

6  
24 320809



**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**

**PLANTEL TLALPAN**

**ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESTUDIO JURIDICO DE LA EJECUTORIEDAD  
DE LAS SENTENCIAS QUE DICTA EL  
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DEL  
DISTRITO FEDERAL**

**T E S I S**  
**PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A**  
**DIEGO GIL GONZALEZ**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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

### CAPITULO PRIMERO

1.1.- ASPECTOS DEL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.....	1
1.2.- EPOCA PRECORTESIANA.....	2
1.3.- PERIODO COLONIAL.....	7
1.4.- PERIODO INSURGENTE.....	10
1.5.- CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.....	15
1.6.- CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.....	16
1.7.- LAS SIETE LEYES CENTRALISTAS DE 1836.....	17
1.8.- LAS BASES ORGANICAS DEL 12 DE JUNIO DE 1843.....	20
1.9.- EL TRIBUNAL SURGIDO DE LA LEY DE LARES.....	21
1.10.- CONSTITUCION POLITICA DE 1857.....	27
1.11.- TRIBUNAL DE IMPEDIO.....	30
1.12.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ( VIGENTE ) .....	31

### CAPITULO SEGUNDO

#### REFORMAS AL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL.

2.1.- LOS TRIBUNALES DE LOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO CONSTITUCIONALIDAD DE ESTOS.....	36
2.2.- INICIATIVA DE REFORMA DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1932.....	36
2.3.- INICIATIVA DE REFORMA DEL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1946.....	38
2.4.- INICIATIVA DE REFORMA DEL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 1965.....	39
2.5.- INICIATIVA DE REFORMA DEL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL DEL 8 DE OCTUBRE DE 1974.....	41
2.6.- INICIATIVA DE REFORMA DEL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL DEL 10 DE ABRIL DE 1987.....	41

### CAPITULO TERCERO

#### CARACTERISTICAS DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO EN NUESTRO DERECHO POSITIVO.

3.1.- OBJETO.....	49
3.2.- FACULTADES DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	56
3.3.- EFECTOS DE FALLO O DE LA RESOLUCION QUE DICTEN.....	57
3.4.- DISTINCION ENTRE EL CONTENCIOSO DE ANULACION Y EL CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCION.....	61
3.5.- RECURSOS.....	62

## CAPITULO CUARTO

### EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

4.1.- FUNDAMENTACION JURIDICA.....	70
4.2.- ANALISIS DE SUS FUNCIONES ( COMPETENCIA ) .....	89
4.3.- PROCEDIMIENTO.....	92

## CAPITULO QUINTO

### LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL

5.1.- DEFINICION DE SENTENCIA.....	100
5.2.- REQUISITOS DE SENTENCIA.....	103
5.3.- CLASIFICACION DE LAS SENTENCIAS.....	107
5.4.- LAS SENTENCIAS QUE DICTA EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	112
5.5.- EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS QUE DICTA EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	116

CONCLUSIONES.....	124
BIBLIOGRAFIA.....	130
OTRAS PUBLICACIONES CONSULTADAS.....	135
ORDENAMIENTOS JURIDICOS CONSULTADOS.....	137

... "Estamos seguros de que hombres incorruptibles y leales a su dignidad humana, sacrificando las mejores horas de su existencia, algún día triunfarán en la ardua tarea de la conquista de la verdad, descifrando el laberinto de las leyes naturales que lo acosan y construyendo, con sus imperfectas leyes humanas, un mundo social que se haya liberado de sus móviles irracionales.

Seguramente que mejores generaciones que las actuales podrán contribuir a preparar el camino de una nueva y trascendente realidad política y económica -que disponga de una poderosa Administración Pública-y un Derecho Administrativo superior que sea garantía de seguridad y eficacia, dejando un margen racional de acción a la iniciativa de los particulares, que de todas maneras tendrá que ajustar sus actos al interés general, limitar sus excesivas especulaciones y colaborar en los amplios programas de Planificación Estatal.

Ahora es cuando más debemos empeñarnos en la enseñanza del Derecho Administrativo"....

ANDRES SERRA ROJAS..

## I N T R O D U C C I O N . -

Despues de varios siglos de evolución jurídica se llevo, en la actualidad a una organización del Estado, que se caracteriza - por un regimen de Garantias legales que permiten liberarse de los Actos indebidos de los Funcionarios y Servidores Públicos, que al actuar a nombre del Estado, lesionan los Derechos Públicos subjetivos de los particulares.

La Administración Pública y los Organos que la integran estan Subordinados a la Ley. El Funcionario y el Servidor Público, - tiene como punto de partida y límite de su actividad, el circunscribirse a la Ley que determina su Competencia, todo Acto Administrativo debe emanar del cumplimiento de una Ley.

El Principio de Legalidad, es la piedra angular del Estado de Derecho, y abarca todos los aspectos de la acción de los Organos Públicos, toda actuación irregular de la Administración - Pública que ocasione a un particular un agravio, debe ser co-regida dentro del Orden Jurídico de un País.

Las ideas antes expuestas, fueron las que decidieron al final de mis estudios profesionales, a intentar el desarrollo de este ensayo, se que este trabajo es incompleto, pero es la inquietud de un estudiante de Derecho sobre el tema a tratar - ya que no pretendo haber escrito algo nuevo, las ideas en el contenidas, son el producto de una larga experiencia y un -- gran conocimiento de los autores citados, lo que acaso puede justificarlo es el empeño y la voluntad que se manifiesta en la elaboración del mismo, por lo que pido a este H. Jurado su benevolencia al calificar este trabajo.

Se trata primero, de analizar las circunstancias que confluyen a la evolución de la materia Contenciosa-Administrativa en nuestra Legislación vigente, hasta la Publicación de la Ley de Justicia Fiscal, Publicada en el Diario Oficial del ~

31 de Agosto de 1936, cuando surge a la vida jurídica de nuestro país, el primer Tribunal Administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación, fundamento y base para la creación de nuevos Tribunales Administrativos.

Como segundo paso de este ensayo, analizaré los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo en nuestro país, su Constitucionalidad, su situación dentro de nuestro Derecho Positivo y haremos mención a las diversas Reformas - que a través de los años ha tenido el Artículo 104 de -- nuestra Carta Magna, precepto constitucional que acredita y fundamenta su existencia con el Artículo 73 de dicho Ordenamiento Legal.

En el Capítulo tercero de este trabajo, me referire a las características de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo en nuestro Derecho Positivo Mexicano, su Objeto, las Facultades de dichos Tribunales, los Efectos del fallo o Resolución que dicten, la distinción entre el Con tencioso de Anulación y el Contencioso de plena Jurisdicción y hago mención a los Recursos vistos como un medio de impugnación.

En el capítulo cuarto de esta tesis, tratare de establecer la Fundamentación Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y procedere a realizar un análisis de sus funciones. relacionando asimismo dentro de este capítulo, lo relativo a su Competencia y al procedimiento.

En el capítulo quinto realizaré un somero análisis de las Sentencias que dicta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y hare mención de algunas definiciones de la Sentencia dadas por diversos tratadistas; los requisitos de ellas; la clasificación de las mismas; las Sentencias que dicta dicho Organó Jurisdiccional, y el Cumplimiento de las Sentencias emitidas por dicho Organó.

Concluyo, con lo que se quiere situar como Tema central de este ensayo, la necesidad de Reformar a la Ley de la materia; Reforma necesaria para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cobre vigencia, se actualice y permita llegar a un Estado de Derecho acorde a la realidad actual de nuestro País.

## CAPITULO PRIMERO

- 1.1. ANTECEDENTES DEL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.
- 1.2. EPOCA PRECORTESIANA.
- 1.3. PERIODO COLONIAL
- 1.4. PERIODO INSURGENTE
- 1.5. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.
- 1.6. CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.
- 1.7. LAS SIETE LEYES CENTRALISTAS DE 1836.
- 1.8. LAS BASES ORGANICAS DEL 12 DE JUNIO DE 1843.
- 1.9. EL TRIBUNAL SURGIDO DE LA LEY LARES.
- 1.10. CONSTITUCION POLITICA DE 1857.
- 1.11. TRIBUNAL DE IMPERIO.
- 1.12. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (vi gente).

## CAPITULO PRIMERO

### 1.1 ANTECEDENTES DEL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

Trataremos de examinar en éste Capitulo, los incipientes casos históricos habidos en México a lo largo de su historia jurídico-administrativa; cabe expresar no obstante que aún cuando realmente no existieron instituciones de ésta naturaleza en el sentido pleno de la palabra, sino hasta 1853, año en el cual se expide la primera Ley y su respectivo Reglamento para el arreglo de asuntos de lo Contencioso-Administrativo, con la cuál se iniciaba la formación de Tribunales, Administrativos autonomos, con separación expresa del poder judicial; norma de singular importancia como antecedentes directo del actual Tribunal Fiscal de la Federación, y de los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo, que funcionan actualmente en el Distrito Federal y en los Estados de México, Veracruz, Sonora, Sinaloa, Queretaro e Hidalgo.

Con todo, en una retrospectiva histórico-jurídica en México, cabe citar los preambulos de las Instituciones hoy vigentes que causan asombro en la medida en que su completa esencia escapa a la comprensión, pues se trata de Instituciones que surgieron fuera del ambito nacional. Sin duda, aún no se consigue un pleno desarrollo político, jurídico, económico, social y cultural en general para que estos Tribunales Contencioso-Administrativos cumplan su función de manera adecuada.

cioso-Administrativos, se logren entender y establezcan y amplien su ambito de competencia al funcionamiento de la Administración Pública en el actual sistema jurídico mexicano.

Debe de existir un clima de confianza plena entre administrados y administradores en materia pública, se debe propugnar por lograr una sociedad mas justa y equitativa, a efecto de llegar a ese clima de confianza.

#### 1.2. EPOCA PRE-CORTESIAN..

Sin duda, en la época prehispánica, no existió un sistema contencioso-administrativo, como el de la actualidad, sin embargo, del examen, de textos de diferentes autores y cronistas de las diversas culturas existentes en el altiplano mexicano a la llegada de los españoles, de sus pinturas jeroglíficas y de otras fuentes, se conoce que en las tierras del Anahuac, ya existía una organización político-administrativa. En ella, se habían dado ciertas instituciones sociales y jurídicas relativas a cuestiones como la forma del gobierno, del ejército, del sacerdocio, la administración de justicia y otras, conforme a las cuales se regía el orden en la sociedad mexicana y en los demas señoríos circunvecinos que tenían similitud en usos y costumbres de vida, de gobierno y desarrollo social. De esta forma se establecían las reglas entre gober-

nantes y gobernados, así como las relaciones con otros pueblos.

Los historiadores, coinciden en afirmar que la organización social entre los aztecas, estaba caracterizada por una potestad ilimitada en poder de unos cuantos, es decir, las clases privilegiadas, el rey, la familia real, los sacerdotes y los guerreros, que eran las clases dominantes y, por otra parte, una sumisión absoluta de las grandes mayorías del pueblo.

El Poder se concentraba en señoríos particulares que gobernaban a los Pueblos, y el Estado era gobernado por un Jefe Supremo, considerado Rey de México, la vida de los aztecas, dependía ante todo, de un sentido místico, impreso en todos sus actos, para ellos las guerras, no eran otra cosa que una imagen, un eco de la guerra celeste, sus ceremonias y ritos religiosos llevaban un sentido mágico y necesariamente se debían realizar antes de llevar a efecto los actos mas significativos de su vida, que impugnaban su ser individual y colectivo.

Es indispensable entender ese mundo de magia y cumplimiento con los Dioses para que estos fuesen propicios en toda actividad, si se quiere conocer el pensamiento y razón del pueblo azteca, el porque de sus instituciones. Este pueblo,

se hallaba constituido en una monarquía, o Estado Teocrático-Militar, cuyo Gobierno tenía ya, en tiempos de la Conquista, visos de monarquía al estilo moderno. El Monarca o Rey, denominado Colhuatecutli, era el eje central de su sistema.

