tribunal haya sentado la Jurisprudencia de Salas No.8, publicada en la Gaceta Oficial de lo. de noviembre de 1976, en los siguientes términos:

### III.2. DEMANDADAS.

Tienen el carácter de partes demandadas, las autoridades del Departamento del Distrito Federal, que en el -- ejercicio de sus facultades o poderes de decisión o ejecución de resoluciones o actos administrativos, crean, modifican o extinguen situaciones concretas, de hecho o de derecho con trascendencia para los gobernados.

### III. 3. EL JEFE DEL DEPARTAMENTO.

El artículo 29 de la Ley Orgánica del Departamento -- del Distrito Federal, es parte demandada en el juicio el jefe de dicho órgano gubernativo.

Es parte en el juicio el Jefe del Departamnto "o- la autoridad" que ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado, se ha discutido si, el funcionario, de refe--- rencia, unicamente reúne el carácter de parte demandada ---

cuando el acto provenga directamente de él, o en todos los juicios e independientemente de la intervención que haya tenido.

A este respecto considero que el Jefe del Departamento siempre es parte en el juicio, en razón de que le corresponde la presentación legal de dicho organo, además todas las autoridades conforman el gobierno local, incluyendo a los delegados, estan sujetos a dependencia directa tal y como lo establecen los artículos 30, 29, 31, 32, 33, 36, 37 último párrafo, 41 y 63 de la Ley Organica que rige el funcionamiento del Departamento.

#### III.4. LOS DELEGADOS.

La parte demandada, a los delegados del Departamento del Distrito Federal implica tratar relativamente en paralelo, lo relativo a la centralización desoconcentración y descentralización, así como a sus áreas competenciales.

Se presenta la centralización administrativa, "cuando los organos se agrupan colocándose, unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del organo situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el organo de infima categoria a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades".(24)

(24). Fraga, Gabino, Derecho administrativo, pág. 205.

Se establece en consecuencia entre esos organos una relación de jerarquía que implica la concentración en el poder de decisión y de mando, esto es, que no todos los empleados que forman parte de la administración tienen facultades para resolver, realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer su determinación, por ser--contados dentro de este sistema los organos que disponen de dichas facultades; a su vez el poder de mando se caracteriza porque sólo son determinados órganos quienes pueden llevar a cabo medidas de ejecución.

La relación de jerarquía aludida implica que en el organo superior se reúnan, los poderes de nombramiento, de mando, de vigilancia, disciplinario, de revisión y de resolución de conflictos de competencia. Todos ellos implican en su orden facultad para designar, a los titulares de los organos que le están subordinados, facultad para dar ordenes e instrucciones, a los inferiores señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las atribuciones--que se les han conferido; exigencias en rendición de cuentas, práctica de investigaciones e informaciones sobre la tramitación de los asuntos; imposición de penas disciplinarias para los inferiores; aprobar, suspender, anular o reformar los actos de los subordinados o facultad para resolver--que organo de la administración es el competente para el conocimiento y resolución de un asunto determinado.



### III.5. DIRECTRICES GENERALES.

El artículo 32 de la Ley del Tribunal, señala --- también como parte demandada, a los directores generales a cuya área de atribuciones de la materia corresponda la materia de la resolución o acto impugnado.

Dichas autoridades se enumeran en el artículo 41 de la Ley Organica del Departamento de acuerdo con la siguiente denominación, De tesorería, Jurídica y de Gobierno de Servicios Sociales, de Trabajo y Previsión Social, de Servicios Médicos, de la habitación Popular, de Ingeniería de Transito y Transportes de Servicios Urbanos, de Programación y Estudios Económicos, de Planificación, de Obras Públicas de Obras Hidráulicas, de Aguas y Saneamiento, de Organización y Métodos, de Policía y Tránsito; de Información y análisis Estadísticos, de Servicios Administrativos y de Relaciones Públicas.

Las atribuciones de cada una de las Unidades Administrativas mencionadas están previstas en los artículos 44 y 61 de la Ley que acabamos de citar pero debe notarse en cuenta la desconcentración de funciones, con base en los acuerdos expedidos para determinar en cada caso su calidad de sujeto pasivo. Debe atenderse además que conforme al artículo 63 de la misma ley, las Direcciones Generales concurrirán de todos aquellos asuntos que les encomienden las leyes, reglamentos o el jefe del Departamento.

Aun cuando el acto impugnado haya sido emitido por autoridades dependientes de los directores generales o delegados, esto últimos, sin obtener que no se les señale como parte demandada, tienen tal caracter y deben comparecer al juicio de razón, de que, por un lado los facultados para representar al jefe del Departamento, y, por el otro,-- son responsables de los actos de sus inferiores, sin perjuicio de que estos también comparezcan cuando sean señalados como tales.

#### III.6.- EL TERCERO PERJUDICADO.

Tercero perjudicado, como parte en el procedimiento, a "cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal. El precepto, como puede advertirse, confiere esa calidad sin ninguna restricción, a diferencia de la regulación existente en otros ordenamientos, como la Ley de Amparo, en la que tal condición-- se encuentra delimitada en razón de la intervención que se haya tenido con anterioridad al ejercicio de la acción.(25)

En efecto, como Señala Alfonso Noriega, quedan fuera de la hipótesis que da lugar a la figura del tercero perjudicado en el amparo, aquellos casos en que la acción constitucional se intenta en contra de un acto administrativo -

---

(25). Lecciones de Amparo, México 1975, Ed. Porrúa, S.A.,- Pág. 340.

dictado por la autoridad, sin mediar, gestión de persona alguna, o bien cuando el acto administrativo haya sido dictado por un trámite que lleve de oficio la autoridad responsable, pues de acuerdo con el artículo 5o., Fracción III, -- inciso c), de la Ley Reglamentaria del juicio de garantías es tercero perjudicado "la persona o personas que hayan gestionado en su favor del acto contra el que se pide amparo, -- cuando se trate de providencias dictadas por autoridades -- distintas de la judicial o de la del trabajo"

A este respecto, la Segunda sala de la Suprema Corte de Justicia en el Amparo en Revisión número 4485/64, -- ha señalado que en materia administrativa es tercero perjudicado quien reúna alguna de las siguientes características; que haya gestionado, en su favor el acto que se reclama, que , sin haber gestionado, el acto haya intervenido -- como contraparte en el procedimiento que antecedió al acto -- que se impugne siempre que dicho procedimiento se haya desarrollado en forma de un juicio ante la autoridad responsable; o la persona , o que la persona que comparezca como tercero sea titular de un derecho protegido por la Ley, del -- cual resultará privado o afectado, en virtud de la insubsistencia del acto reclamado que traiga consigo la concepción -- del amparo.

Como puede advertirse según se ha señalado, la figura de tercero perjudicado que contempla la Ley del Tribunal no se ajusta a los esquemas tradicionales. No existe ningun-

na limitación para comparecer con tal calidad, pues para -  
ello sera suficiente advertir la posibilidad de que, a--  
consecuencia de las sentencias que dicte el tribunal, pue-  
dan resultar afectadas los intereses de cualquier persona-  
lo que puede dar lugar al planteamiento de meras contien--  
das entre particulares.

Por ello ante la Indefinición en que incurre el -  
precepto, es menester que se determine la especie de afect-  
tación que haya que tomarse en cuenta para que se tenga -  
el caracter de tercero perjudicado. Al respecto considero  
que, acorde a la naturaleza del contencioso administrati-  
vo, tal afectación no debe derivarse de la afectación de -  
la relación personal existente entre el actos y otra per--  
sona; por lo contrario, aquella debe emanar del vínculo-  
que se establezca entre ambos sujetos a consecuencia del -  
acto administrativo que se impugne y cuya anulación o - -  
confirmación, por sentencia del tribunal, trascienda en la-  
esfera jurídica de uno u otro.

La intervención del tercero perjudicado en el jui-  
cio puede ser a consecuencia del pedimento del actor, de --  
las autoridades demandadas, o bien porque la Sala del cono-  
cimiento llegara a advertir su existencia.

## CAPITULO CUARTO.

EL PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO A LA LUZ  
DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCI-  
OSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.IV.1. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL  
DISTRITO FEDERAL.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del -  
Distrito Federal fue creado con fundamento en el artículo-  
104, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Polí-  
tica de los Estados Unidos Mexicanos, acogiendo la natura-  
leza jurídica de su modelo de gran prestigio: el Tribunal-  
fiscal de la Federación.

El 17 de marzo de 1971, se publicó en el Diario-

Oficial de la Federación la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que llega a materializar el Tribunal del mismo nombre el 17 de julio del mismo año". (26)

Surge a la vida republicana dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, sin la intervención o la posterior revisión del Poder Ejecutivo, dentro de cuyo marco formal cumple la tarea de derimir las controversias que surjan entre la Administración Pública del Distrito Federal y los gobernados, mediante un procedimiento gratuito, que se tramita con sencillez y se resuelve con rapidez, en el que cabe la suspensión conservativa y aún restitutoria del acto impugnado, la suplencia de la demanda deficiente, donde no se admite la gestión oficiosa, ni se pronuncia condena de costas, disfrutando el Tribunal, además de medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, incluidas las sentencias que en definitiva emita.