A su lado aparecía como figura prominente el Cihuacoatl, Gran Sacerdote del culto de la Diosa del mismo nombre, madre de Hutzilopochtli, quien en unión del señor de los colhuas daba lugar a la simbólica dualidad hombre-mujer, (1)

Los pueblos dominadores de la meseta Central, a la llegada de los españoles, aparecieron constituidos en una especie de confederación integrada por México, Texcoco y Tlacopan, lo que se conoce como triple alianza, en la cual predominaba el Reino de México, sobre todo por su fuerza en la guerra, en la que Tecuhtli encabezaba las batallas y las dirigía cuando intervenían los tres pueblos, en su gobierno interno, no intervenían los reyes de los demás pueblos. La unión se daba específicamente para ayudarse en caso de guerra con otros pueblos, lo que indica que en realidad no había una confederación de estados propiamente dicha. (2)

(1) Toribio Esquivel Obregon.- Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo I, Pág. 343, citado por el Dr. Armienta Calderon en su obra El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, pág. 20./

(2) Antonio Carrillo Flores.- la justicia federal y la administración pública. pág. 167

Las leyes o normas que regían la conducta de los gobernantes y los particulares entre sí no estaban escritas, sino que se regían por la costumbre y el uso establecido a través de los tiempos por los jefes supremos que con anterioridad habían existido en los diversos señoríos.

Estas leyes estaban en la memoria de los hombres, así por la tradición y por las pinturas, no había súbdito que no las conociera, porque los padres de familia no cesaban de instruir a sus hijos en ellas para evitar la transgresión y precaver el castigo.

Entre los aztecas, la Autoridad Política y la Sacerdotal, se reunían en la misma persona, característica de todos los pueblos primitivos, en los cuales a medida que avanzaba la civilización y sus instituciones, se manifestaba la tendencia a separar ambas funciones.

El jefe del Estado, era elegido por cuatro grandes electores de la nobleza que formaban parte del Tlacotan, Supremo Consejo, además había una indisoluble unión entre el culto religioso y el Estado, Así, al llevarse a cabo la ceremonia de exhortaciones de comportarse de tal manera que sus acciones correspondieran a la voluntad del Dios que lo había elevado por gracia divina al trono, el Rey, era ya el propio Dios encarnado, y sus decisiones inapelables, es decir,

su poder, era omnimodo.

Sin embargo, si bien el jefe del Estado Azteca, era guerrero-sacerdote, con atributos que se debían tomar en cuenta para elegirlo, de manera que el poder del elegido era supremo, dada la cantidad de funciones a desempeñar por el monarca, éste se veía en la necesidad de dividir el trabajo, y delegar funciones políticas, administrativas y judiciales. En ésta forma se creó todo un enjambre de Funcionarios para complementar la función pública del reino, es decir, la burocracia.

Al Cohuatecuhtli, se reservo el Poder legislativo, y a partir de Moctezuma Ilhuicamina, compartió con el Cihualcoatli, la soberana potestad de aplicar la Pena de Muerte. En seguida del Colhuatecuhtli, estaba un cuerpo colegiado dividido en cuatro cámaras, que conocía de los asuntos graves del Estado. Sus miembros se denominaban tlatoani o tecuhtlatouques, y el Presidente de la Asamblea, cuando ésta fungía en forma plenaria, recibía el nombre de Hueytlacani.

La carrera judicial se reservaba a la nobleza, los juicios eran de carácter oral, lo cual conducía necesariamente a una rapidéz y celeridad en el trámite y solución, no existía manera de dilatar los juicios, dada la ausencia de recursos, en forma excesiva.

Existían Tribunales especiales por razón del fuero., para los militares, para los comerciantes, para los sacerdotes, la organización teocratico-militar, se traducía en severidad en la aplicación de sanciones, y la pena de muerte se aplicaba regularmente para actos atentatorios en contra de la moral social y la integridad del Estado.

la organización judicial no concluía en la primera instancia, pues se daba el Recurso de Apelación, ante la Autoridad Superior. la superioridad judicial del Rey, se expresa en las pinturas del Código Mendocino, en donde se exponen dos pleitos entre esposos, ante el Tribunal de cuatro jueces, y en una sala mas alta, a la cual se subía por varios escalones, el Tecuhtli, que significaba lo mas elevado de su Autoridad.

los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían con sus deberes, si no era cosa grave, los amonestaban, si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba, lo que era gran afrenta, pero si la falta era importante, desde la primera vez el Rey los destituía, si cometían una gran injusticia, mandaban darles muerte.

### 1.3. PERIODO COLONIAL

Los primeros vestigios de un sistema jurisdiccional

regulador de la legalidad de los actos de la Administración Pública en nuestro País, se encuentran en la época de la Colonia, las leyes de Indias, facultaron a los Administrados que se sentían lesionados por una decisión del virrey para apelar ante las Audiencias reales de Indias.

...."de todas las cosas que los virreyes gobernadores proveyeran a título de gobierno esta ordenado por si alguna se sintiera agraviada puede apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias" (2).

E igualmente respecto de las resoluciones que en materia fiscal pronunciaban los gobernadores, corregidores y alcaldes, pasaban en grado de Apelación a la Audiencia y Cancillería Real de la Gran Ciudad de Tenochtitlán; en la Real Cédula dada en Burgos, el 13 de Diciembre de 1527, emitida por el Emperador Carlos V., se ordena ..."que vengan las Apelaciones que de vos los dichos Gobernadores y justicias se interpusieren a la dicha nuestra Audiencia Real, según y como viene en estos nuestros reinos a las nuestras Audiencias de Valladolid y Granada...."

En sus orígenes las funciones que desempeñaron estos

---

(2) Gonzalo M. Armienta Calderon.- la desconcentración de la Justicia Administrativa. Página 39.

organismos eran de naturaleza administrativa y judicial, pero con el advenimiento del sistema virreinal se limitó su actividad al ámbito jurisdiccional y adquirió la naturaleza de un Tribunal Colegiado de apelación y de suplica de manera que quedó facultado para controlar los actos administrativos del virrey. En efecto, las decisiones de las Audiencias Reales eran apelables ante el Real Consejo de Indias, que fué el Supremo Tribunal en el Período Colonial, y el cuál decidía en definitiva la suerte del acto administrativo emanado del virrey.

El sistema colonial alcanzó su culminación con la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España, expedida en Madrid en 1786, en la cuál se creó la Junta Superior de Hacienda, que fue un Tribunal Especial encargado de todos los asuntos contenciosos relacionados con las rentas del Estado.

Las funciones desempeñadas por ésta autoridad no eran de naturaleza jurisdiccional, pues la justicia que impartía revestía los mismos caracteres que el régimen de los recursos administrativos en la actualidad, la tutela jurídica de los actos fiscales la ejerció la propia autoridad administrativa por medio de la junta superior de hacienda como tribunal de apelación, lo cual impidió el nacimiento de un real

y efectivo régimen contencioso fiscal.

En la Nueva España, existieron los primeros ordenamientos que regulan la materia de lo Contencioso-Administrativo en nuestro País, primitivo sistema de justicia administrativa, que en ocasiones quedaba retenida en la misma administración, como en los asuntos de naturaleza fiscal, y otras veces se delegaba a los tribunales judiciales, como en las Audiencias Reales y del Real Consejo de Indias.

#### 1.4. PERÍODO INSURGENTE

Desde la Guerra de Independencia, a partir de 1810, la historia constitucional de México, se halla determinada por las reivindicaciones populares en favor de la justicia y la libertad. Cada uno de los grandes proyectos de Constitución y de las Constituciones que han inspirado a regir efectivamente la vida nacional ofrecen testimonios de este esfuerzo permanente para afianzar la independencia del país y por asegurar mejores condiciones de vida para sus habitantes. A lo largo del tiempo ha tenido, ciertamente, notables avances, retrocesos reales u obstáculos aparentes en el camino de las causas populares, etapas de consolidación y horas de incertidumbre. La misma experiencia histórica demuestra que al superar los problemas, ya sea por la fuerza de las armas o por la evolución de las circunstancias, han prevalecido las auténticas

decisiones del pueblo, y el país ha encontrado su propio rumbo, siempre en beneficio de las mayorías.

En tal recorrido histórico, en el cual se han formado las bases de la moderna Nación Mexicana, destacan diversos ordenamientos aparecidos en los inicios o en el curso de la Revolución de Independencia, uno de éstos primeros ordenamientos fué el bando de 6 de diciembre de 1810, y por medio del cual Miguel Hidalgo, abolió la esclavitud. También es preciso mencionar en éste período de formación de la constitucionalidad mexicana, los llamados elementos constitucionales, redactadas en 1813 por el insurgente Ignacio López Rayon y sobre todo el Acta de Declaración de Independencia del 6 de Noviembre de 1813 y los Sentimientos de la Nación del 14 de Septiembre del mismo año, de José María Morelos y Pavon.

En los "Sentimientos de la Nación"., se congregan los sentimientos de un pueblo alzado contra la dominación extranjera, y figura un famoso texto que recoge, en gran medida la raíz de los anhelos sociales que luego llegarían hasta la Constitución de 1917.

Como la buena ley es superior a todo hombre, escribió Morelos en el punto 12 de "los Sentimientos de la Nación"., las que dicte nuestro congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigen-

cia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre..."

Esta situación fué de ayer, pero hoy más que nunca sigue vigente en la vida de México.

"Los Sentimientos de la Nación"., dieron fundamento al Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, mejor conocida como Constitución de Apatzingan. Esta estipuló en su artículo 4o. los principios de la democracia y de la Soberanía popular.

..."que el gobierno no se instituya por honra o intereses particulares, de ninguna familia, de ningún hombre, ni clase de hombre, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable, a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, módificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad así lo requiera..."

Al triunfar la Insurgencia, se suscribió el Acta de Independencia Mexicana, de 28 de Septiembre de 1821, al inicio de la misma se establece... "la Nación Mexicana, que por trescientos años, no ha tenido voluntad propia, ni libre el uso de la voz, sale hoy de la opresión en que ha vivido..."

Es entonces, cuando aparece México, como un nuevo

País, dueño de sus decisiones y de su destino.

En plena guerra de independencia, se creó la primera Constitución de nuestro País, fué en Apatzingan, Michoacan, se debió a Don José María Morelos y Pavon, y se instituyó el 22 de Octubre de 1814.

Al cabo de diversas vicisitudes por las que atravesó el País, en los años iniciales de su existencia independiente, fue proclamada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de Octubre de 1824, la cual puede considerarse, como la primera de las tres principales cartas constitucionales de nuestra Nación, las otras dos son las leyes Supremas de 1857 y 1917. Hacemos referencia a cada una de ellas de manera especial, dentro de este Capítulo.

Se puede afirmar, que durante la Etapa Insurgente, no existió un régimen fiscalizador de los actos de las Autoridades Administrativas, que se hallara en la esfera del Poder Ejecutivo, pues por un lado estaba la tajante división de poderes del Estado y la prohibición expresa, de caracter constitucional, que impedía a dicho Poder, conocer de cualquier función de naturaleza jurisdiccional. También es dable afirmar, que tampoco existió un sistema contencioso administrativo del tipo judicialista o anglosajon. En efecto, el Supremo Tribunal de Justicia, solo tenía competencia para conocer de las

causas civiles o penales, pero no de los conflictos de naturaleza administrativa. Además, como se advierte, al tribunal de residencia se le faculto para conocer y decidir exclusivamente de los juicios de responsabilidad civil o criminal que se promovieran en contra de los miembros del Congreso, del Supremo Gobierno, y del Supremo Tribunal de Justicia, de esta manera se desconoció la materia Contencioso-Administrativa.

La Constitución de 1814, así como los demás Ordenamientos expedidos durante la época de Independencia de nuestro País, no estatuyeron sistema alguno de carácter jurídico que permitiera a los particulares impugnar las actuaciones administrativas.

Sin duda se debió al momento histórico que se vivía, en el cual lo más importante era establecer una Constitución de tipo liberal, que otorgara y permitiera usar la libertad del hombre, era lógico que no se cuidara de establecer sistemas defensivos de carácter administrativo, lo cual se establecería más tarde, cuando la calma renaciera, y realmente se estuviera en condiciones de poder hablar de un Estado de Derecho, en todo el sentido de la palabra; el elevado y claro pensamiento jurídico de los hombres que iniciaron la Independencia de nuestro País, es de suma importancia, ya que con posterioridad a la culminación de su gesta histórica, y no sin luchas internas, se logró establecer la República, y el Régimen Federal

del cual hoy gozamos y el cual nos rige, y que permiten pensar en cambios positivos al sistema jurisdiccional actual.

#### 1.5. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812

Un antecedente de caracter constitucional, aunque no directamente de una Constitución Nacional, existio en la Constitución Española de Cadiz del año de 1812., en esta ley se incluyo el regimen jurídico creado en Francia en el año de 1801., debido a los acontecimientos históricos que ocurrieron en la Nueva España y en la Península, no llevo a tener vigencia efectiva en México, sin embargo sirve de Modelo a la Constitución de Apatzingan del año de 1814.

En la lucha de México por su independencia, aun no se conocía el Contencioso-Administrativo en nuestro país, esta lucha abarco un periodo comprendido entre los años de 1808 a 1812.

La Constitución de Cadiz de 1812, a la cual antes hacemos referencia, jurada en la Nueva España el 30 de Septiembre de 1812, establecia que los jueces o tribunales no podrían ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, es decir, los Tribunales ordinarios tenían únicamente la responsabilidad de cuidar que se administrara la Justicia en forma pronta y expédita.

Tampoco era posible enjuiciar el Poder Ejecutivo o Administrativo, depositado en la persona del rey, (España) o virrey (Nueva España), pues se decía que era inviolable.

En la Constitución de Cadiz, se establecía el principio general de que los conflictos entre los administrados y la Administración Pública, deberían ser planteados ante los Tribunales ordinarios.(2)

#### 1.4. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

Al iniciarse el movimiento de Insurgencia que llevo a nuestro país a su Independencia, se dictaron leyes que intentaban encontrar una nueva estructura jurídica, pero en la mayoría no se contemplaba el Contencioso-Administrativo. Es hasta el año de 1824, cuando surgen los primeros vestigios de la presencia del Contencioso Administrativo, México daba sus primeros pasos como País Independiente, un nuevo Congreso instalado, el 5 de Noviembre de 1823, aprobó el 31 de Enero de 1824 el ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION.

---

(2) FIX ZANUDIO HECTOR.- Hacia un tribunal Federal de Justicia Administrativa en México.- Tribunal fiscal de la Federación, 45 años al servicio de México, Tomo II 1982.Pág. 390

Este ordenamiento señalaba en su Artículo 137.

... "Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: II.- Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el Gobierno Supremo o sus agentes.... (3)

Es aquí cuando se trata por primera vez, cuando se empieza a notar la presencia del Contencioso Administrativo en México, pues si bien no se hace referencia expresa a la materia Contencioso Administrativo, otorga a tribunales del Poder Judicial la facultad de conocer las controversias suscitadas en materia de contratos celebrados por el Gobierno Supremo o sus Agentes.

El Articulado de la Constitución de 1824, no aportó mayores elementos para el desarrollo de la justicia administrativa.

#### 1.5. LAS SIETE LEYES CENTRALISTAS DE 1836.

Era el año de 1836, el Partido Liberal, y el Partido Conservador, sostenían una lucha política, el primero propugnaba la reforma radical en la forma de gobierno, proponiendo el centralismo y la supresión del federalismo, mientras que el segundo aceptaba la idea del cambio y la reforma de la

---

(3) TENA RAMÍREZ FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO.-Editorial Porrúa 12a. Ed. México 1983, pág. 800.

Constitución, pero sin cambiar la base del Gobierno Federal.

Así las cosas, ante el triunfo del Partido Conservador se promulgaba la Constitución Centralista, documento que se aprueba el 21 de Diciembre de 1836. En dicha Constitución se mantiene el principio de la División de Poderes, en su forma tradicional, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se crea en el segundo Estatuto, el llamado "Supremo Poder Conservador". Una comisión de cinco personas que debían guardar la Constitución y además pretendían mantener el equilibrio Constitucional entre los poderes clásicos, ser el árbitro para que ninguno de los tres pudiera traspasar los límites de sus atribuciones.

Esta constitución disponía y establecía en su estatuto tercero, Artículo 49 la prohibición al Congreso General, de reasumir en si o delegar en otras facultades extraordinarias dos o los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo o Judicial,(4) Por lo tanto no era posible la existencia de un Tribunal enmarcado fuera del ámbito del Poder Judicial.

En su tercero y cuarto estatuto, se organizaba el Supremo Poder legislativo en dos Camaras, Senadores y Diputa-

---

(4) TENA RAMÍREZ FELIPE.-LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. Ed. PORRUA Pág. 188.

dos, así mismo se decretaba la organización del Poder Ejecutivo, depositado en un presidente el cual en la mayor parte de sus actos tendría la vigilancia del Supremo Poder Conservador.

A su vez y por primera ocasión en un texto Constitucional, se hacía mención al procedimiento Contencioso.- Fiscal y al procedimiento Contencioso-Administrativo; para el procedimiento Contencioso- Administrativo, el Artículo 12 de la Ley Quinta señalaba:

..."Las atribuciones de la Corte - Suprema Justicia son:

VI.- Conocer de las disputas judiciales que se mueven sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por su orden expresa..."

En el caso del Contencioso-Fiscal, este se regula por el Artículo primero de la Ley Quinta, el cual establecía:

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

Aun cuando se hace mención al procedimiento Contencioso-Administrativo y al procedimiento Contencioso-Fiscal, estos procedimientos quedan sujetos y sin autonomía al Poder Judicial.

La aplicación de las leyes Centralistas no tuvieron una acción efectiva, debido a la incoformidad de los federalistas, surgiendo una reforma el 31 de julio de 1840 donde se sugería como antecedente a la reforma, la supresión del Supremo Poder Conservador, y se proponía que el control de la Constitucionalidad de las leyes del Congreso y de los actos del Ejecutivo queda a cargo y como atribución propia de la Suprema Corte de Justicia. Con esta propuesta de reforma se logró desplazar la facultad de autocontrol del Supremo Poder Conservador, a la Suprema Corte de Justicia, subsistiendo el principio tradicional de que los tribunales ordinarios son competentes para conocer de controversias suscitadas entre los administrados y el Poder Público.

#### 1.6. LAS BASES ORGANICAS DEL 12 DE JUNIO DE 1843.

Era el año de 1843, México iniciaba su vida independiente, necesitaba consolidar sus instituciones, dar estabilidad y energía a su Gobierno, hacer respetar las leyes, acallar los partidos y someter a los sediciosos, necesario era abrir las fuentes de su prosperidad en el interior, para aparecer grande y respetable en el exterior, necesario era que diera cimiento a su independencia y a su libertad, consecuentemente y de forma constante a partir de la Constitución de 1824, se promulgaban Leyes, con las cuales se pretendía dar estabilidad al país. Con fecha 12 de Junio de 1843, se expiden

"LAS BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA".., las que señalan nuevamente en forma estricta la división de poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial. Se reconoce aquí también en este ordenamiento en forma limitada la materia Contencioso-Administrativo, en su Artículo 118, se establece:

..."Son facultades de la Suprema Corte de Justicia IV.- Conocer en tela de juicio sobre contratos autorizados por el supremo gobierno.

V.- Conocer de la misma manera las demandas de tipo Judicial que un departamento intente contra otro, o los particulares contra un departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contenciosos. (6)

Aquí se destaca que ya se empieza a reconocer la necesidad de dar Independencia al Poder Judicial en cuanto a las controversias de los departamentos; Regula asimismo las relaciones del particular con el Estado, en los casos de conflicto del administrado con el Poder Público.

#### 1.7. TRIBUNAL IARES

Diez años después, el 25 de Mayo de 1853, se promulga la "LEY PARA EL ARREGLO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SU REGLAMENTO" , cuyo autor fue Teodosio Iares, uno de los miembros

---

(6) TENA RAMIREZ FELIPE.- Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa Pág. 220.

bros más importantes del Partido Conservador Mexicano, estuvo al servicio de Santa Anna, y posteriormente del Imperio de Maximiliano, fue ministro de justicia y destacado jurista.

Esta ley estatuyó en su sección segunda un Consejo de Estado formado por cinco secciones, correspondientes a cada una de las Secretarías de Estado, las cuales conocerían y darían resolución a todos los asuntos que se pusieran a su consideración en los ramos respectivos actuando como consejo particular de cada ministro, con un proceso Contencioso Administrativo de justicia retenida; que constituye en su evolución general el primer precedente de un Tribunal Administrativo.

La ley Lares, indicaba que el Poder Judicial quedaba excluido para conocer las cuestiones administrativas cuya solución se encomendó al Consejo de Estado, el cual formaba parte del Poder Ejecutivo.

Siendo la primera vez que se establece la existencia de un Tribunal fuera del ámbito del Poder Judicial, sirviendo esto, años después para el establecimiento y creación de tribunales administrativos que estuvieran fuera de la órbita del Poder Judicial Federal. La competencia que tenía este organismo se regula en su Artículo segundo que preceptúa:

"Artículo 2o. son cuestiones admi-

nistrativas las relativas. I.A las obras públicas; II.- A los ajustes públicos y Contratos celebrados por la administración; III.- A las rentas nacionales; IV.- A los actos administrativos en materia de policía, Agricultura, Comercio, Industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.

V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.; VI.- A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil". (7)

Para delimitar la competencia del Consejo de Estado en cada materia Contencioso-Administrativo, y las dudas que sobre esta hubiera, se estableció un Tribunal de Conflictos el cual resolvería las controversias de atribución entre las autoridades administrativas y judiciales; estatuyéndose en el Artículo VI que las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad Judicial se decidirían en la primera Sala de la Suprema Corte, compuesta para éste caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros designados unos y otros por el Presidente de la República

En el Capítulo VI del reglamento denominado "De las controversias suscitadas" se señalaban el procedimiento que se seguiría para que la administración por conducto del Procu-

---

(7) NAVA NEGRÉTE ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo-Editorial Porrúa México Pág.230.

rador General o representante del Fisco recobrar para su jurisdicción algún negocio del que conocía un juez o tribunal judicial y así se establecía en su Artículo 61:

... "Citando la Ley en que se apoyen para reclamar el negocio". El Juez del orden Judicial suspendera el procedimiento y expondrá sus razones para defender su competencia, quedando a la primera sala de la Suprema Corte la decisión definitiva". (8)

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

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

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

---

(8) NAVA NEGRETE ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo Editorial Porrúa México Iasa pág. 279.

mandante.

La sección de lo contencioso del Consejo del Estado, estaba integrada por cinco abogados designando dichos elementos el Presidente de la República.

El procurador tenía un termino de 20 días para contestar y el reclamante tres días para replicar, si a juicio de la sección hubiese necesidad de pruebas, se fijaban los hechos por probar y el lapso para el desahogo de las mismas, cerrando el periodo de pruebas, el Auto respectivo abría el de alegatos acordando un término de seis días a cada parte para verificarlos. Concluidos los mismos dentro de los quince días siguientes se dictaba la resolución que procedía.

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

Se establecían tres tipos de recursos; El de Aclaración que únicamente podría ser presentado para depurar la resolución que fuera contradictoria. El de Nulidad, que procedía por defectos en el procedimiento y el de Fondo en el

que ventilaban la legalidad de las resoluciones.

Este precedente para la materia Contenciosa Administrativa en la legislación Mexicana tuvo poca vigencia. La ley lares provocó un desorden en los medios jurídicos a grado tal que fue impugnada ante Tribunales Judiciales y se declaró inconstitucional.

Uno de los mas brillantes Jurisconsultos, Ministro de la Suprema Corte de Justicia Ignacio Vallarta, sostuvo su inconstitucionalidad por considerarla violatoria a la división de poderes señalados por la Constitución, ya que la existencia de un Tribunal Administrativo implicaba la reunion de dos poderes en uno solo, el Ejecutivo, y el Judicial en materia administrativa.

La ley lares, tuvo una vida efimera no pudiendo demostrar ni probar su valor y trascendencia para la administración y el Derecho; al triunfo del Gobierno Federal emanado de la revolución de Ayutla del 21 de Noviembre de 1855 se abolieron todas las leyes sobre administración de justicia dictadas con anterioridad.

1.8. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
DE 1857.

Esta Carta Magna puso al Poder Ejecutivo bajo el control del Congreso de la Union, deposito la soberanía en el pueblo y señalo por primera vez la autonomía y la libertad de los estados federales en lo concerniente a su regimen interior.

En cuanto a la estructura del Gobierno se señalaron los tres poderes clásicos, se estableció en el título III Artículo 50 que:

... "El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, Ejecutivo y Judicial nunca podran reunirse dos o mas de estos poderes en una persona o corporación, ni depositar el Legislativo en un individuo. (9) El contencioso administrativo quedó en la competencia de los tribunales Federales al establecerse el artículo 97 que preceptua:

... Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer; I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales. III.- de las que deduzcan del derecho marítimo. III.- De aquellas en que la federación

(9) TENA RAMIREZ FELIPE.- Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa.- Pág. 614.

fueran parte.