Su Ley, fué reformada en 1973 para simplificar aún más el procedimiento, facilitando el acceso a la justicia administrativa a las clases menos favorecidas, y en 1979 volvió a modificarse para dotar al Tribunal de competencia en materia fiscal; y en fecha reciente, el 16 de julio de 1986, entró en vigor el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de dicha Ley, actualizandola a los requerimientos contemporáneos.

(26). Nava Negrete Alfonso, ob. cit. pág.41.

A partir de las últimas reformas, el Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal está organizado de la siguiente manera: La Sala Superior, que es su máxima autoridad jerárquica, consta de cinco magistrados, uno de los cuales es elegido Presidente en la Primera sesión anual, y lo es al mismo tiempo de la Sala Superior y del Tribunal.

Hay cuatro ponencias numeradas progresivamente para distribuir por riguroso turno los negocios correspondientes; a excepción del Presidente, cada Magistrado tiene dos Secretarios de Acuerdos, un Actuario, una Secretaría Particular y tres secretarios mecanógrafos.

En el desempeño de sus obligaciones la Sala superior esta auxiliada por la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal; de ella dependen las áreas de Asesoría y Defensoría Jurídica cuyos servicios al público son totalmente gratuitos, así como la Oficilia de Partes en la cual se reciben, clasifican y distribuyen los documentos que las partes presentan, para darles el trámite y destino que jurídica y procesalmente les corresponda.

El Tribunal cuenta con tres salas Ordinarias formadas por tres magistrados cada una, las ponencias también están numeradas por razones de turno del uno al nueve; tienen cada una de ellas un Presidente, que sus integrantes -- eligen en la primera en sesión anual; cada Magistrado esta apoyado por dos Secretarios de acuerdos (proximamente tres),

un Actuario, una Secretaria particular y cuatro mecanógrafas; hay una oficina de archivo por Sala ordinaria. La Ley contempla la creación de dos salas más, cuando el servicio lo requiera; a juicio de la Sala superior.

La Secretaría General de Compilación y Difusión maneja las unidades departamentales de Compilación, Difusión maneja las Unidades departamentales de Compilación, Difusión, Archivo General del Tribunal y Biblioteca General de la Institución. La Coordinación Administrativa tiene a su cargo la responsabilidad del Tribunal; consta de cuatro unidades departamentales, a saber: Recursos Humanos, Recursos Financieros, Recursos Materiales y Servicios Generales..

El proceso contencioso administrativo es de carácter ordinario y se compone de tres periodos básicos: el de conocimiento, el de prueba, y el de sentencia. Se tramita en forma bastante sencilla, asegurando a los gobernados la defensa de sus derechos y de sus legítimos intereses bajo el imperio de reglas claras y precisas. Salvo casos de especial complejidad, los asuntos se resuelven por lo general en un plazo máximo de 45 días en debido cumplimiento de la garantía individual de justicia pronta y expedita (artículo 54 de la Ley del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal.



El artículo 24 de la Ley previene que, los juicios- que se promuevan ante el tribunal de lo contencioso admi- nistrativo, deberán ser sustanciados y resueltos de acuerdo con las reglas que en el propio ordenamiento se establecen a lo largo y a la falta de disposición expresa, en cuanto - no se opongan a lo establecido en esa Ley, será supletorio- el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Fedè- ral; en materia fiscal; la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación,-- en lo que resulten aplicables.

Las normas procedimental es que se contienen en la- Ley del Tribunal son insuficientes para la sustanciación -- y resolución de los juicios, pues, si bien el procedimiento previsto es sumamente agíl y expedito, determinadas cues- tiones no fueron previstas en la propia Ley, lo que neces<sup>u</sup> riamente hace acudir a la supletoriedad referida. Dicha -- supletoriedad, por otra parte es inapropiada ante las carac- terísticas del juicio contencioso administrativo, pues bas- ta señalar que el Código de Procedimientos Local regula --- las controversías que se presentan entre particulares; en - cambio ante el Tribunal, la controversia se suscita entre- el particular y la administración pública, por lo que, obv<sup>i</sup>a mente el tratamiento procesal no puede ser el mismo. Ade- más, el Código de Procedimientos Civiles contiene una se- rie de requisitos y fórmulas que no son adecuados para el - juicio administrativo, pues contrarían su sencillez y anti-

formalismo que por lo general lo caracterizan. Circunstancia que obliga a los Magistrados a actuar discrecionalmente con apego a los principios que rigen el procedimiento contencioso administrativo.

#### IV.2. DEMANDA.

"Las demandas que se promueven ante el Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal, pueden presentarse por actos, omisiones, resoluciones o multas por violaciones a Leyes, Reglamentos y disposiciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal en materia administrativa o fiscal, como ejemplos en materia administrativa podemos señalar los siguientes:

- a). otorgamiento o negativa de licencia para el ejercicio de actividades económicas reglamentadas, como panaderías, carnicerías, tortillerías, molinos de nixtamal, peluquerías, salones de belleza, tintorerías, y panchaderías, expendios de cervezas, pulque, bebidas alcohólicas, hoteles, restaurantes con servicio de cantina, albercas, baños públicos, billares, boliches, salones de fiestas, salones de baile, clubes, casinos, etc;
- b) Otorgamiento o negativa de licencia o autorización para espectáculos públicos, como lo es el box internacional, lucha, libre, carreras de automoviles, motocicletas o bicicletas, fronton, jái alai, circos, ferías, --

diversiones, electromecánicas, teatros, carpas, salas de -- conciertos, espectáculos taurinos, futbol, beisbol, espectá culos deportivos en general, carreras de caballos, de galgos, cines, etc.; c). Determinación o modificación de hora rios de comercio; d) otorgamiento o negativa de licencia o - autorización para el comercio ambulante, establecimiento de puestos fijos o semifijos, tianguís, mercado sobre ruedas, - o para actividades de trabajadores no asalariados como tra - bajadores de calzado, músicos, mariachis, fotógrafos, carga - dores de número, plomeros, afiladores, compradores de obje - tos usados, cortineros, artesanos vendedores de billetes - de lotería, etc.; e). otorgamiento o negativa de alineamien to, numero oficial, licencia de construcción de casas o edi - ficios colocación de anuncios, explotación de minas de are - na, excavaciones, etc.; f). medidas contra el ruido y demás contaminantes del ambiente; d). Órdenes de demolición, re - paración o modificación de construcciones ruinosas o peli - grosas, o levantadas fuera de alineamiento, o en forma con - traria al Reglamento de Construcciones, o a los planos, pro - yectos o calculos aprobados; h). negativa de autorización-- de uso del suelo, autorizaciones dadas en contra de las nor - mas para su utilización, como por ejemplo, la instalación - de oficinas en zonas residenciales, órdenes de traslado o - cierre de fábricas por razones ecológicas o que constituyan peligro de explosión, incendio, o insalubridad, etc; i). - otorgamiento o negativa de concesiones para uso de locales-

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

de los mercados, o de expedición de cédulas de empadronamiento de puertas en los mismos, así como autorizaciones o negativas en cambio de nombre, de giro, autorización de traslado o cancelación de cédulas o concesiones, otorgamiento de las mismas personas sin derecho a ello, o resoluciones que se dicten con motivo de las controversias que por ello se susciten; j) cancelación de licencias o autorizaciones concedidas en cualquiera de los casos descritos; k) órdenes de clausura de los negocios o locales en los que se explote alguna de las actividades mencionadas anteriormente; l) órdenes de clausura de alguna obra en construcción; m) órdenes verbales y de clausura que afectan principalmente a puestos comerciales ambulantes que se instalan a la salida de las estaciones del Metro, cerca de los grandes centros comerciales o de salida de los grandes centros de espectáculos públicos; o) órdenes verbales de desalojo de inmuebles y demolición de viviendas en las zonas de asentamientos humanos irregulares; p) otorgamiento o negativa de permiso para fraccionamiento de terrenos o para división o subdivisión de predios; q) negativa de autorización de edificios o locales sujetos al régimen de propiedad en condominio; r) negativa o autorización de concesiones para el establecimiento, construcción o explotación de estacionamientos de vehículos; s). otorgamiento o negativa de concesión para la explotación de un servicio público, como mercados, panteones, etc. t) otorgamiento o negativa de concesiones o permisos para el establecimiento o explotación del servicio público de trans

porte de pasajeros, o de carga; u) negativa de autorización para la renta de automóviles de pasajeros o camiones de --- carga por días, semanas o meses; v). resoluciones que de- - claren la caducidad, revocación o rescisión de concesiones- otorgadas para la explotación de servicios públicos; w) can- celación de patentes para el ejercicio de notariado, o re- - soluciones de suspensión o de sanciones a un Notario; x) -- autorización o negativa para la perforación de pozos, o - - clausura o cegamiento de los existentes; y) multas que im- - pone a los patrones la Dirección General de Trabajo y Pre- - visión Social del Departamento del Distrito Federal por -- violación a la Ley Federal del Trabajo;; a') multas que im- ponen las Delegaciones por violción al Reglamento General- de Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en- el Distrito Federal; b') multas por violación a los Regla-- mentos de Construcciones y de Mercados c') multas por viola- ción al Reglamento de Tránsito; d') el silencio administra- tivo de las autoridades consistente en la falta de contesta- ción, dentro de un término de treinta días naturales a las- promociones presentadas ante ellas por los particulares; -- e') órdenes de arresto administrativo, como sanción por vi- olación a los Reglamentos Gubernativos; f') resoluciones que niegan la inscripción de un inmueble en el Registro Público de la Propiedad; g') permisos que afectan a terceros, como- por ejemplo para instalar un restaurante bar en un condo- - minio, etc.