En esta Constitución no se establece disposición alguna que reglamente de manera específica el Contencioso administrativo, por lo tanto aquí nunca surgió tribunal administrativo alguno.

El Artículo 97 en su primera fracción fué reformado el 29 de Mayo de 1884, quedando de la siguiente manera:

..."Corresponden a los tribunales de la federación conocer: I.- De todas las controversias que se suscitan sobre el cumplimiento de las leyes Federales excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de los particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y del Territorio de Baja California.

Se trata de un sistema en que el control y la decisión final de las contiendas derivadas de actos de la administración pública corresponden a los jueces, eliminandose la idea de pensar en una organización o figura del Contencioso administrativo en que no intervengan jueces del Poder Judicial.

La materia Contenciosa administrativa en la Constitución en cita correspondió única y exclusivamente a los tribunales ubicados en el Poder Judicial, la Suprema Corte de

Justicia los Tribunales de Circuito y los Tribunales de Distrito, determinandose que las resoluciones dictadas por ellos deberían respetar en todo tiempo las Garantías Individuales y la Soberanía de la Federación y de los Estados.

Se estableció que no hacía falta dentro del Derecho Positivo Mexicano la Institución de la materia Contencioso administrativo pues esta estaba suplida por el Juicio de Garantías.

Desde su origen el Juicio de Amparo, en nuestro país, es un medio de Control de la constitucionalidad de todos los actos del Gobierno y de las leyes promulgadas, así como una protección a las garantías individuales.

En cuanto al procedimiento contencioso administrativo es por naturaleza el instrumento ideal para controlar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas, siendo un proceso simple sin formalidades esenciales como las contenidas en la ley de Amparo, lograndose con ello una pronta y expédita impartición de justicia.

En mi opinión el juicio de Amparo y el procedimiento Contencioso administrativo son dos procedimientos totalmente diferentes siendo compatibles uno con el otro, no pudiendo considerar que la materia Contencioso administrativo esta

suplida por el juicio de Garantías.

#### 1.9. TRIBUNAL DEL IMPERIO

En el año de 1864 Napoleón III, elige a Maximiliano de Hasburgo para imponerlo como emperador de México y formar un imperio; ya que encuentra en el, a la persona que podía administrar en México en sentido favorable sus intereses y los de la nación que Napoleón III gobernaba.

El 10 de Abril de 1865 se expide el estatuto provisional del Imperio Mexicano pretendiéndose establecer una monarquía moderada hereditaria como forma de gobierno.

Forma parte de la administración de Maximiliano al frente del Ministerio de Justicia el jurisconsulto Teodosio Lares, quien como Ministro de Justicia promueve de nueva cuenta la creación de un contencioso administrativo similar al Consejo de Estado Frances, sin embargo su propósito por razones históricas no prospero ya que nunca se dicto dicha legislación en virtud de que el estatuto carecia de vigencia practica y de validez jurídica.

Sin embargo es notorio la trasendencia de la idea del jurista Teodosio Lares, respecto al funcionamiento y aplicación del contencioso administrativo que proponía lo

siguiente:

... "la materia contenciosa administrativa estaría a cargo de los consejos de departamento que auxiliaban a los prefectos como delegados del emperador para la administración de los departamentos. El consejo de estado que se pretendía establecer, tendría funciones legislativas y a su vez impartirían la justicia administrativa como organo de jurisdicción retenida".

Este Organo, estaría regulado por el Artículo XVIII, del Decreto sobre la organización de los ministerios del 12 de Octubre de 1865; así como por la ley sobre lo Contencioso Administrativo y su reglamento, ambos del 10. de Noviembre de 1865, semejantes a la legislación Lares. Por eso se explica que la sección del Contencioso tuviese la misma ley de 1853.

En Julio de 1867, el triunfo de Benito Juárez restablece la República y el Imperio de Maximiliano llega a su fin, y con el, todas las leyes y derechos creados y promulgados por dicho imperio; habrían de pasar muchos años para que se pretendiera la creación de un nuevo organo Contencioso Administrativo.

#### 1.10. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

El 5 de Febrero de 1917, se promulga la Constitución

que nos rige en la actualidad; Carta Magna que contempla por primera vez el otorgamiento de garantías de carácter social.

A su vez se da una nueva organización al Estado, en el cual se le otorgan al Poder Ejecutivo diversas facultades que tenían preeminencia sobre las atribuciones de los otros dos poderes.

El principio de la división de poderes se conserva y se establece de la misma forma que en las Constituciones anteriores Poder legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial; pero señalándose una excepción a la función de Legislar en base al Artículo 49 que preceptua:

Artículo 49.-

... "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podran reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositar el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias, al Ejecutivo de la Union conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningun otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo parrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.

No hubo reformas substanciales a la justicia administrativa solamente el Artículo 97 que señalaba la Competencia

de los Tribunales de la Federación en la Constitución de 1857, tuvo algunas variantes en la Carta Magna de 1917.

En los Artículos 103 y 104 de nuestra Constitución vigente, se establece la Competencia de los Tribunales de la Federación, toda vez que el Artículo 103 establece:

Artículo 103.-

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las Garantías individuales
- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y
- III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

y en el Artículo 104 se señala:

Artículo 104.-

Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

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

asunto en primer grado:

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del Artículo 73 de esta Constitución solo en los casos que señalen las leyes.

De los antecedentes aquí señalados, se desprende que la justicia administrativa, desde la época de la Colonia hasta la promulgación de nuestra actual Constitución no ofreció al particular, medios prácticos y eficaces de defensa contra las resoluciones emanadas de la administración pública. Es a partir de las reformas al artículo 104 de nuestra Carta Magna hasta llegar a su texto vigente, cuando se empieza a dar fin al ambiente precario, complicado y confuso que imperó durante muchos años en materia administrativa en nuestro país.

El anterior bosquejo histórico plasma la inquietud de mejorar el Estado de Derecho en el sistema democrático mexicano, así como la consiguiente búsqueda del camino más idóneo para lograrlo.

Esto plantea necesariamente el respeto y sumisión irrestricta del Estado al Orden Jurídico, con lo cual se resuelve la dificultad consistente en conciliar los conceptos de soberanía estatal y limitaciones a ésta, provenientes de

la organización jurídica, política y social que manifiestan la propia voluntad del Estado de limitarse o controlarse a si mismo.

La anterior postura se concretiza cuando los actos del poder estatal son susceptibles de enjuiciamiento por parte de los gobernados, en quienes orginarariamente reside el poder, el cual aquellos delegan en los gobernantes, y estos por detentar la autoridad pública se responsabilizan de ella frente al pueblo que se los otorgo.

En mi opinión personal, los gobernantes deben dar cuenta de sus actos, ya sea por medio de las estructuras políticas correspondientes, o en un contexto jurisdiccional, frente a órganos formal o intrinsecamente judiciales que ejerzan el control de la constitucionalidad o de la legalidad de los actos públicos, debiendo incluirse en estos últimos a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

Así entonces, resulta esencial que el poder público quede sujeto a limitaciones, las cuales aseguren el orden, el equilibrio, y la justicia entre éste y los gobernados, las cuales redundan, asimismo, en la seguridad individual.

Dichas Instituciones se hacen consistir en las garantías de legalidad, audiencia y defensa, consagradas en los artículos 14 y 17 de nuestra Carta Magna.

## CAPITULO SEGUNDO

### LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

- 2.1. CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO. SU SITUACION DENTRO DE NUESTRO DERECHO POSITIVO:
- 2.2. INICIATIVA DE REFORMA DEL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL, DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1932.
- 2.3. INICIATIVA DE REFORMA DEL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL, DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1946.
- 2.4. INICIATIVA DE REFORMA DEL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL, DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 1965.
- 2.5. INICIATIVA DE REFORMA DEL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL, DEL 8 DE OCTUBRE DE 1974.
- 2.6. INICIATIVA DE REFORMA DEL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL, DEL 10 DE AGOSTO DE 1987.

## CAPITULO SEGUNDO

### LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

2.1.1. Constitucionalidad de los Tribunales de lo Contencioso administrativo en México. Su situación dentro de nuestro Derecho Positivo.

Fundamento Constitucional para poder acreditar la existencia de los tribunales administrativos, dentro de nuestro Derecho Positivo Mexicano, es el Artículo 104 Constitucional.

Este es el fundamento legal para que se constituyan los tribunales administrativos y tengan validez.

Es por ello, que dentro de este capítulo, trataremos las diversas reformas que este precepto Constitucional ha tenido desde su promulgación.

2.1.2. Iniciativa de Reforma del 27 de Diciembre de 1932.

Esta iniciativa de reforma se presentó el 27 de Diciembre de 1932, se propuso suprimir el recurso de suplica y de tercera instancia de una manera absoluta y definitiva para toda clase de negocios.

Dentro de las razones que se dieron para que se verificara la reforma se sostuvo la necesidad de que las controversias que originaran la aplicación y cumplimiento de leyes federales y tratados internacionales fueran apelables únicamente en segunda instancia ante el superior inmediato del juez que conociera del asunto en primer grado.

Esto cumpliría con el principio Constitucional de impartición de justicia de una manera pronta y expedita.

Una vez aprobada la iniciativa de reforma se modifico la fracción primera del Artículo 104 Constitucional, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Enero de 1934.

El texto reformado se transcribe a continuación:

Artículo 104

Los tribunales de la federación conocerán: I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con potencias extranjeras. Cuando dichas controversias solo afectan intereses particulares, podran también conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden comun, de los estados, del Distrito Federal y territorios, las Sentencias de primera instancia, seran apelables ante el Superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. (1).

(1) NAVA NEGRETE ALFONSO. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO.

2.1.3. Iniciativa de Reforma del 30 de Diciembre de 1946.

El 30 de Diciembre de 1946, se reformo nuevamente el Artículo 104 de nuestra Carta Magna, dicha reforma trajo como consecuencia la adición de un segundo párrafo a la fracción primera del mismo, el texto de la reforma aprobada fue el siguiente:

Artículo 104

Los tribunales de la Federación conoceran I.-----  
En los juicios en que la Federación este interesada, las leyes podran establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las Sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estan dotados de plena autonomia para dictar sus fallos. (2)

Este párrafo fija dos características que deben tener y reunir los tribunales administrativos, solo pueden ser creados por medio de una Ley Federal y deben estar dotados de completa autonomía para dictar sus fallos.

Por su naturaleza estos órganos administrativos estan ubicados dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Federal,

(2) GARCÍA SILVA AGUSTIN. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, Revista del Pensamiento Jurídico Año 1. Vol. II.

siendo este el que establece y determina los actos que seran materia de la justicia que impartan estos órganos administrativos.

Con esta reforma se otorgó la base jurídica y el fundamento Constitucional, para la creación en el Derecho Mexicano, de Tribunales Administrativos.

#### 2.1.4 Iniciativa de Reforma del 15 de Noviembre de 1965.

El pluricitado Artículo 104 Constitucional, volvió a reformarse mediante la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo Federal, ante la Camara de Senadores, con fecha 15 de Noviembre de 1965, la cual una vez aprobada entre en vigor en el mes de Octubre de 1968.

Esta reforma modifica el segundo párrafo, el texto aprobado se transcribe a continuación:

#### Artículo 104

Los tribunales de la Federación conoceran I.--..

.....  
Las leyes federales podrán instituir tribunales del contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración pública federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procedera el recurso de Revisión ante la Supre-

ma Corte de Justicia, contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos solo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción Contencioso Administrativa.

La revisión se sujetara a los trámites que la ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales fije para la revisión en Amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedara sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y el cumplimiento de las Sentencias de Amparo.

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

Esta reforma trajo como consecuencia, un factor importante consistente en la constitucionalización de la jurisdicción administrativa especializada y autónoma.

Ratifica la idea que fuese una Ley Federal la que diera origen y existencia a los tribunales Administrativos.

Se prevee la posibilidad de que la Ley hiciera recurribles sus Sentencias, a través del recurso de Revisión interpuesta ante tribunales del poder judicial manteniéndose el principio de desahogo del Recurso conforme al procedimiento del Amparo Indirecto.

2.1.5. Iniciativa de Reforma del 8 de Octubre de 1974.

Nuevamente se modifica el Artículo 104 Constitucional, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 8 de Octubre de 1974., la reforma se debió a la necesidad de actualizar el texto constitucional excluyendo las palabras territorio y la de territorios federales de la fracción primera, en su primer párrafo, toda vez, que en dicha fecha no tenía existencia en la República Mexicana territorio alguno.