En materia fiscal el Tribunal conoce de los siguientes asuntos, los que a continuación citaremos a manera de ejemplo, sin que ello signifique de ninguna manera una forma limitante, tanto en el área administrativa o fiscal; -

- a). resoluciones concernientes al impuesto predial; b). resoluciones que determinan cobros de derechos por consumo de agua, c). resoluciones que atañen a la fijación de impuestos sobre adquisición de inmuebles; d) negativa de exención del impuesto predial a los particulares que adquieren o construyen sus inmuebles por medio de préstamos de ISSSTE, INFO-NAVIT o del Banco del Ejército y la Armada; e) revocación de la exención del impuesto predial concedida; f) negativa a devolver impuestos o derechos pagados indebidamente; g) liquidación indebida de derechos por el uso o aprovechamiento de la red de alcantarillado; h) fijación indebida del pago de derechos por contribuciones de mejoras; i) resoluciones mediante las cuales se fijan al contribuyente las bases de liquidación de ciertos impuestos; j) resoluciones que fincan al contribuyente diferencias de impuestos mediante giros extraordinarios; k) recibos consolidados en los que se determinan el causante créditos fiscales por diversos impuestos o derechos correspondientes a adeudos de años anteriores al de su expedición; l) multas fiscales por violación a la ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, etc); m) negativa ficta en materia fiscal, de conformidad con los razonamientos expuestos, aún cuando el decreto en vigor a partir del 16 de julio de 1986, derogó el según párrafo del

artículo 21, fracción III, de la Ley de 1979, que contemplaba tal figura jurídica en forma expresa".(27)

#### IV.3. REQUISITOS FORMALES.

Conforme al artículo 50 de la Ley del Tribunal, toda demanda que presenten los particulares debe ser por escrito llenando 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 impugnado;
- III.- La autoridad, autoridades o partes demandadas;
- IV.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;
- V.- La pretensión que se deduce;
- VI.- La fecha en la que se tubo conocimiento del acto.
- VII.- La descripción de los hechos y de ser posible, los fundamentos de derecho.
- VIII.- La firma del actor. Si este no supiese o no pudiere firmar lo hara un tercero a su ruego, poniendo el primero la huella digital; y

---

(27). Caballero Cárdenas, José Luis. Conferencia dictada con motivo del 75o. Aniversario de la Escuela Libre de Derecho. México, Mayo 20 de 1987.

IX.- Las pruebas que el actor ofrezca.

El actor deberá acompañar una copia de la demanda para cada una de las demás partes y podrá anexarla en los escritos datos y demás elementos que considere necesarios

Una vez que el particular presente su demanda, esta es enviada a la Secretaría General de Acuerdos quien le asigna un numero de juicio por riguroso turno, y la envia a la Sala Ordinaria que corresponda, dentro del termino de 24 hrs. después de haberse recibido la demanda.

Al llegar la demanda a la Sala Ordinaria correspondiente, se le abre un expediente y se remite a la ponencia respectiva la que ordenará lo que proceda, pudiendo dictarse acuerdo de prevención desechamiento o admisión de la demanda.

El art. 53 de la Ley del Tribunal, en su fracción III faculta el Presidente de la Sala para Prevenir al actor a fin de que subsane su demanda cuando esta sea obscura o irregular concediendole un término de 5 días hábiles para tal efecto los que empezarán a contar al día siguiente de aquel en que fuere notificado el actor.

La Sala al dictar el acuerdo de prevención respectivo, hace del conocimiento del acto en que consiste la irregularidad de su demanda, para que, al ser notificado personalmente pueda subsanarla en forma satisfactoria.



El desechamiento de la demanda procederá de acuerdo a lo que nos establece el artículo 53 de la Ley del Tribunal en sus siguientes fracciones.

I). Si examinada, encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal; II). Si encontraré motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y

III). Si siendo obscura o irregular y prevenido el actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciera. La obscuridad y irregularidad subsanables, no serán mas que aquellas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el artículo 50.

Así mismo, procede el desechamiento de la demanda por extemporaneidad con fundamento en el artículo 43 de la Ley de la materia, el cual nos establece del término para interponer la demanda en contra de las resoluciones de las Autoridades del Departamento del Distrito Federal; será de 15 días hábiles contados desde el día siguiente al que se haya notificado al afectado, la resolución o acuerdo que reclame o el día en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución. O el en que se hubiere ostentado sabedor de los mismos.

No encontrándose irregularidades en la demanda, o --

subsanadas estas, procederá la admisión de la misma de acuerdo a lo establecido en el art,54 de la Ley del Tribunal.

El acuerdo de admisión contendrá el nombre del actor, y, en su caso, el de que lo represente, fecha de presentación de la demanda ante el tribunal, determinación de las Autoridades responsables y del tercero perjudicado; relación de las pruebas que se ofrezcan y en su caso, disponer la preparación de las que lo ameriten; resolución respecto a la solicitud de suspensión del acto reclamado y señalamiento del día y hora, para la celebración de la audiencia de la Ley, - la que no excederá de un plazo de 20 días.

Las autoridades responsables que actuarán como parte en el procedimiento, serán, de acuerdo con el artículo 32 de la ley del tribunal, las siguientes:

- 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 a su ejecución; quienes al contestar la demanda lo harán por sí y en representación del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y
- c).- Las Autoridades del Departamento del Distrito Federal-- tanto ordenadores como ejecutoras de los actos que se impugnan.

El acuerdo de admisión debe ser notificado a las Autoridades demandadas y a los terceros perjudicados, personalmente en el domicilio que se proporcione en el caso de las autoridades demandadas, la notificación se hará por oficio el cual se entregará en la Oficina de Partes de cada dependencia Administrativa según corresponda, en ambos casos el emplazamiento se debe efectuar con entrega de copias de la demanda y del acuerdo respectivo, debidamente autorizado. Por lo que se refiere al actor o su representante, la notificación se efectúa también en forma personal en el domicilio que hayan señalado para recibir notificaciones.

Podría darse el caso de que no se señalara específicamente cuales son las autoridades demandadas por no haberse mencionado en el escrito de demanda, en cuyo caso si una vez prevenido el actor de mencionarlas no lo hiciera y la sala advirtiere cuales son las autoridades responsables, se ordena su emplazamiento.

En el caso de que por la contestación o la demanda, se llegue al conocimiento de que son responsables en el acto diversas personalidades se ordena su emplazamiento; y para regularizar el procedimiento, se fija nuevo día y hora para la celebración de audiencia de Ley.

#### IV.4. CONTESTACION.

Continuando la escuela procesal y una vez admitida da demanda, se corre traslado a las Autoridades responsables para que produzcan su contestacion con fundamento en el articulo 54 de la Ley de la materia. Antes de las reformas de julio de 1986, a la Ley del Tribunal se establecía un término de 10 días a las autoridades demandadas, para producir su contestación; como se buscó una equidad procesal entre las partes, dicho término se amplió a 15 días, puesto que si ese mismo término tiene el particular para interponer su demanda ante el Tribunal era lógico y razonable ampliar el término para la contestación de la misma.

El término para contestar corre individualmente a las partes, el citado artículo 54 en su tercer párrafo, nos establece que tanto la Autoridad demandada como el tercero perjudicado, debe referirse en su contestación a cada uno de los aportados que integran el escrito de demanda; citar los fundamentos legales que consideran aplicables y ofrecer las pruebas que estimen pertinentes. Este precepto no mengua las consecuencias que produce la contestación omisa o irregular, por cuanto a los hechos de la demanda, por lo que tiene aplicación supletoria el artículo 286 del Código de procedimientos civiles en el sentido de que él "silencio a las evasivas haran que se tengan por confesados o admitidos los hechos sobre los que no se suscite controversia".

Los efectos que produce la contestación de la demanda de acuerdo con el artículo 56 de la Ley del Tribunal son: el expediente pase al Magistrado que corresponda, quien será el encargado de continuar la instrucción hasta la Audiencia de Ley.

Ahora bien, si la autoridad demandada una vez que se le emplazó debidamente, no produce su contestación dentro del término previsto se declara la presunción correspondiente, la que tiene como efecto la confesión de los hechos, salvo prueba en contrario, esto de acuerdo en el artículo 55 -- de la Ley de Tribunal. El acuerdo de contestación a la demanda contendrá los siguientes datos; número de juicio, nombre del promovente, fecha del acuerdo, fecha de presentación de la contestación en oficialía de Partes, nombre de la autoridad que contesta la demanda, la cual siempre lo hará -- por sí y en representación del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, fundamentación legal, mediante la cual -- se tiene por contestada la demanda, acreditación de representación por parte de la autoridad demandada y disposición de dejar a la parte actora copia simple de la contestación -- de cuenta, así como su debida notificación, la cual con fundamento en el artículo 39 fracción III se debe hacer a las -- autoridades demandadas por oficio o personalmente a su representante, si es que ocurren al tribunal; a los particulares -- personalmente, que acuden al tribunal dentro de las 24 hrs. -- siguientes en que se haya dictado el acuerdo respectivo o -

por lista autorizada, la cual se fijará a las 13 hrs. el sitio visible del tribunal.

#### IV.5. LOS MEDIOS DE PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La prueba referida al juicio contencioso administrativo puede entenderse como el medio para verificar la existencia o inexistencia de los hechos en las partes han afirmado como fundamento de sus pretensiones o defensas. Su objeto, en consecuencia, será justificar la existencia del acto administrativo, reclamando y demostrar que el propio acto o resolución es legal o ilegal. No son materia de prueba: Los hechos que no sean materia de la controversia; los que hayan sido admitidos por las partes, y los notorios, esto es, los conocidos por la generalidad de los miembros de un grupo social en forma tal que respecto a su existencia no exista duda ni discusión.

En relación con este tema; la Ley del Tribunal contencioso administrativo tiene un capítulo específico que comprende los artículos 63 a 70.

Por ello, la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal opera en forma constante, con el inconveniente, como ya se ha apuntado en otro capítulo, de que dichas disposiciones procesales, están encaminadas a la sustanciación de conflictos entre particu-

lares, por lo que resultan inapropiadas a la naturaleza de las controversias que son objeto del juicio contencioso administrativo. Debe señalarse, además, que ciertos aspectos de la Ley del Tribunal se encuentra revestida de formalidades discordantes con la esencia del procedimiento de la materia probatoria.

Son los elementos de que puede valerse el juzgador para obtener un conocimiento claro, preciso y cierto -- sobre los hechos materia del contradictorio. Dicho conocimiento lo puede adquirir: Por percepción, mediante el contacto inmediato con el objeto a los hechos que habrán de demostrarse y, por representación, a través de documentos y relatos, o bien por deducción o inducción que le permitan reconstruir los hechos por operaciones lógicas, que tengan, como antecedente, hechos ciertos o conocidos.

#### IV.5.1 LA CONFESIONAL.

La ley del Tribunal en su artículo 64 nos dice - - que se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional y las que fueren contrarias a la moral y al derecho. - Por lo tanto, es de aplicación supletoria en los términos del artículo 28 de su Ley; lo establecido por el artículo - 289 del Código de Procedimientos Civiles, referente a las pruebas, a saber: Documentos públicos y privados, dictámenes parciales periciales; reconocimiento o inspección judicial;-

testigos, fotografías, copias fotostáticas, registros dactiloscópicos, y en general, todos los elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, fama pública, presunciones y cualesquiera otros que produzcan convencimiento en el juzgador.

La salvedad respecto del ofrecimiento de las pruebas la constituyen la confesional y aquellas que vayan en contra de la moral o del derecho.

La prueba confesional no se admite en la forma clásica establecida en el art. 292, del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria; esto es, no se admite con citación de la parte para que absuelva las posiciones-- que se le formularán con el apercibimiento que de no comparecer se le tendrá como confeso, lo cual es correcto por -- las características del procedimiento contencioso administrativo que carece de solemnidades y evita las formalidades innecesarias quedando sólo aquella que otorgan seguridad jurídica.

Por otra parte, tomando en consideración que uno de los sujetos de la relación procesal es la autoridad administrativa, además de impráctico, no produciría efectos legales congruentes el desahogo de una prueba confesional de la manera clásica, toda vez, que por referirnos a algunas y actuando estas a través de sus agentes, funcionarios o titulares de los órganos las manifestaciones en la relación con la - -



testigos, fotografías, copias fotostáticas, registros dactiloscópicos, y en general, todos los elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, fama pública, presunciones y cualesquiera otros que produzcan convencimiento en el juzgador.

La salvedad respecto del ofrecimiento de las pruebas la constituyen la confesional y aquellas que vayan en contra de la moral o del derecho.

La prueba confesional no se admite en la forma clásica establecida en el art. 292, del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria; esto es, no se admite con citación de la parte para que absuelva las posiciones-- que se le formularán con el apercibimiento que de no comparecer se le tendrá como confeso, lo cual es correcto por -- las características del procedimiento contencioso administrativo que carece de solemnidades y evita las formalidades innecesarias quedando sólo aquella que otorgan seguridad jurídica.

Por otra parte, tomando en consideración que uno de los sujetos de la relación procesal es la autoridad administrativa, además de impráctico, no produciría efectos legales congruentes el desahogo de una prueba confesional de la manera clásica, toda vez, que por referirnos a algunas y actuando estas a través de sus agentes, funcionarios o titulares - de los órganos las manifestaciones en la relación con la - -

confesional podría no referirse a hechos propios induciendo a absurdos jurídicos; por ejemplo, en el caso de demandar -- la nulidad de una multa de tránsito y resultando parte del -- Secretario General de Protección y Vialidad no podría citarse a absolver posiciones a este funcionario, pues aún cuando teóricamente o careciera, él personalmente no le constaría -- los hechos por haber sido realizados a través de un agente -- subordinado. En estas condiciones la prueba confesional no cumpliría el propósito de manifestar de decir verdad relativa a hechos propios.

Sin embargo aun cuando se justifica la prohibición -- del desahogo de la prueba confesional, no es impedimento para que el tribunal valore las manifestaciones de las partes -- en que las actuaciones del juicio cuando se requieren o refieren a hechos propios, caso en el cual tendría el carácter de una confesión.

En este sentido el Código Fiscal de la Federación de 1983, en su artículo 234 ha sido más explícito al establecer lo siguiente respecto de la prueba confesional.

Art. 234.- La valoración de las pruebas se hará de -- acuerdo con las siguientes disposiciones:

1.- Harán prueba plena de la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en -- contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, pero si en estos últimos se --

contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones a manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

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

En síntesis la prohibición del desahogo de la prueba confesional se refiere en cuanto a la forma y no en cuanto a su esencia, ya que es congruente con el procedimiento contencioso administrativo.

#### IV.5.2. LA CONFESIONAL.

Queda sujeto a la regla general enunciada . La ley no exige la que la exhibición de las pruebas documentales se haga necesariamente con los escritos de demanda y contestación. En efecto en lo que se refiere a la demanda el artículo 50 de la ley, en su última parte, establece como una opción para el particular, la exhibición de los instrumentos probatorios , en tanto que dispone: "El actor deberá acompañar una copia de la demanda para cada una de las demás partes y podrá anexarla con los escritos, datos, documentos y demás elementos que considere necesarios"; en los que se refiere a las autoridades demandadas o al tercero perjudicado-

la ley no contiene ninguna disposición similar por lo que - consideramos que es aplicable por analogía la disposición - transcrita.

Ahora bien, se acompañen o no a los escritos de de manda y contestacion para que puedan admitirse las pruebas- deben exhibirse necesariamente a más tardar en el momento de la celebración de la audiencia.

Dentro de la regla general mencionada, referente -- a la exhibición de este tipo de pruebas, pueden señalarse -- dos excenciones: La prueba de ellas consiste en la necesidad de acompañar a la demanda los documentos de virtud de los -- cuales se acredite la existencia de la resolución o acto impugnado salvo aquellos, que de acuerdo con su naturaleza se acrediten por otro medio. La segunda excepción se refiere - a las pruebas documentales que sean de fecha posterior a la demanda o contestación, o bien de fecha anterior, pero que-- no se hubiere tenido conocimiento de ellas.

Respecto de los documentos que no estén en poder - de las partes, debe señalarse el archivo en el que se encuen tren o en poder de quien como lo previene el art. 295 del - mismo código. Es frecuente que los particulares ofrezcan prue ba documental consistente en expedientes que obran en poder- de la autoridad; ante el ofrecimiento, dada la compleja es-- tructura orgánica del Departamento del Distrito Federal, -- unicamente se exigen los datos indispensables para su iden- tificación, a fin de suprimir elementos formales.

El mismo Código procesal en su artículo 296 previene que cualquier documento que se exhiba en el juicio, auncuando no se le ofrezca como prueba, se debe tomar como tal. En virtud de qué, en ocasiones por desconocimiento en el -- trámite o falta de asesoramiento, el particular que acude - al Tribunal exhibe documentos esenciales para justificar su pretensión, sin hacer un debido ofrecimiento en su instancia, en aplicación de dicha norma se les toma en cuenta como elementos probatorios en el momento de dictar sentencia.

El primero de los preceptos mencionados establece como obligación de las autoridades responsables, como poner a disposición del tribunal las pruebas que ante ellas hubiere rendido el particular, cuando este así lo solicite. Formulada la petición en la demanda, el Tribunal debe requerir a la autoridad para que, con su contestación, exhiba el expediente. Este precepto ha tenido aplicación principalmente, en los juicios relacionados con sanciones impuestas por violación Federal del Trabajo; expedición de licencias de - funcionamiento de gitos reglamentados; falta de contestación a peticiones presentadas ante el Registro Público de la --- Propiedad y controversias sobre la reversión.

Las autoridades demandadas deben poner a disposición del Tribunal el expediente respectivo, con las pruebas que, en su caso, haya rendido el actor dentro de la instancia administrativa; por tanto, aún cuando el particular no hubiere exhibido ninguna prueba, las responsables tienen la

obligación de presentar el expediente original, a menos --- que existiera impedimento legal para ello, en cuyo caso deberán remitir copia certificada.

El artículo 67 de la Ley del Tribunal, impone la -- obligación a los funcionarios o autoridades, de expedir las copias de documentos que soliciten las partes; de no ser -- atendida dicha solicitud el particular puede solicitar que el Tribunal haga el requerimiento correspondiente, quien deberá diferir la audiencia por un término que no excederá -- de 10 días. Si la Autoridad no atiende el mandamiento del - Tribunal, este aplicará los medios de apremio que estime -- pertinentes.