Esta modificación no afecto en forma alguna la figura del Contencioso Administrativo, ni tampoco tuvo relieve ni mayor importancia para la justicia Contenciosa Administrativa.

2.1.6. Iniciativa de Reforma del 10 de Agosto de 1987.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de Agosto de 1987, se adiciona la fracción 1-B., y se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I.

El texto vigente del Artículo 104 Constitucional establece:

Artículo 104

Los tribunales de la federación conoceran I.- .....  
I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, solo en los casos que señalen las leyes.

Las revisiones, de las cuales conoceran los tribunales Colegiados de circuito, se sujetaran a los trámites de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 que esta Constitución fije para la revisión en Amparo indirecto y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales Colegiados de circuito, no procederá juicio o recurso alguno.

Así se incorporó y trasladó al Artículo 73 Constitucional la Competencia para crear tribunales administrativos, por lo cual el Congreso de la Unión puede emitir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, no solo a nivel Federal sino también en el Distrito Federal.

Con la adición de la Fracción XXIX-H, existe una conformidad entre la función legislativa del Congreso de la Unión de carácter federal y de indole local, al tener competencia para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal como se establece en el Artículo 73 Constitucional que estipula:

Artículo 73. El congreso tiene facultad:

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

La derogación de los párrafos tercero y cuarto de la fracción primera, del Artículo 104 Constitucional, se llevo a cabo con el propósito de sustituirlo con la fracción I-B a la cual antes hacemos referencia.

De lo aquí expuesto se concluye: que la Constitucionalidad de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México, la determinan los Artículos 104 y 73 Constitucionales, motivo por el cual nos hemos referido a ellos y hemos querido, toda vez que dichos preceptos son el fundamento legal para que se constituyan los tribunales administrativos y tengan validez, referirnos a ellos, y hacer mención de todas las reformas que a través del tiempo y desde su promulgación ha tenido el Artículo 104 de nuestra Carta Magna.

Por lo que respecta a la situación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo dentro de nuestro Derecho Positivo, esta es hoy en día totalmente diferente a la que

tuvieron en su inicio, pues no obstante que fueron creados, como fue el caso del primer tribunal administrativo en México, el Tribunal Fiscal de la Federación; hecho ocurrido en el año de 1936, no existió ningún texto Constitucional que autorizara la creación de dicho Organó, ni por el Congreso de la Unión ni por el Poder Ejecutivo Federal.

Actualmente existe un ordenamiento legal que es el Artículo 73 Constitucional, el cual en su fracción XXIX-H., faculta al Congreso, para expedir leyes que instituyan Tribunales Contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

El 31 de Agosto de 1936, se promulgo la Ley de Justicia Fiscal, la cual creo el primer Tribunal Administrativo llamado Tribunal Fiscal de la Federación, este ordenamiento provoco, diversas criticas, pues se puso en evidencia que para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, primer organó administrativo en nuestro país, no existia ningún texto Constitucional, que autorizara la creación de Tribunales Administrativos, ni por el Congreso de la Unión ni por el Poder Ejecutivo Federal.

No fue sino hasta el 30 de Diciembre de 1946, diez años después de haberse creado el Tribunal Fiscal, que se reforma el Artículo 104 Constitucional, otorgandose con esta refor-

ma a la cual aquí nos referimos en éste capítulo una base jurídica constitucional para la creación en el Derecho Mexicano de Tribunales Administrativos, dándole legalidad al Tribunal Fiscal de la Federación.

Como antes decíamos se expide la ley de la Justicia Federal Fiscal y se publica en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Agosto de 1936, la cual crea por primera vez un Tribunal administrativo -Tribunal Fiscal de la Federación esta ley en su exposición de motivos estableció que el propósito que perseguía el Ejecutivo al crear el Tribunal, fue el de que tome nacimiento un Organó que prestigie en México, una Institución como la de la Justicia Administrativa, a la que tanto deben otros países en cuanto a la creación de derechos que regulan los Servicios Públicos.

En este Tribunal, se marca por primera vez la separación de la tradición judicialista al no ubicarse en el Poder Judicial, sino dentro de la estructura del Poder Ejecutivo imitando al Sistema de justicia administrativa Francesa, pero además su competencia no se limita a la materia administrativa sino específicamente a la de carácter Fiscal.

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

- I. A partir de la Ley de Justicia Fiscal de 1936

que dió origen y nacimiento a su creación.

II. la segunda etapa se inicia con la primera Ley Organica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual entro en vigor el primero de Abril de 1967.

III. Esta tercera etapa es la situación que actualmente tiene el tribunal, se inicia con la segunda Ley Organica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada el dos de Febrero de 1978, misma que inicia su vigencia en Agosto del mismo año.

Esta Ley establece la plena autonomía de que goza el Tribunal, y establece así mismo la desconcentración de la Justicia Administrativa Federal.

Una de las reformas efectuadas al Artículo 104 Constitucional, la del año de 1966, a la cual en este Capítulo hacemos referencia, al adicionar la fracción primera del citado precepto, establecio la base juridica Constitucional para la creación de Tribunales Administrativas.

El primer Tribunal administrativo creado en México como antes mencionamos, fue el Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1936.

La misma fracción primera del Artículo 104 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sirvió años después como fundamento legal para: LA PROMULGACION DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL DE FECHA 17 DE MARZO DE 1971; LA CUAL CREO EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, tema central y principal de este ensayo.

Acorde con lo expuesto en este Capítulo, en mi opinión personal y toda vez que la Constitucionalidad de los Tribunales Contencioso-Administrativos en nuestro País, la determinan los artículos 104 y 73 de nuestra Carta Magna, y no existiendo impedimento constitucional alguno, considero necesario la creación, de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En virtud de la injerencia actual del Estado en la esfera antaño considerada exclusiva de los particulares, en aras de buscar la justicia social, se ha visto fuertemente incrementada la acción estatal en todos los aspectos de la vida nacional.

Casi no existe un área no cubierta por la Administración Pública, por ello se justifica la creación de un órgano administrativo con carácter judicial y con un poder supremo, para decidir acerca de las controversias planteadas entre la Administración Pública en México y los particulares.

Dicho órgano deberá incluir no sólo a los organismos centralizados del Poder Ejecutivo, sino también a la serie de Empresas Descentralizadas existentes en nuestro país, además deberá incluir también a las empresas de participación estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares de Crédito, de Fideicomiso, la Comisión Federal de Electricidad, y otras más, creadas por el Gobierno Federal para el desarrollo de aspectos económicos necesarios. pero que no tienen un freno ni un control jurídico, ante el cual respondan de sus actos, frente a los particulares cuando lesionen sus intereses o sus derechos subjetivos con su actuación, dado el nexo que une a estos organismos con la Administración Pública, deben someterse a un control jurisdiccional de tipo administrativo a nivel federal.

La doctrina y el Foro Nacional, se han manifestado en favor del establecimiento de éste Tribunal Federal.

## CAPITULO TERCERO

### CARACTERISTICAS DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN NUESTRO DERECHO POSITIVO MEXICANO

- 3.1 OBJETO.
- 3.2 FACULTADES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
- 3.3 EFECTOS DEL FALLO O DE LA RESOLUCION QUE DICTEN.
- 3.4 DISTINCION ENTRE EL CONTENCIOSO DE - ANULACION Y EL CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCION.
- 3.5 RECURSOS.

CAPITULO TERCERO  
CARACTERISTICAS DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO EN NUESTRO DERECHO POSITIVO MEXICANO

3.1 OBJETO

El derecho Administrativo es la rama del Derecho Público, que tiene por objeto específico la administración pública. Esta definición que expresa el concepto más moderno del Derecho Administrativo no puede ser entendida si no se explica su última parte.

Administrar significa, en terminos generales obrar para la gestión o el cuidado de determinados intereses, propios o ajenos. La Administración Pública puede ser definida como actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos, según lo define Santi Romano.

Para precisar el concepto de función administrativa, es necesario tomar en cuenta la doctrina de división de Poderes. De acuerdo con tal Doctrina las funciones del Estado pueden ser concebidas en dos sentidos diversos uno material y otro formal, son las que la integran.

El Estado constituye una unidad, de aquí deriva el principio de la indivisibilidad de su poder, a tal principio parece oponerse la doctrina de la división de poderes, el filosofo HOBBS sostuvo en el siglo XVIII la Tesis de que la divisibilidad del Poder Político conduce a la disolución del estado.

A este punto de vista se opone la famosa doctrina de MONTESQUIEU, no se plantea el problema general de la Unidad del Estado y de las relaciones de los diferentes Poderes con tal Unidad.

La teoria a que acudimos llevó a varios autores a negar el carácter unitario de la Organización Estatal. La forma más clara para la solución la ha propuesto JELLINEK, al decir que cada Organo estatal representa en los límites de su competencia el Poder del Estado.

Así pues, puede haber una división de competencias, sin que el poder resulte repartido. "Sea cual fuere el número de los órganos, el poder estatal es siempre único".

"El pueblo --leemos en el Artículo 41 de nuestra Constitución Federal ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos,

y por lo de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Y en el Artículo 49 se establece que:

Artículo 49 Constitucional:  
"El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en -- Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

En principio a cada uno de los poderes corresponde una función propia, pero la distinción no es absoluta, ya que los diversos poderes no ejercen exclusivamente la función que se le atribuye. Este hecho ha dado origen a la distinción entre funciones formales y funciones materiales.

Desde el punto de vista material, cada función presenta características propias que permiten definirla sea cual fuere el Organó que las cumple o realice.

En el sentido formal las funciones no son definidas de acuerdo con su naturaleza, sino atendiendo al Organó que las cumple.

Esta delimitación no coincide en todo caso con la índole material de las distintas funciones. Puede ocurrir que un acto administrativo desde el punto de vista formal, sea, desde el material, Judicial o Legislativo, o que un acto realizado por el Congreso o por los tribunales tenga desde el punto de vista caracter administrativo.

En los estados modernos tanto la administración como la jurisdicción encuentranse normativamente reguladas. Esta subordinación de las citadas funciones al Orden Legal es distinta en cada caso. Al ejercitar la de juzgar, el Estado persigue la realización del derecho controvertido o incierto; al ejercitarse la administrativa tiende a realizar intereses generales. (1)

En la Introducción a la ciencia del Derecho Gustavo Radbruch, escribe "Solemos ordenar la diversidad de las actividades Estatales en tres grupos: Legislación, Justicia y Administración. La Legislación crea el Derecho, la Justicia y la Administración están subordinadas al mismo, pero de modo diverso: La Justicia tiene por objeto la realización del

---

(1) GARCIA MAYNEZ EDUARDO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Ed. PORRUA 1982. Pág. 139.

derecho discutido; la administración, la realización del interés público, dentro del margen del Derecho. A la justicia querría el derecho, si pudiera, prescribir de modo unívoco las decisiones que son conformes al Derecho, en cambio deja a la administración, la mayor parte de las veces un amplio margen, dentro del cual puede moverse libremente, inspirando sus determinaciones por razones de conciencia o utilidad pública. Para la función Judicial el Derecho es de ordinario una guía, un indicador taxativo, para la administración en cambio y generalmente solo una valla ya que el guía de esta es la razón de Estado. (2)

La posibilidad de definir las funciones del Estado desde el doble punto de vista material y formal, vuelve a presentarse con el concepto de Administración Pública, en efecto, dicho concepto puede ser entendido tanto formal como materialmente.

La Administración Pública, en sentido material u objetivo es la actividad del Estado encaminada a la satisfacción de intereses generales sea cual fuera el órgano que la realiza. En sentido Formal, por Administración Pública, se entiende todo Acto del Poder Ejecutivo, aun cuando tenga desde

---

(2) RADBRUCH GUSTAVO. INTRODUCCION A LA CIENCIA DEL DERECHO TRADUCCION DE RECASENS SICHES., MADRID 1930. Pág.139.

el punto de vista material carácter diverso.

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

El instrumento de la justicia administrativa para la protección jurídica de los administrados es la jurisdicción administrativa, entendiéndose por jurisdicción a la función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano de estado el cual decide dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial. (3)

El órgano de estado encargado de resolver las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares son los tribunales administrativos denominados de lo Contencioso-Administrativo.

---

(3) FIX ZAMUDIO HECTOR. INTRODUCCION A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO COLEGIO NACIONAL. México 1983. Pág. 54.