Es frecuente que, al presentar su demanda los particulares pidan al tribunal que requiera las autoridades--- para que remitan los documentos que ofrecen como prueba, sin acreditar que previamente los han solicitado. Tal petición no se ajusta a la regla del artículo 67 por lo que la admisión que dicha prueba queda condicionada a que el actor justifique haber hecho la gestión conducente.

Si bien las controversias materia del contencioso-- administrativo se plantean contra autoridades del departamento del Distrito Federal considero que el Tribunal en el ejercicio de su potestad, esta facultado para requerir, de cualquier autoridad local o federal, el envío de documentos ofrecidos como prueba, pues, de no ser así, para obtener - el documento el particular tendría que acudir a otra vía --

jurisdiccional, con las consiguientes molestias y demora en la resolución de su asunto, la naturaleza del juicio contencioso administrativo y de los precedentes del Tribunal se obtiene, como regla general que la fuerza probatoria de los documentos públicos deriva de la fé pública que tienen los funcionarios que los expiden, esto es cuando están facultados para autorizar o certificar actos o hechos, en caso contrario, la fuerza probatoria del documento deriva de la reunión de los requisitos formales que establecen para su eficacia, las leyes o reglamentos.

Como ejemplo del primer supuesto, se encuentran los testimonios notariales de escrituras públicas, aún cuando este tipo de documentos produzca distintos efectos probatorios contra todos, respecto de la fecha en que se celebró el acto de la identidad de los otorgantes de que se celebra de acuerdo con las declaraciones de las partes y con las formalidades y requisitos legales; parcialmente, en cuanto a la veracidad de las generales de los participantes, la voluntad real y positiva, que generó la celebración del acto y en lo que concierne a los hechos o circunstancias que no le constan al fedatario.

En lo que se refiere al segundo supuesto, pueden citarse las actas de visita domiciliaria, la orden para reparar un inmueble y las actas de infracción por violación al reglamento de tránsito. En estos casos dichos documentos, emitidos por las Autoridades del Departamento del Distrito -

Federal, sólo acreditarán la existencia formal del acto administrativo, en cambio, su contenido puede ser desvirtuado por el particular demandante.

En lo que se refiere a los documentos privados, -- esto es, los formulados y expedidos por particulares o por funcionarios públicos sobre actos que no se refieran al - - ejercicio de sus funciones, su eficacia probatoria depende de la falta de objeción por su autor; de la falta de objeción por la contraria o de su representación por una de las partes aún cuando el colitigante no lo reconozca.

#### IV.5.3. LA PERICIAL

La Ley del Tribunal en sus artículos 68, 69, establece las condiciones y requisitos para el ofrecimiento de esta prueba con una serie de formalidades que contradicen la sencillez del procedimiento establecido para el juicio contencioso administrativo.

Su ofrecimiento sigue la regla general. Como particularidades, conforme a dichos artículos pueden señalarse las siguientes: sólo tiene lugar en cuestiones relativas -- a alguna ciencia o arte; los peritos deben tener título en la especialidad, si esta estuviere legalmente reglamentada; en caso contrario, o si estando regulada no fuere posible - obtenerlos, se podrá nombrar a personas entendidas en la -- materia.



Son aplicables supletoriamente los artículos 385--fracciones II y III, 391 y 397 del Código de Procedimientos Civiles. Valoración de acuerdo al artículo 419 del Código invocado, está sujeta al prudente arbitrio del juzgador. Ante la existencia de diversos dictámenes, el juzgador puede optar por el que considere mejor fundado debe mencionar en la sentencia los motivos por los cuales lo hace y, a su vez, las razones que lo impelen a desestimar los otros.

El medio probatorio que se refiere ha sido constantemente utilizado por las partes. Debe hacerse hincapié en que el dictámen de peritos constituye una opinión o ilustración sobre la materia de la contienda, sin que el juzgador quede sujeto a su resultado, pues, de ser así se convertiría en un instrumento de los peritos, de los que sólo invoca sus conocimientos especiales para obtener elementos que le permitan resolver con conocimientos de causa.

#### IV.5.4. LA TESTIMONIAL

De acuerdo con los artículos 70 y 75 de la ley, -- tiene como características, las siguientes : Los testigos se limitan a 3 por cada hecho y si fueran más tiene aplicación supletoria el artículo 298 del Código de Procedimientos Civiles; deben ser presentados por el oferente y el -- Tribunal los mandará citar sólo en caso de que manifieste -- impibilidad de hacerlo; En esta fase procesal, la Sala--

constatará la oportunidad legal establecida para el ofrecimiento de la prueba y exhibición del interrogatorio.

Para el desahogo la Sala debe calificar previamente las preguntas; por consiguiente deberá verificar de -- acuerdo con lo dispuesto por el artículo 75 de la ley, que: estén directamente relacionadas con los puntos controvertidos comprendan cada una un solo hecho y estén formuladas en términos claros y precisos. Las mismas reglas son aplicables para las repreguntas.

Se procederá a continuación, a tomar la protesta a los testigos, y, previa su separación deberán rendir su testimonio en presencia de las partes. Las repreguntas pueden hacerse por escrito o verbalmente y deberán tener relación directa con las preguntas. Las Salas están facultadas para interrogar a los testigos respecto de los hechos y circunstancias que estimen convenientes para el mejor conocimiento del asunto. En la recepción de esta prueba, los testigos rinden su declaración en presencia de los magistrados integrantes de la Sala, con lo que estos últimos adquieren un conocimiento directo y objetivo del testimonio y de la persona, indispensable para que el arbitrio en la valoración de la prueba se ajuste a la realidad; cabe destacar, además que de acuerdo con las disposiciones internas del -- Tribunal. Para esta fase procesal, tienen aplicación su -- pletoria los artículos 356, 357, 358, 359, 361, 363, 364, -- 365, 367, 368, 369, 371 y 372 del Código de Procedimientos-

Civiles. El Tribunal en diversos precedentes ha considerado que es factible conceder valor probatorio al testimonio-- de quienes depongan, no obstante su relación de parentesco-- con el actor, pues es común que los particulares transporten en sus vehiculos a familiares y amigos y no a personas desconocidas que la edad, parentesco o dependencia no son suficientes para inhabilitar la declaración del testigo, si los hechos sobre los que depone son de los que no requieren dificultad en su percepción, y además son claras sus respuestas.

Como criterio de valoración, con fuerza de jurisprudencia, el Pleno del Tribunal ha sostenido, en lo que concierne a la testimonial única, lo siguiente:

"El testimonio rendido por un solo testigo, debe -- ser valorado por las Salas con el prudente arbitrio a que se refiere el artículo 419 del Código de Procedimientos Civiles, de aplicacion supletoria en el juicio contencioso administrativo, para tener por probado un hecho controvertido -- si tal testimonio es a la vez congruente con las demás pruebas y elementos aportados en el juicio" (Tesis No.2. G.O. lo. de noviembre de 1976).

#### IV.5.5. INSPECCION JUDICIAL

Conforme a la regla general, debe ofrecerse en los escritos de demanda o contestación. Como reglas supletorias, -

los artículos 291 y 297 del Código de Procedimientos Civiles disponen que debe relacionarse con los hechos del escrito respectivo y determinarse los puntos sobre los que debe versar.

Puede recaer sobre otras pruebas existentes en el juicio diverso o respecto de expedientes formados por las autoridades demandadas; durante su práctica se pueden utilizar además de los sentidos, todos los procedimientos que -- las ciencias y las artes han elaborado para conocer de una manera más adecuada los fenómenos de la naturaleza o las -- condiciones de las personas; puede comprender, también la -- experimentación de las circunstancias en que se verifica un fenómeno para determinar las causas que lo producen.

La Ley del Tribunal no contiene reglas propias; -- son supletorios por tanto, los artículos 354 y 355 del ordenamiento procesal invocado. Conforme a dichos preceptos, -- la inspección judicial se debe practicar, previa cita de -- las partes, fijandose día, hora y lugar; podrán asistir los interesados, testigos de identidad y peritos. En el acta -- que se levante se deben asentar los puntos que la provocaron las observaciones de los peritos y todo aquello que sea --- necesario para esclarecer la verdad.

De acuerdo con el artículo 418 del Código de procedimientos Civiles a la inspección judicial se le debe dar -- pleno valor probatorio.

Esta probanza ha sido ampliamente utilizada por las partes a fin de obtener el conocimiento directo que la misma presupone no obstante que en el artículo 26 de la Ley , dispone que las diligencias que deban practicarse fuera del recinto del Tribunal serán encomendadas a los secretarios o a los actuarios, es frecuente que los magistrados practiquen directamente la inspección. Entre estos casos, pueden citarse, de acuerdo con los precedentes de las Salas, diligencias llevadas a cabo con motivo de controversias suscitadas respecto a la reparación de edificios de departamentos desalojo de comerciantes de los mercados públicos, órdenes de modificación de construcciones y limitación para la construcción dentro de zonas restrictivas.

#### IV.5.6. LA PRESUNCIONAL

Tradicionalmente, las presunciones se han clasificado en dos categorías legales que pueden ser absolutas o relativas y judiciales o humanas.

Según se ha visto, los medios de prueba son elementos objetivos susceptibles de producir convicción en el juzgador, en cambio como lo sostiene la doctrina , la presunción no reúne tal carácter, ya que consiste en la aplicación de disposiciones legales a los supuestos previstos por el hecho materia de la labor presuncional, o en la deducción que hace el juzgador para llegar a una conclusión determina-

da. A este propósito, José Becerra Bautista, en su obra -- "El proceso civil en México" (Pág 153) sostiene, de mane-- ra acertada las presunciones legales juris et de jure, téc-- nicamente no son verdaderas presunciones sino formas legis-- lativas de crear nulidades o de privar el derecho de acción a quienes se encuentran en los supuestos previstos en la-- misma presunción. Por tanto no son medios de prueba. Las-- presunciones legales juris tantum, son limitaciones a la -- carga de la prueba de quien la tiene a su favor , pues sólo debe demostrar el hecho en que la presuncion se funda tam-- poco son medios probatorios. Las presunciones judiciales - o humanas, tampoco son medios de prueba, en cuanto que no -- producen el convencimiento, sino que son el convencimiento-- mismo".

La Ley del Tribunal no contiene ninguna disposición relacionada con esta materia como medio de prueba, aun cuando prevé, como presunciones legales. el consentimiento tácito del actor respecto al acto impugnado derivado del hecho de-- no presentar oportunamente su demanda, y la confesion de los hechos relatados en dicho ocurso, salvo prueba en contrario, cuando la autoridad no conteste a lo haga extemporáneamente.

Son de aplicación supletoria los artículos 379, 380 381, 382, 383, 421 y 423 del Código de Procedimientos Civi-- les.

Independientemente de la posición que se adopte reg

pecto a si las presunciones constituyen o no medios de prueba, las mismas revisten singular importancia en la tarea -- que desarrolla el juzgador para llegar al conocimiento de la verdad. En el juicio contencioso administrativo, la labor presuntiva requiere, además del conocimiento de las -- disposiciones legales que regulan el acto o resolución materia de la controversia, la percepción de la realidad que priva en la administración pública local; el juicio crítico que se obtenga al conjuntar dichos elementos se traducirá -- necesariamente en una decisión justa.

#### IV.6. AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS.

La Audiencia prevista en los artículos 54 y 73 de la Ley del Tribunal, tiene como propósito recibir las pruebas ofrecidas por las partes, escuchar sus alegatos, y de acuerdo con el principio de inmediatez que prevalece en la Ley, se debe dictar sentencia.

La fecha de la Audiencia se fijará en el acuerdo de admisión, en un plazo que no excederá de veinte días.

La falta de asistencia de las partes, no impedirá la celebración de la Audiencia, en congruencia con la celeridad del juicio que se instaura ante el tribunal, todo esto de acuerdo con el artículo 73 de dicho ordenamiento legal.

El artículo 74 previene que las Audiencias son pú blicas, y que estando presentes los tres integrantes de la sala en el día y hora señalados, el Secretario de Acuerdos llamará a los litigantes, per<sup>í</sup>tos, testigos y demás personas que por disposición de la Ley deban intervenir en el -- juicio y determinará quienes deban permanecer en el Salón y quienes en lugar separado, como es el caso de los testigos.

La Audiencia en el juicio contencioso administra-- tivo tiene características propias, en las que se da acceso a las partes en el conflicto para que sostengan sus puntos-- de hecho y de derecho, expresados en la demanda y la contes-- tación, sin ninguna formalidad; los alegatos pueden ser ora-- les o en forma escrita, si se opta por la última manera,--- estos deberán presentarse en Oficilia de Partes, antes de - la Audiencia, o bien el mismo día al momento en que ésta -- se celebre.

El alegato, de acuerdo con su acepción procesal,-- es el razonamiento mediante el cual se llega a la conclu-- sión, atendiendo a las constancias de autos, que tiene - -- aplicación del derecho sustantivo invocado. El alegato no-- constituye una argumentación a la que el juzgador deba - - atender necesariamente, si que le orienta para la solución-- de la controversia y permite que los Magistrados de la Sala correspondiente tengan un conocimiento directo, en voz de-- las partes, respecto del problema que constituye el conflic-- to.



### Las Pruebas.

La prueba la entendemos como el medio para verificar la existencia o inexistencia de los hechos que las partes han afirmado como fundamento de sus pretensiones o defensas.

En el juicio contencioso administrativo su objeto será justificar la existencia del acto administrativo reclamado, y demostrar que el propio acto o resolución es legal o ilegal.

El artículo 63 de la Ley que rige al tribunal, nos establece que: "En el escrito de demanda y en el de contestación deberán ofrecerse las pruebas, y hasta la audiencia respectiva".

El juzgador debe proporcionar al Tribunal los elementos para obtener un conocimiento claro, preciso y cierto sobre los hechos materia de la controversia. Este conocimiento la obtendrá: por percepción, mediante el contacto inmediato con el objeto o los hechos que habrán de demostrarse a través de documentos y relatos, o bien por deducción o inducción que le permitan reconstruir los hechos por operaciones lógicas que tengan como antecedente, hechos ciertos o conocidos.

Cabe advertir que aún cuando en la Ley del Tribu--

nal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal-- se contempla el desahogo de la prueba pericial, testimonial y la de inspección, no debe dejarse de lado el comentario-- sobre la tendencia observada en el Tribunal Fiscal de la -- Federación, cuyo procedimiento regulado por el Código Fiscal de la Federación tiende a suprimir las pruebas, pudiendo desahogarse solamente las documentales; esto obedece a la intervención que se le da con mayor énfasis a la autoridad -- administrativa, para que ante ella se desahogan las pruebas que ofrezca el gobernado en la vía administrativa, lo que -- se comprueba con lo consignado en el artículo 64 de la Ley-- del tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal, que establece que las pruebas que se hubieren regido ante las Autoridades demandadas, deberán ponerse a -- disposición del tribunal con el expediente relativo, a peti-- ción de parte, lo que es concordante con el Código Fiscal-- de la Federación y hace preever, de seguir esa tendencia -- en el Tribunal que nos ocupa, previsiblemente se reducirá-- la posibilidad de ofrecer pruebas diferentes a las ofreci-- das en el procedimiento administrativo.

Lás demás pruebas no requieren de desahogo especial con excepción de la pericial, en la que deberán presentarse los interrogatorios que resolverán los peritos y la testimo nial que requiere de la presencia de los testigos en la Audiencia, a fin de que rindan su testimonio.

La valoración de las pruebas se reglamenta escueta

mente en el artículo 79 de la Ley del Tribunal y que alude a los documentos públicos, e inspección judicial, que siempre haran prueba plena, quedando las demás pruebas sujetas en su valoración al prudente arbitrio de la Sala, consiguientemente, las reglas de valoración de las pruebas aplicables al -- caso, serán de acuerdo con lo que al respecto establece el -- Código Fiscal de la Federación en materia Fiscal, y al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en lo que no contravengan la Ley del Tribunal de lo Contencioso -- Administrativo del Distrito Federal.

Concluida la recepción de las pruebas, se oirán -- los alegatos de las partes en los términos establecidos -- con anterioridad, siendo potestativo su presentación oral o escrita.

#### IV.7. LA SENTENCIA.

El juicio contencioso administrativo se distingue -- por la sentencia, Su pertinencia procesal en el mismo acto -- de la audiencia o dentro de un término perentorio posterior -- a la celebración de una última, evita la demora en la deci -- sión del conflicto, el rezago hasta la fecha es desconocido -- para el tribunal. Por disposición expresa de la Ley, el -- contenido de la decisión de este organo jurisdiccional es -- ajeno a formalidades, solo se exige congruencia valoración -- de las pruebas rendidas y adecuada fundamentación.

El carácter eminentemente proteccionista del tribunal es -- beneficio de los habitantes del Distrito Federal se manifiesta, plenamente en este significativo acto procesal, mediante la obligación de suplir, en todos los casos que sea necesario, las deficiencias de la demanda.

La sentencia tiene por objeto decidir la cuestión planteada, sin embargo, previamente al estudio de fondo, deberán resolverse las causales de improcedencia y sobreseimiento que hayan alegado las partes o que resulten de oficio.

Dichas causales se determinan en los artículos 71 y 72 de la Ley del Tribunal y en general se refieren a los requisitos de procedibilidad del juicio (improcedencia) o cuando no tiene efecto dictar sentencia (sobreseimiento), al respecto se establecen las siguientes:

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

I.- Contra actos de autoridad que no sean del Departamento del Distrito Federal;

II.- Contra actos del propio Tribunal.

III.- Contra actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas

autoridades y por el propio acto administrativo, aunque -- las violaciones reclamadas sean diversas;

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

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

VI.- Contra actos de autoridades del Departamento del Distrito Federal, cuya impugnación mediante otro recu-- so o medio de defensa legal, se encuentre en trámite;

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

VIII.- Cuando de las constancias de autos apareciere -- claramente que no existe la resolución o el acto impugnado;

IX.- Cuando hayan cesado los efectos del acto im-- pugnado ó éste no pueda surtir efecto legal o material al -- guño por haber dejado de existir el objeto o materia del -- mismo;

X.- Contra actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal cuando deben ser revisados de oficio y la ley que los rija fije plazo al efecto; y

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

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 muera durante el juicio,-- si el acto impugnado sólo afecta a su persona; y

IV.- Cuando la autoridad demandada haya satisfecho-- la pretensión del actor.