El objeto formal del Contencioso Administrativo esta constituido por el conjunto de organos que tienen competencia para resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares.

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

Para que se de el objeto material del Contencioso Administrativo se debe suscitar un litigio controversia entre un particular agraviado en sus derechos reuniendo los elementos siguientes:

Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad por su propia naturaleza o porque se hayan agotado los recursos que establecen las leyes.

Que dicho conflicto sea provocado por un acto de la Administración Pública en uso de sus facultades regladas para la realización de sus fines:

- Que lesione el acto a un particular o a otra persona o autoridad.

- Que vulnere derechos subjetivos de carácter administrativo o agravie intereses legítimos y;

- Que infrinja la norma administrativa que regula su actividad.

### 3.2 FACULTADES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La jurisdicción administrativa ha sido dividida por la doctrina y jurisprudencia para su estudio en diversas categorías, las cuales se inspiraron en la Doctrina Francesa. Por la extensión de las atribuciones de los organismos que ejercen la jurisdicción administrativa se distinguen tres clases:

1. JURISDICCION RETENIDA.- Es aquella que se realiza por organismos que ejercen la jurisdicción administrativa situados dentro de la esfera de la administración pública. Estos poseen cierto grado de independencia funcional, sus decisiones no son obligatorias sino que requieren del reconocimiento por parte de las autoridades administrativas de mayor jerarquía.

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

2. JURISDICCION DELEGADA.- Se configura cuando el órgano o tribunal administrativo, formula sus decisiones con carácter definitivo y obligatorio, pero las pronuncia a nombre de la administración ya que formalmente dichos organismos siguen perteneciendo a la esfera de la misma.

La Ley les delega a estos tribunales las facultades jurisdiccionales que pertenecían anteriormente a las autoridades administrativas, caracterizandose como un verdadero tribunal, lo cual no acontece con la jurisdicción retenida.

3. JURISDICCION DOTADA DE PLENA AUTONOMIA.- Se dan cuando el órgano que resuelve la controversia administrativa, pertenezca o no formalmente al Poder Judicial, dicta sus fallos de manera autónoma sin vinculación alguna con la Administración Pública.

### 3.3 EFECTOS DEL FALLO O DE LA RESOLUCION QUE DICTEN

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

I. El contencioso de interpretación y el contencioso de represión, estos son de relativa importancia pues su alcance

no es aplicable al campo del Derecho Tributario Mexicano.

El primero se limita a fijar el sentido jurídico de una Ley o Reglamento que aplica la Administración Pública.

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

II. Contencioso de plena jurisdicción, consiste en un reconocimiento jurisdiccional de un derecho violado y la reparación de esa violación por la reforma del acto que lo vulnera. En el contencioso de plena jurisdicción, la jurisdicción administrativa tiene todos los poderes habituales del juez protegiendo al particular de todas las violaciones que sufra en sus derechos. El juzgador esta capacitado a su vez para revisar los actos de la administración que lesionen los intereses legítimos de los particulares disponiendo de poderes muy amplios ya que puede o bien pronunciar la anulación de una decisión administrativa o reformar total o parcialmente el acto administrativo atacado.

Esto implica que la sentencia podrá obligar a la realización de otra conducta administrativa que satisfaga la pretensión del actor, o aún más, que la sentencia misma alcance este cometido substituyendo a la conducta que es innecesaria.

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

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

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

a) Incompetencia del órgano administrativo que produjo el acto.

b) Inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la norma administrativa para la emisión del acto, es decir carece de fundamentación y/o motivación.

c) Violación de la ley, es decir, disconformidad del acto administrativo con la norma legal que lo rige y;

d) Se origina el acto por motivos extraños a la finalidad de la ley que lo autoriza.

En los primeros tres puntos se habla que hay desvío de poder por parte de la autoridad responsable, esto en nuestra legislación, se conoce como vicios de ilegalidad, los cuales tienen por objeto nulificar la resolución impugnada para el efecto de que se restaure la legalidad que ha sido infringida por la autoridad administrativa.

El tribunal de anulación no puede conocer de la constitucionalidad de un ordenamiento expedido por el poder legislativo, es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno del poder ejecutivo así como del poder Judicial.

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

PLENA JURISDICCION	DE ANULACION
EL JUEZ PUEDE OPTAR CUANTAS MEDIDAS SEAN NECESARIAS PARA SATISFACER LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE.	EL JUEZ UNICAMENTE SE LIMITA A ANULAR EL ACTO O PROCEDIMIENTO LLEVADO A CABO POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.
EN ESTE SE DISCUTE LA VIOLACION, DEL DERECHO SUBJETIVO Y CUENTA CON MEDIOS PARA HACER CUMPLIR SUS SENTENCIAS.	SE DISCUTE LA VIOLACION DE LA LEY Y NO CUENTA CON MEDIOS PARA HACER CUMPLIR SUS RESOLUCIONES.
EL EFECTO DE LA SENTENCIA ES ENTRE PARTES, SOLO PRODUCE EFECTOS CONTRA LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO RESPONSABLES.	EL EFECTO DE LA SENTENCIA ES GENERAL PRODUCIENDOSE CONSECUENCIAS AUN EN CONTRA DE AUTORIDADES QUE NO FUERON SEÑALADAS COMO PARTES.

### 3.5 RECURSOS

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

Gramaticalmente la palabra Recurso deriva del Latin "recursus", acción y efecto de recurrir vuelta o retorno de una cosa al lugar donde salio. (1)

GABINO FRAGA opina "el recurso administrativo constituye un medio legal de defensa de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad revoque, anule o reforme el mismo en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo". (2)

---

(1) PALLARES EDUARDO, DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL., Ed. PORRUA MEX. 1981. Pág. 681

(2) FIX ZAMUDIO HECTOR. Ob., Cit., Pág. 44

La doctrina ha clasificado los recursos en dos clases:

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

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

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

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

Estos recursos tienen un fundamento jurídico, ya que por una parte la base esencial es que la misma administración revisa sus propios actos para corregir sus errores y violaciones que afecten la esfera jurídica de los administra-

dos, con el objeto de evitar un proceso posterior ante los Tribunales Administrativos. En un segundo término estos recursos están dirigidos a tutelar los derechos e intereses legítimos de los particulares en base al principio esencial del estado de derecho.

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

a) Que el recurso este previsto en la ley como medio de defensa.

b) Que exista un acto administrativo que lesione la esfera jurídica del particular promovente.

c) Se señale la autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual deberá de interponerse el recurso.

d) Que se señale plazo para su presentación, pues la carencia de este haría ineficaz el acto administrativo.

e) Se señalen requisitos de forma para proteger el interés general.

f) La fijación de un procedimiento para su sustenta-

ción.

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

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

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

En la práctica las autoridades no han comprendido el beneficio de los recursos administrativos para la misma administración y los considera como un trámite dentro del procedimiento administrativo complicando la administración de justicia.

De alguna forma esto influyó a los autores de la

ley del tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal y establecieron en el Artículo 28 lo siguiente:

Artículo 28.-

"Cuando las leyes o Reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal o bien, si esta haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa será objetivo que desista de los mismos para acudir al tribunal. Ejercitando la acción ante este, se extingue el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario.

En materia fiscal deberán agotarse los recursos previstos en la Ley de hacienda del Distrito Federal.(3)

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

El principio de definitividad resulta obsoleto, ya que en la mayoría de los casos los recursos interpuestos por el particular confirman el acto reclamado retardando la defensa

---

(3) LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE.

de los derechos e intereses de los administrados no cumpliendo con la equidad y celeridad que requiere la impartición de justicia.

Por ello es menester la regulación optativa que hace la ley del tribunal de los recursos administrativos, ya que no obliga al particular a agotar el principio de definitividad, salvo en el caso de la materia fiscal como lo señala el Artículo 28 antes citado.

En mi opinión personal, al tratar el tema de los Recursos Administrativos en este Capítulo, se cuestiona la existencia o necesidad de contar con estos como un medio de eficacia para obtener justicia proveniente de la Administración Pública, al respecto algunos tratadistas en la materia, exponen que: todas las desventajas se hacen consistir, finalmente, en que el Recurso Administrativo, no es el instrumento jurídico idóneo para lograr una pronta y eficaz justicia administrativa, independientemente de los elementos o factores que se invocan para llegar a esta Conclusión.

Por lo contrario, las ventajas que suelen apuntarse para sostener la necesidad de contar con esos medios jurídicos que tienen los particulares frente a la Administración Pública, se hacen consistir en la oportunidad de tal Administración para conocer la realidad concreta a fin de que sus decisiones

se apeguen a la Ley y a los Hechos verdaderos, mas no a situaciones erróneas o antijurídicas.

Es por ello, que tratadistas de la materia, debieran llevar a cabo, un exhaustivo estudio acerca de este tema, un análisis minucioso de la ventaja y desventaja de la existencia de los recursos administrativos, ello permitiría unificar criterios al respecto.

Algunos opinan, en el sentido de que tales medios de defensa deben subsistir en la Legislación Mexicana, en tanto no se encuentre un sustituto mejor para quienes tienen necesidad de inconformarse. Bastaría tener en cuenta que el Recurso Administrativo se considera un vehículo jurídicamente idóneo para cumplir con la garantía de audiencia, a fin de sostenerlo como institución vigente.

Dos medidas resolverían con mucho, los probables defectos que se apuntan a los recursos administrativos, la unitarización del mismo, y la existencia del silencio administrativo generalizado por la actividad de la Administración Pública; bastaría un solo tipo de recurso administrativo, con un procedimiento simple desprovisto de formalidades, para lograr un verdadero instrumento eficaz a los fines que se propone alcanzar, y el silencio administrativo, permitiría constreñir a la autoridad a no alargar indefinidamente su

resolución a los recursos administrativos, en la incertidumbre jurídica de la defensa de sus intereses.

Como queda dicho con anterioridad y ello ha sido expuesto en este Capítulo, en el ordenamiento mexicano, la regulación de los recursos administrativos se encuentra dispersa dentro de las múltiples disposiciones de carácter especializado, no existiendo una compilación de leyes administrativas federales, esto ha producido una dificultad para que los particulares tengan conocimiento de la existencia y regulación de los recursos administrativos.

Es por ello que estimo necesario, unificar criterios al respecto.

## CAPITULO CUARTO

### EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

4.1. FUNDAMENTACION JURIDICA

4.2. ANALISIS DE SUS FUNCIONES. COMPETENCIA

4.3. PROCEDIMIENTO

## CAPITULO CUARTO

### EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

#### 4.1. FUNDAMENTACION JURIDICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL

la fundamentación jurídica del Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal, se encuentra en el Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual estipula:

##### Artículo 73

El Congreso tiene Facultad: XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan, Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirigir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización su funcionamiento, el procedimiento y los Recursos contra sus Resoluciones.

Fundamento Jurídico lo es también de dicho Tribunal la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de Marzo de 1971, regula y determina la organización, competencia, integración y funcionamiento de este Tribunal.

...la iniciativa de ley remitida por el Presidente de la República al Congreso de la Unión, el 19 de Enero de 1971, por conducto de la Secretaría de Gobernación para el establecimiento del Primer Tribunal Contencioso en el Distrito Federal, fue examinada con base en el artículo 71, fracción primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En dicho documento se expresó que se formulaba tal iniciativa con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma agil y eficaz, al crear un Tribunal de ésta naturaleza, con base en lo dispuesto en la fracción primera del artículo 104 de la Constitución de la República,. Dicho Tribunal estaría dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promovieran contra los actos y resoluciones de las Autoridades Administrativas del Departamento del Distrito Federal. Igualmente se expresó que la justicia que se impartiría en éste nuevo Tribunal debería ser expedita, pronta, pública y carente de formalidades, y que para que éste propósito, no se desvirtue, dicho Tribunal suplirá la deficiencia de la demanda en bien del quejoso.

El citado documento indica que el sistema de justicia administrativa que se establece permite al pueblo un acceso directo, sin formalismos a un sistema en el cual, de forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, se encuentren los mejores medios para lograr

los fines de la justicia.

Así, el particular tendrá la opción de acudir al tribunal o agotar el procedimiento previsto en los diversos reglamentos que preveen recursos para impugnar multas y resoluciones de las autoridades del Distrito Federal. No se cubrirán costas, la institución de la suspensión de los actos reclamados con o sin garantía, según el examen de cada caso en particular.