En caso de resultar alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento, la Sala deberá decretarla así en la sentencia y se tendrá por no formulado pronunciamiento alguno en cuanto al fondo de la cuestión plantada, por parte del Tribunal.

No apareciendo motivos de improcedencia o sobreseimiento o resultando infundados, la Sala deberá pronunciar sentencia en cuanto al fondo del asunto.

## CAPITULO QUINTO

## L O S   R E C U R S O S

## V.1. RECLAMACION.

La Ley del Tribunal siguiendo las características -- del juicio contencioso administrativo de sencillez, simpli-- cidad y carencia de formalidades y recursos, prevé dos re- - cursos: el de Reclamación y otro innominado que por costum-- bre se le llama de revisión; el primero en contra de resolu-- ciones de trámite y el segundo en contra de las sentencias - definitivas dictadas por las Salas Ordinarias.

También se prevé la queja por incumplimiento de la-

sentencia, sin embargo por tratarse de un medio de ejecución no corresponde en sentido estricto a un recurso.

La denuncia por contradicción de resoluciones no -- constituye tampoco un recurso en sentido estricto, pues se -- refiere a un medio para la formación y definición de la Jurisprudencia del Tribunal, declarada por la sala Superior.-- Hechas las aclaraciones anteriores nos concretaremos a describir la reclamación y la llamada revisión.

El recurso de reclamación procede en contra de resoluciones de tramite decretadas por las Salas Ordinarias y -- debe interponerse por escrito en donde se expresan los agravios en el término de tres días contados a partir de la notificación del acuerdo correspondiente. Admitido el recurso la Sala dará vista por el término de tres días a la parte -- contraria para que manifieste lo que a su derecho convenga, transcurrido dicho plazo, se dictará la resolución correspondiente, que puede confirmar o revocar el auto impugnado.

Los principales acuerdos que puedan ser combatidos a través de la reclamación son: desechamiento de la demanda, desechamiento de pruebas, negación de la suspensión, entre -- otros.

Lo anterior se reglamenta en los artículos 83 y 84 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.



## V.2. EL RECURSO DE REVISION.

El recurso previsto en el artículo 86 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se apoya en los antecedentes siguientes:

Anteriormente no existía tal recurso en la Ley de -- 1971 y no fue así sino hasta las reformas de 1973, en que se establecía el llamado recurso de revisión.

Este recurso se implantó en beneficio de las autoridades exclusivamente cuando obtenían sentencia contraria -- a sus intereses; es decir, que declaraba la nulidad de los-- actos reclamados y por consecuencia negaba el sobreseimiento y no reconocía la validez de dicha resolución.

Este recurso no podía ser interpuesto por los par-- ticulares, ya que teóricamente argumentaban los creadores de la Ley, que el gobernado tenía la posibilidad de acudir al -- juicio de Amparo, lo que daba una instancia más a su favor,-- debiendo compensarse con el recurso de revisión, para que -- las autoridades tuvieran una instancia similar.

Las reformas de julio de 1986 abrogaron este recurso de revisión y lo implementaron en los términos del artículo 86 de la Ley del Tribunal, de la siguiente manera:

Artículo 86.- Las resoluciones de las Salas del Tri bunal que decretan o niegan sobreseimiento, las que resuel-

van el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, serán recurribles por -- cualquiera de las partes ante la Sala Superior. El recurso deberá ser interpuesto, dirigido a la Sala Superior, den tro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

La Sala Superior, al admitir a trámite el recurso, -- designará a un Magistrado ponente y mandará correr trasla-- do a las demás partes por el término de cinco días, para -- que expongan lo que a sus derechos convenga.

Vencido dicho término, el Magistrado ponente formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días.

Se aprecia de la transcripción del precepto, que el recurso carece de nombre, ya que no se le llama de revisión como sucedía anteriormente. Por otra parte, se da acción -- para que lo intenten cualquiera de las partes que hubieren-- intervenido en el procedimiento y no exclusivamente a las-- autoridades como sucedía anteriormente.

Previamente al relato del procedimiento, deben resg ñarse las condiciones en que el Tribunal y la Ley Instrumenta n este recurso.

La actual organización del Tribunal se integra por-- tres Salas Ordinarias y una sala Superior; las Salas Ordinada

rias funcionan colegiadamente y se integran por tres Magistrados cada una, emitiendo sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos.

La competencia de las Salas era prescrita en el artículo 21 de la Ley que organiza al tribunal y que consiste en lo siguiente:

Artículo 21.- Las salas del tribunal son competentes para conocer:

1.- 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.

2.- 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 esta 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;

3.- 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 a la naturaleza del asunto lo requiera;

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

5.- Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma sala;

6.- De los juicios que promueven 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;

7.- De los demás que señale esta ley.

El procedimiento transcrito se aprecia que las Salas Ordinarias conocen en primera instancia de los juicios que se tramitan ante el Tribunal y cuyo procedimiento se inicia con la demanda, continúa con la contestación, la celebración de la audiencia y concluye con la sentencia, según se ha descrito en capítulos anteriores.

La Sala Superior, que viene a sustituir a partir de julio de 1986, al anterior pleno del Tribunal conoce de la siguiente competencia:

Artículo 19.- Es competencia de la Sala Superior:

I.- Fijar la jurisprudencia del Tribunal.

II.- Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las salas.

III.- Resolver el curso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la -- Sala Superior.

IV.- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros - Magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley;

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

VI.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas del tribunal así como entre los magistrdos instructores y ponentes.

Artículo 19 bis.- Son atribuciones de la Sala Superior, las siguientes:

I.- Designar de entre sus miembros al Presidente -- del Tribunal, que lo será también de la Sala Superior.

II.- Fijar y cambiar la descripción de los Magistrados de las Salas;

III.- Designar de entre los Magistrados supernumera-- rios a los que suplan las ausencias temporales de los Magis-- trados de las Salas.

IV.- Nombrar al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios y Actuarios de la Sala Superior, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción;

V.- Acordar la remoción de los empleados administrativos a ella adscritos, cuando proceda conforme a la Ley;

VI.- Conceder licencias a los Magistrados, hasta -- por un mes con goce de sueldo, o hasta por tres meses sin sueldo cada año, siempre que el Magistrado tenga un año de servicios, exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del tribunal; y en los términos de las disposiciones aplicables a los Secretarios y Actuarios a ella adscritos;

VII.- Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal.

VIII.- Designar las Comisiones de los Magistrados que sean necesarios para la administración interna y Representación del Tribunal.

IX.- Formular anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Tribunal para ser remitido al Departamento del Distrito Federal y

X.- Expedir el Reglamento interior del Tribunal que comprenderá las normas de trabajo, así como las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento.

XI.- Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitantes de las Salas, los que darán cuenta del funcionamiento de estas a la Sala Superior; y

XII.- Las demás que establezcan las Leyes.

Como se aprecia, la competencia de la Sala Superior integrada por 5 Magistrados, además de crear la jurisprudencia del Tribunal conocer de la contradicción de sentencias-- y del recurso de reclamación; debe conocer del recurso que se ha dado en continuar llamando como revisión.

El recurso en su procedimiento, es sencillo y procede en contra de las sentencias de las Salas Ordinarias que niegan el sobreseimiento del juicio, a las que resuelvan el fondo del asunto. Puede ser interpuesto por cualquiera de las partes que hayan intervenido en el juicio, en escrito dirigido al Presidente del Tribunal, en el que deben expresarlos agravios; dicho escrito será remitido por la Secretaría General de Acuerdos como Auxiliar de la Presidencia, al Magistrado que se designe ponente, esto es el Magistrado que deba formular el proyecto de sentencia.

Previamente habrá de dársele vista a la contraria - a fin de que en el plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido el plazo anterior se turnará el expediente al Magistrado ponente, quien deberá someter a resolución el proyecto en un plazo que no excederá de un mes.

En la sesión en la que se disputa el proyecto, deberá aprobarse por unanimidad y mayoría de votos. La sentencia que se dicte deberá estudiar la procedencia del recurso en primer término, enseguida los agravios empezados por - - quien recurra la sentencia, de encontrarse fundado alguno - de ellos será suficiente para revocarla, en caso contrario, se firmará y quedará firme definitivamente.

La naturaleza jurídica de este recurso lo hace consistir en un medio de defensa que las partes pueden hacer - valer en contra de las resoluciones definitivas de las Salas Ordinarias.

Consecuentemente constituye la segunda instancia -- en el juicio contencioso administrativo en el Distrito Federal.

Concluyendo de esta manera este procedimiento, pues los medios de defensa que pueden intentarse posteriormente, serían los que se tramitan ante los Tribunales Federales, - como lo es el juicio de garantías.

El artículo 86 nos indica el objeto del recurso que será el que la Sala Superior del Tribunal revise de las Salas Ordinarias cuando decretan o nieguen sobreseimiento, -- las que resuelven el juicio a la cuestión planteada en el - fondo y las que pongan fin al procedimiento.

Este recurso tiene como finalidad estudiar en segunda



instancia las resoluciones definitivas dictadas por la -- Salas Ordinarias, toda vez que la Ley del Tribunal de lo-- Contencioso Legislativo, del Distrito Federal prevé la solución del procedimiento a través del sobreseimiento o de la sentencia que resuelva el fondo del asunto, además de - que la acción conferida, para cuando se decrete o niege el sobreseimiento, es ambivalente para las partes.

Lo anterior permite que el recurso goce de una extensa amplitud de posibilidades y debe ser llamado como se preveía antes de la reforma, con lo que las atribuciones - de la Sala Superior dejan de ser restringidas y se amplían permitiendo definir diversos criterios que irán manifestándose en la jurisprudencia del tribunal.

El trámite de recurso continua observando el principio de la legalidad al permitir un libre acceso al recurso de cualquiera de las partes, y es obligar al Tribunal a que la contra parte pueda manifestar lo que a su derecho-- convenga, una vez que le de vista por el plazo de 5 días; - persiste la idea de brevedad al obligar al Magistrado, ponente, esto es, quien se encarga de elaborar el proyecto-- debe hacerlo en el plazo de 15 días, a fin de que sea sometido a votación y resolución en sesión de la Sala Superior.

De conformidad con lo expuesto se sugieren como -- reformas a la Ley del Tribunal el de la nominación del recurso y la reglamentación para el desahogo de pruebas cuan

do sean supervenientes; así como también en cuanto a la -- suspensión de actos reclamados, ya que si bien es cierto-- que se reglamenta por los artículos, 57,58,59 y 63 de ese-- ordenamiento legal; respecto del ofrecimiento, desahogo y -- valoración así como del otorgamiento de la suspensión lo es en el trámite en primera instancia ante las Salas Ordina-- rias, pero no hay certidumbre legal respecto de las prue-- bas que pueden ofrecerse y desahogarse en la tramitación -- del recurso, creando incertidumbre en el Tribunal y a las -- partes en cuanto a estas cuestiones, toda vez que el pro-- cedimiento del recurso según se ha reseñado, cumple con -- las formalidades legales y el principio de seguridad jurí-- dica.

Por otra parte, indudablemente que el recurso de -- revisión corresponde a una instancia dentro del ámbito - - jurisdiccional del Tribunal, sin embargo, y solo como refe -- rencia histórica debe recordarse que en otras épocas se ha intentado suprimir todo curso ordinario en perjuicio de la técnica jurídica asimilada a nuestra nueva tradición en -- la jurisdicción administrativa; como fue el caso del Código de Procedimientos Federales de 1908, el que, "contra el único voto del Jurista Chiapaneco Don Víctor Manuel Casti -- llo, suprimió todo recurso ante la corte en materia fede-- ral con el argumento muy repetido después: Que el amparo era suficiente y todo otro camino o vía que se abriese se -- ría una duplicidad innecesaria" (28)

(28). Carrillo Flores, Antonio. Op. Cit., pág. 313.

Afortunadamente, la experiencia técnica jurídica y las investigaciones de la materia, han confirmado la conveniencia de establecer los recursos y separar la competencia de amparo.

## CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES GENERALES

Después de haber expuesto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo como medio de defensa de los particulares frente a la administración Pública del Departamento -- del Distrito Federal; en su aspecto teórico y práctico de la experiencia forense se ha llegado a las siguientes Conclusiones.

Hablar del presente tema en nuestra Sociedad es disminuir las controversias de carácter administrativo que se -- suscitan entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los Particulares.

PRIMERA.- El estudio jurídico que presentamos hubo de formarse en bases reales, generales y particulares que permitieran advertir la situación imperante en el ámbito jurídico y por derivación en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo -- como medio de defensa de los particulares frente a la Administración Pública, para comprender de manera global la participación y su función que tiene el derecho en este renglón.

SEGUNDA.- La Jurisdicción de los Tribunales Administrativos -- o el control jurisdiccional de la Administración, son los encargados de resolver las controversias o reclamaciones entre la administración y los particulares, con motivo de la apli-

cación de una Ley Administrativa y se denomina Contencioso-Administrativa o función de control de legalidad de la actividad de la Administración Pública como sujeto de derecho-Administrativo.

TERCERA.- El Contencioso Administrativo es el juicio o recurso que se sigue ante los Tribunales judiciales y ante - Tribunales Administrativos anteriores, sobre presentaciones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la Administración pública, por - los actos ilegales de esta que lesionan sus derechos.

CUARTA.- El Contencioso Administrativo, es un sistema o un régimen jurídico que estudia la actividad del Estado de sus elementos propios sin tomar en consideración los órganos - que la realizan, que indistintamente pueden ser del conocimiento del poder judicial de la federación, de un Tribunal-Administrativo, o revestir una forma mixta según sea el --- sistema legal que se hubiere adoptado.

QUINTA.- Los actos de la administración Pública se controlan en su legalidad a través de los Tribunales Administrativos.

SEXTA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del -- Distrito Federal es un órgano autónomo jurisdiccional, cuya función es vigilar la legalidad de los actos administrativos de las Autoridades del Departamento del Distrito Federal.

SEPTIMA.- El Juicio Contencioso Administrativo Instrumentado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del -- Distrito Federal se caracteriza por su sencillez y mínimo-- de formalidades, por lo que existen basicamente dos recur-- sos, el de reclamación en contra de las resoluciones de trá-- mite y el de revisión en contra de las resoluciones definiti-- vas.

OCTAVA.- El recurso de revisión se instrumenta de diferente manera a partir de las reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1986 y - sus nuevas características, de acuerdo con el artículo 86 - del citado ordenamiento, correspondiente a un recurso con - acceso para cualquiera de las partes que intervienen, en el juicio cuando se trata de resoluciones definitivas; esto es que decidan el fondo del asunto, lo sobresean y niegan el -- sobreseimiento, o bien las que pongan fin al procedimiento.

NOVENA.- El recurso de revisión puede ser interpuesto por-- cualquiera de las partes, que intervengan en el juicio en - un plazo de diez días, contados a partir del que surta efec-- tos de la notificación de la sentencia o resolución que pon-- ga fin al procedimiento y debe ser resuelto por la Sala Su-- perior del mencionado Tribunal en sesión plenaria, por ma-- yoría o unanimidad de votos en su caso.

DECIMA.- La función del Tribunal no se reduce conceptualmente al propósito de hacer mejor y más humana la vida de la gran urbe, sino a corregir errores, a perfeccionar sistemas, medidas y procedimientos a colaborar con el conjunto de las autoridades administrativas al buen desempeño de sus actividades.

DECIMA PRIMERA.- El Tribunal en la actualidad representa un instrumento jurídico ejemplar para solucionar las controversias entre las Autoridades y Particulares.

## B I B L I O G R A F I A .

- 1.- Argañarás, Manuel J. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Editorial Tipográfica. Editora Argentina. Buenos Aires Argentina, 1955.
- 2.- Buegoš, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A.
- 3.- Bielsa, Rafael. Sobre lo Contencioso Administrativo, -- Editorial Tipográfica. Argentina.- Buenos Aires. 1955.
- 4.- Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A.- México, 1973.
- 5.- Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los -- Particulares Frente a la Administración en México, Editorial Porrúa, Hermanos y Compañía, México, 1939.
- 6.- De Pina Rafael, Diccionario de Derecho. Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.
- 7.- De Pina Rafael y Castillo Larrañaga, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1972.
- 8.- Díez, Manuel M. El Acto Administrativo, Primera Edición. Tomo I. Tipográfica Editorial, S.A. Buenos Aires Argentina, 1956.



- 9.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Vigésima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
- 10.- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Trigésima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.
- 11.- González Uribe, Héctor. Teoría Política, Editorial Porrúa, S.A. México, 1972.
- 12.- Gordillo Agustín, A. El Acto Administrativo, Editorial-Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1963.
- 13.- Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1980.
- 14.- Nava Negrete, Alfonso. Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Cronología de los Tribunales. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Número 2. México, 1973.
- 15.- Nava Negrete, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1959.
- 16.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, - Décima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.
- 17.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II, -- Décima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

18. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Decimoctava Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- 19.- Vázquez Galvan, Armando y García Silva, Agustín. El -- Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distri -- to Federal. Ediciones Soto S.A. México, 1977.

#### R E V I S T A S .

- 1.- Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo -- del Distrito Federal. Número 1, México, 1972.
- 2.- Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo -- del Distrito Federal. Número 2. México, 1973.
- 3.- Revista Cardinal. Algunos Antecedentes del Tribunal - de lo Contencioso Administrativo. Epoca II. Diciembre- 1981. Número 26. Página 7,8,9 y 10.
- 4.- Diario de los Debates de las Cámaras de Diputados y de Senadores del H. Congreso de la Unión.- México.- Di- - ciembre de 1970 y 1972.

C O N F E R E N C I A S

- Caballero Cárdenas, José Luis. Conferencia dictada con motivo del 75 Aniversario de la Escuela Libre de Derecho. -- México, Mayo 20 de 1987.
- Caballero Cárdenas, José Luis. Conferencia dictada en la Sede del entonces Tribunal Fiscal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de México, Toluca, Estado de México, Noviembre 10 de 1986.

L E G I S L A C I O N .

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Ediciones Andrade, S.A.
- 2.- Código Fiscal de la Federación. Ediciones Andrade, S.A.
- 3.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A.
- 4.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Editorial. Porrúa, S.A.
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Ediciones Andrade, S.A.
- 6.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A.
- 7.- Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Ediciones Andrade, S.A.

8.- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. Ediciones Andrade, S.A.