En cuanto al procedimiento, se expresó, que éste consistiría, en la presentación de la demanda, la contestación y la Audiencia de ley, en la cual se desahogaría las pruebas y se dictaría Sentencia, o en un plazo de diez días si hubiere que examinar numerosas constancias.

En cuanto a las Sentencias que se dictaran por éste tribunal, se expresó que no tendrían formalidad alguna, nulificarían los actos o determinaciones impugnadas y, en su caso, ordenarían la reposición del procedimiento, indicarían los términos en que debe modificarse el acto impugnado, o decretarían la condena que proceda.

Se considera importante que se forme la jurisprudencia referente a los asuntos de que conozca este Tribunal, la cual servirá de regla uniforme y constante para su aplicación por

las Salas de éste Tribunal, y en su caso, podrá servir de base para reformar las normas jurídicas a que ésta se refiera, previéndose que el procedimiento de formación sera de cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, y que se hayan aprobado por unanimidad, la Jurisprudencia sera obligatoria para las Salas. Este Procedimiento es el que se sigue en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solo que la jurisprudencia de tal Supremo Tribunal es obligatoria no solamente a nivel interno, sino también en todos los Tribunales de la República.

Con el fin de acabar con todo formalismo que obligue a los Magistrados a resolver en un determinado sentido, a pesar de que en justicia debieran dictar Sentencia en otra forma, se hace obligatorio suplir las deficiencias de las demandas.

Por último, se menciona que no obstante la simplicidad del procedimiento, se han conservado las formalidades esenciales que no pueden variar, porque constituyen las garantías consagradas en nuestra Carta Magna.

Lo anterior es en síntesis, el pensamiento e ideas mas importantes vertidas por el Jefe del Poder Ejecutivo Federal, con motivo de su iniciativa de ley, para establecer el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito

Federal, ideas publicadas en el diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Es de suma importancia, lo vertido por los legisladores al ser sometido el proyecto de ley, a su discusión y aprobación, en efecto, en la sesión pública extraordinaria celebrada el 26 de enero de 1971, de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, se dió lectura al dictamen de las comisiones unidas de justicia y estudios legislativos, y en esa oportunidad se expresaron entre otras consideraciones las siguientes:

Este proyecto de ley llega a satisfacer una necesidad y a colmar un vacío en la legislación del Distrito Federal El Estado de Derecho busca, al tiempo que la eficacia en la actividad funcional de la Administración, la garantía auténtica de los derechos del particular. Si se desea la vigencia de la estabilidad del orden jurídico y la protección efectiva de los derechos del administrado, se requiere la existencia de instituciones jurisdiccionales independientes autónomas, ajenas a toda influencia proveniente del poder judicial, que sean capaces, mediante contradicción en juicio, de resolver de manera decisiva las controversias que surjan entre los particulares y la Administración Pública, con motivo de actos de esta última.

Esto debería ser, debido a ello, se hará referencia a la creación de un Tribunal de la materia Contenciosa-Administrativa, que sea plenamente autónomo, económicamente, y en la resolución de los asuntos que se le planteen, que tenga plena libertad para ello, sin que se encuentre supeditado a ninguna autoridad administrativa, ni a un presupuesto que aquella se le otorgue por un órgano de ésta naturaleza, y que, otra parte, en el nombramiento de los integrantes de tal Tribunal no intervenga el Poder Ejecutivo, para garantizar una suficiente capacidad profesional e intelectual en los mismos, necesarios en estos tipos de actividades, por último, que la probidad de los candidatos y en general de todo el personal que entre a laborar en dicha Institución, sea a toda prueba.

Igualmente, se afirma que con la creación de dicho Tribunal, se pone al servicio del habitante del Distrito Federal un medio ágil y eficaz para obtener una pronta resolución en las controversias que surjan entre sus intereses y los actos administrativos del Departamento del Distrito Federal, con excepción de los asuntos también administrativos, que son competencia de la Federación, así como los surgidos de las relaciones de trabajo y los que se den por problemas de propiedad y posesión.

Como una cuestión importante se indicó que dicho

Tribunal sería dotado de plena autonomía y sus integrantes serían nombrados por el Presidente de la República, y debían tener la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, o sea, los Magistrados tendrían la confianza de no ocupar sus puestos por la sola voluntad del Ejecutivo, sino es en unión de uno de los cuerpos del Congreso de la Unión.

De esta manera, su autonomía sería real y se lograría lo que Carnelutti considera distintivo del órgano jurisdiccional "operar por encima de la contienda y realizando un interés social, al reestablecer la paz alterada en las relaciones sociales"., propósito que evidentemente está por encima de los intereses de las partes litigantes.

Los miembros de las Comisiones estimaron que la exposición de motivos del Ejecutivo sobre el funcionamiento del Tribunal, era suficientemente clara, por lo cual no requería de explicaciones complementarias. Sin embargo, se hicieron modificaciones a varios de sus preceptos a fin de obtener mayor claridad y un más fácil manejo de la ley.

Lo más importante en la iniciativa, o uno de los aspectos más importantes de la misma, incluido en ella, fue crear una Defensoría de Oficio, que permitiera al pueblo una forma más ágil y eficaz de establecer la justicia adminis-

trativa en el Distrito Federal, hoy en día esta funciona anexa al propio Tribunal.

En sesión pública extraordinaria celebrada el 28 de Enero de 1971, de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, entre otras consideraciones vertidas con éste motivo, se expresó en síntesis que éste proyecto tenía una extraordinaria importancia en una urbe con ocho millones de habitantes (actualmente se rebasa esa cifra)., y donde día con día se multiplican los problemas, las cuestiones y los negocios que tienen relación directa con los actos administrativos de las Autoridades del Distrito Federal; pero sobre todo tiene un caracter eminentemente social, porque permitirá a los particulares la defensa de sus intereses y de sus derechos legítimos, en cuestiones que afectan su vida y su economía, dado que los asuntos y actos administrativos que pueden ser reclamados son de vital importancia.

Se puede establecer la importancia de este Tribunal, en base y a virtud del extraordinario desarrollo de la industria, el comercio, los servicios públicos y otras actividades de la Metrópoli, y en fin del sinnúmero de actos que pueden ser reclamados por los habitantes del Distrito Federal, cuando estos actos les parezcan injustos o ilegales.

Cabe agregar que en la medida en que éste Tribunal

cumpla con su cometido, desterrara viejas practicas viciosas y convencera plenamente a los habitantes del Distrito Federal de que tienen el camino abierto para poder querrellarse de resoluciones de la autoridad y obtener plena y pronta justicia; además, cabe señalar un hecho de caracter moral y psicológico, que también a la larga se traduce en hechos políticos.

En las grandes urbes como la Ciudad de México, la población vive sometida a presiones y tensiones emocionales tremendas, a veces desquiciantes, la aglomeración urbana, los problemas de tránsito, de transportación, de congestionamiento, de insuficiencia de servicios públicos, de la incomodidad de lugares públicos, de las llamadas "colas" para obtener cualquier servicio, y otros problemas de éste tipo, van creando en la población de la Metropolis, traumas psicológicos que suelen tranducirse en una conducta negativa desde el punto de vista social.

Por ello es necesario buscar desfogues naturales eficacez a estas cargas emocionales de los que habitan la Ciudad de México, facilitando a los Ciudadanos que en ella viven, el trámite de los asuntos que les incumbe de una manera muy particular y directa, simplificando trámites, se logra un mejor desenvolvimiento dentro de la urbe capitalina.

Estos conceptos, forman parte del diario de los

debantes de la Camara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, de la XLVIII. legislatura, Periodo Extraordinario, minuta del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, enviada por la Cámara de Senadores, con fecha 29 de Enero de 1971, págs. 2 a 8.

Ahora bien, si se analiza el derecho positivo y la doctrina sobre ésta materia, se advierte que en lo general la iniciativa de ley, aquí comentada, llena los requisitos en cuanto a contenido y formalidad, así como de las características específicas del Tribunal de nueva formación, que han sido aceptados como básicos, así se aprecia que contienen los siguientes principios característicos: principio de la autonomía, principio de la antiformalidad, y principio de la igualdad de las partes.

Principio de la Autonomía.- Este se cumple en cuanto se confía la jurisdicción a un verdadero Tribunal dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal. Así, se ha considerado en la doctrina que lo mas conveniente es crear un grupo especial de juzgadores, que tengan efectos independientes y esten desligados de la Administración Pública, ya que es necesaria la garantía de la imparciabilidad, el proceso, por antonomasia, requiere

de un órgano desinteresado que contemple el problema jurídico con estricto apego a la ley.

Principio de la Antiformalidad.- la iniciativa tiene como finalidad que la justicia que se imparta en el Tribunal Contencioso-Administrativo, deberá ser expedita, pronta y pública, siempre carente de formalidad, y para ello es que la ley establece la suplenia de la queja en la demanda, por el propio Tribunal, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia. En esta forma la iniciativa considera que los requisitos formales se instituyen para asegurar el acierto de las decisiones jurisdiccionales y su conformidad con la justicia, no como obstáculos que hayan de ser superados para alcanzar la realización de la misma.

Principio de igualdad de las partes.- Es muy difícil la Administración de la justicia, si en el proceso las partes no tienen una base de igualdad, y cuando la igualdad quiebra, lo que se administra no es justicia, sino algo muy distinto, llámese interés público, interés general o de cualquier otra manera, es por ello que se considera, que solo existe proceso cuando la administración es capaz de despojarse de sus prerrogativas y aparecer como una parte más en el proceso.

Estos principios se establecen en la iniciativa de Ley que aquí se comenta, destacando el Hecho, de que dicha iniciativa proviene del Ejecutivo Federal, obedeciendo al único y superior interes de que los conflictos entre autoridades y particulares sean resueltos por la vía de la legalidad.

El día 17 de Marzo de 1971, se publicó el texto de la Ley Original del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el Diario Oficial de la Federación.

El 15 de Julio de 1971, se tomo la protesta de Ley a los Magistrados integrantes originalmente de éste Tribunal, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de la XLVIII legislatura.

Y el 17 de Julio de 1971, se hizo la instalación del pluricitado Tribunal.

Surge así a la vida jurídica de nuestro País, este nuevo órgano de justicia administrativa, lo cuál es de suma trascendencia para el ámbito jurídico mexicano, y de la justicia administrativa.

Sin duda alguna, es loable que la propia autoridad, haya tomado conciencia de la urgencia de crear éste organo,

debido a la necesidad imperante para buscar el restablecimiento de la justicia y la equidad en las relaciones jurídicas, políticas y administrativas, que la Administración del Distrito Federal tiene con los particulares, día con día.

Esto llega a hacer mas congruente la realidad y la actuación de tales Autoridades con el Estado de Derecho en que nos encontramos inmersos. Dicho organismo, necesariamente llegará a constituirse en revisor de las decisiones y resoluciones que a partir de ese momento se empezaron a dictar por las Autoridades Administrativas.

Y se convertirá con el tiempo, en un censor de sus actos en relación con los administrados, esto significa una madurez y mayoría de edad de la propia administración, al hacer patente la comprensión acerca de que su actuación anterior estaba en gran parte viciada y que por tal razón era indispensable la creación de un cuerpo colegiado autónomo e independiente en las decisiones de la propia autoridad administrativa y del particular, que sancionará la conducta de la administración del Distrito Federal, y dictaminará en justicia a quien le asiste la razón en los casos concretos que se le plantearan.

El establecimiento de éste Tribunal significó el punto de partida, el faro de luz que iluminó el ambito jurídi-

co, para que a partir de su instalación, se diera nacimiento y creación a otros similares, en entidades diversos de la República.

La acción de los gobernantes debe tener un freno y un cauce legal que vigile su actuación por parte de Tribunales competentes y autónomos encargados de juzgar a la Administración Pública, y cuidar que sus actos y resoluciones estén conformes con el principio constitucional de la legalidad.

Para la creación de éste Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se tomaron en cuenta los antecedentes de otras instituciones relacionadas con la materia. Siendo el Régimen Jurídico Mexicano un Estado de derecho en el cuál no se permite la intervención de los órganos del Estado en el ámbito jurídico de los administrados, sin tener como base una norma legal, era necesaria la creación de una institución jurisdiccional que protegiera los derechos de los particulares ante los actos de la Administración Pública.

En la exposición de la ley, como antes hemos visto, se afirmo:

"Que el sistema de justicia propuesto permitiría a los ciudadanos acceso directo al Tribunal, para que en forma

practica y prescindiendo de procedimientos inoperantes se encuentran los medios para lograr los fines de la justicia..." (1).

Se reconocio que si bien siempre han existido medios para la protección de los derechos del particular frente a la Administración Pública, aludiendo a los recurso administrativos, también la decisión en este medio de defensa queda siempre a cargo de la propia autoridad la que carece de la imparcialidad que requiere para una adecuada impartición de justicia.

La solución de dichos inconvenientes quedaba superada con la creación del Tribunal en cita, el cual no debería contemplarse como un organismo ajeno a la realidad social, sino como instrumento adecuado para que los habitantes del Distrito Federal pudieran acudir a inconformarse de los actos que les afecten.

Con su creación, se da un organismo accesible para los administrados, con un procedimiento expedito y se proporciona la vía jurídica adecuada para refutar los actos ilegales de las Autoridades del Departamento del Distrito Federal.

---

(1) GARCIA SILVA AGUSTIN.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Revista del Pensamiento Jurídico. Año I. Pág. 101.

La Ley del Tribunal lo estructuró en un principio como un Tribunal de plena jurisdicción en donde las facultades del juzgador consistían en anular el acto que se impugnaba, pero además podía condenar a la autoridad Administrativa, es decir obligarla a la realización de otra conducta para así satisfacer la pretensión actor, o más aun en la sentencia misma, el juzgador podía sustituir a la conducta que era innecesaria.

Inicialmente los artículos 77 y 79 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, configuraban a este como un contencioso de plena jurisdicción, siendo su texto original el siguiente:

#### ARTICULO 77

Las Sentencias que dicten las Salas del Tribunal, no necesitarán formalismo alguno, pero deberán contener:

I.-.....

II.-.....

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

Artículo 79.-

Las Sentencias que declaren fun-

dada la demanda dejaran sin efecto el acto impugnado y fijaran el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado (2)

En el año de 1973, hubo una reforma a los artículos antes citadas, dicha reforma se publicó con fecha 4 de Enero de 1973 en el Diario Oficial de la Federación.

Infortunada reforma que transforma el Tribunal de plena jurisdicción a Tribunal de simple anulación, cuyo poder se limita al derecho de anular los actos atacados de ilegalidad sin que el juzgador administrativo tenga poder de reformarlos o substituirlos con su propia decisión. El texto vigente denotativo de un Tribunal de simple anulación, es el siguiente:

Artículo 79.-

las sentencias que dicten las salas del tribunal no necesitaran formulismo alguno, pero deberan contener:

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

II.- los fundamentos legales en que se apoyen para dictar la resolución definitiva, debiendo

(2) GARCÍA SILVA AGUSTIN. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. REVISTA DEL PENSAMIENTO JCO. AÑO I VOL. II Pág.102

limitarnos, en cuanto a la solución de la litis planteada, a los puntos cuestionados; y  
III.- los puntos resolutivos, en los que se expresaran los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare, el plazo que se de a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. las Salas deberán, al pronunciar Sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal pero en todo caso, se contraeran a los puntos de la litis planteada. (3)

La justificación de tal reforma, se debe, según cita la exposición de motivos "debido a que la plena jurisdicción, impediría a la autoridad demandada no solo corregir por sí misma las violaciones en que se hubiera incurrido, sino el ejercicio de sus atribuciones, dentro de la órbita de competencia que le corresponde, de la cual no debe ser desplazada". (4) antes de dicha reforma, el Tribunal privo de autoritarismo múltiples resoluciones administrativas, emanadas de la Administración Pública, desgraciadamente gozo por poco tiempo del poder jurisdiccional, y fue convertido en un Tribunal de simple anulación.

(3) GARCIA SILVA AGUSTIN. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. REVISTA DEL PENSAMIENTO JURIDICO. AÑO I Vol. I Pág. 128

(4) GARCIA SILVA AGUSTIN. IDEM. Pág. 130

Otra peculiaridad de este tribunal administrativo lo constituye su autonomía, atributo reconocido en el artículo decimo primero, de la ley de su materia, en debida congruencia con la fracción XXIX-H de nuestra Carta Magna.

Declaratoria de autonomía que ya había sido considerada en la ley Organica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1978, ley orgánica que en su Artículo septimo, establecía que la función jurisdiccional en el orden administrativo estaria a cargo de un tribunal de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía y regido por la ley correspondiente.

El caracter autonomo del Tribunal de lo Contencioso administrativo, provoco muchas inquietudes, pues se pensaba, que formando parte de la estructura del poder Ejecutivo, no sería facil desvirtuar la imagen de que se trataba de una institución que reunia las cualidades de juez y parte, lo cual no daría la certeza jurídica de una justicia imparcial; por otra parte, no existía la seguridad de que la Administración pública, pudiera sujetarse a los fallos de este tribunal.

lo anterior, trajo como consecuencia, la creación de un organo que contemplara el problema jurídico, con estricto

apego a las normas legales y a su vez independiente de los juicios y opiniones de las propias autoridades a las que juzga.

Este tribunal se ubica en el sistema de jurisdicción administrativa, esto es, en el Poder Ejecutivo, y goza de plena autonomía para dictar sus fallos, lo cual es necesario para garantizar la confianza que debe de inspirar su actuación, es por lo tanto independiente del Poder Judicial.

#### 4.2. ANALISIS DE SUS FUNCIONES, COMPETENCIA

Las funciones que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo lleva a cabo, se encuentran determinadas en la ley de la materia, el Artículo 21 de la misma establece:

##### Artículo 21.-

las salas del tribunal son competentes para conocer:

I.- De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

II.- de los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije 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.

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

IV.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten.

V.- Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de tramite de la misma sala.

VI.- 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.

VII.- De las demas que señale esta Ley.

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

Al analizar este precepto, se observa que el mismo, agrega otras atribuciones específicas, especialmente en materia fiscal.- Fracción VI con anterioridad dichos conflictos eran conocidos por el Tribunal Fiscal de la Federación, esta es otra de las funciones del tribunal.

Asimismo contempla la falta de contestación por parte de las autoridades, dentro de un determinado lapso de tiempo, siendo este treinta días naturales.- Fracción tercera.

Entre sus funciones, da tramite y resuelve algunos recursos en el procedimiento administrativo, entre ellos el de Queja.- Artículo 82 siendo este recurso importante para el cumplimiento de la Sentencia.

#### Artículo 82.-

El actor podrá acudir en queja ante la sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dara vista a la autoridad responsable por el término de tres días para que manifieste lo que su derecho convenga.

La sala resolvera si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerira para que la cumpla, amonestandola y previniendola de que en caso de renuncia se le impondra una multa de cincuenta a cien veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

Si la autoridad persistiere en su actitud la sala Superior resolvera, a instancia de la sala respectiva solicitar del jefe del Departamento del Distrito Federal como superior jerarquico, conmine al funcionario responsable para que de cumplimiento a las determinaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta. la sala superior a proposición del presidente o

de las salas del mismo tribunal, hara del conocimiento del presidente de la República en su calidad de titular del gobierno del Distrito Federal, aquellos casos en los que el propio jefe del Departamento no de cumplimiento a las resoluciones del tribunal, a efecto de que las acate. Las sanciones antes mencionadas también serán procedentes, cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decreta respecto del acto reclamado en el juicio.

#### 4.3. DEL PROCEDIMIENTO

Los juicios que se promueven ante el tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala la ley de la Materia.

Esta establece en su Artículo 24 que:

##### Artículo 24.-

Los juicios que se promueven ante el tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal, a la ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y al Código Fiscal de la Federación, en lo que resulten aplicables.

El proceso administrativo que se lleva a cabo ante el Tribunal Contencioso administrativo del Distrito Federal se desarrolla a travez de fases analogas, es decir demanda, contestación, pruebas, alegatos y sentencia tal y como se desarrollan los demas procesos en el ordenamiento de nuestro derecho positivo.

El ordenamiento legal al cual hacemos referencia determina quienes seran partes en el procedimiento, al respecto el artículo 32 de la ley establece:

Artículo 32.-

Seran partes en el procedimiento:

I.- El actor:

II.- El demandado. Tendran este caracter:

a) El Departamento del Distrito Federal representado por su jefe mismo.

b) Los delegados del Departamento del Distrito Federal, asi como los directores generales del mismo cuya área de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución, quienes al contestar la demanda lo haran por si y en representación del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

c) las autoridades del Departamento del distrito Federal, tanto ordenadores como ejecutoras de los actos que se impugnen.

d) el particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de esta ley y.,

III.- El tercero perjudicado, o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal.

El proceso administrativo propiamente dicho se inicia por el escrito de demanda, la cual contiene la pretensión y los fundamentos procesales hechos valer por el demandado. La ley señala en su Artículo 50 lo siguiente:

Artículo 50.-

la demanda debiera interponerse por escrito dirigido al tribunal y debiera llenar los siguientes requisitos formales:

I.- Nombre y domicilio del actor, y, en su caso, de quien promueva a 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 tuvo conocimiento del auto impugnado.

VII.- la descripción de los hechos y, de ser posible, los fundamentos de derecho.

VIII.- la firma del actor, si este no supiera o no pudiese firmar, lo hara un tercero a su ruego, poniendo el primero la huella digital, y:

IX.- Las pruebas que el actor ofrezca.

El actor debiera acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demas partes.

Por lo que se refiere a las pruebas existe una diferencia en relación al procedimiento no administrativo consistente en que tanto en la demanda como en la contestación se deben ofrecer y acompañar las pruebas que a las partes les interesan se practiquen, debiendo acompañar copias de las probanzas. Una vez admitida la demanda se correra traslado a las demas partes para que la contesten, en caso de no hacerlo se daran por ciertos los hechos consignados en ella, salvo prueba en contrario.

En materia probatoria se admiten toda clase de pruebas excepto la prueba Confesional de acuerdo a lo señalado por la ley del Tribunal en su Artículo 64 que preceptua:

Artículo 64.-

Se admitiran toda clase de pruebas, excepto la confesional y las que fueran contrarias a la Moral y al derecho. Aquellas que ya se hubieren rendido ante las autoridades demandadas deberan ponerse a disposición del Tribunal con el expediente relativo, a petición de parte.

Otra de las diferencias del Procedimiento administrativo en relación al procedimiento ordinario, es que al igual que en el juicio de Amparo, se puede solicitar la Suspensión de los actos impugnados, la que tendra por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren en tanto se pronuncie Sentencia.

Las modalidades para solicitar la Suspensión para conceder la misma y los requisitos necesarios se establecen en el Capítulo VI, de la ley de la materia.

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

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 71.

III.- Cuando el demandante muera durante el juicio, si el acto impugnado solo afecta a su persona

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

V.- Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de ciento ochenta

días ni el actor hubiera promovido en ese mismo lapso.

Procedera el sobreseimiento en el último caso si la promoción no realizada es necesaria para la continuación del procedimiento.

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

Celebrada la audiencia o listado el asunto para sesión no procedera el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la caducidad de la segunda instancia. La controversia administrativas a su vez pueden terminar de manera normal mediante el pronunciamiento de una Sentencia Definitiva.

En mi opinión personal, notable es el desarrollo de nuestro país, en todos los aspectos que circundan a los seres que lo habitamos. Notable es también la forma como las Autoridades que gobiernan a México, se preocupan por ajustar a la vida diaria los procedimientos a las normas sustantivas que dan base para esclarecer las obligaciones y los derechos de los ciudadanos, pero más notable es la manera en que se definen las posiciones entre las Autoridades

y los gobernados por medio de sus leyes.

Así en un campo donde la Justicia Social se cumple, al determinar la esfera de acción de la justicia legal, mediante el establecimiento de normas jurídicas que regulan lo económico, lo social y lo político, se adquieren la legalidad y la seguridad jurídicas que garantiza la Constitución Política de nuestro País, a todos sus Ciudadanos.

Es por ello que al analizar en éste Capítulo, la iniciativa de ley y la exposición de motivos, que dieron origen a la ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, destaca el hecho, y es loable que la propia Autoridad haya tomado conciencia de crear éste organismo, debido a la necesidad imperante para buscar el restablecimiento de la justicia y la equidad en las relaciones jurídicas, políticas, y administrativas que la Administración del Distrito Federal tiene con los particulares, día tras día.

Es por ello, y por muchas razones más, que también día tras días, nos estamos acercando a la no lejana realidad de vivir dentro de un Estado de Derecho.

El Estado es un producto natural de la vida de los hombres en sociedad; nace dentro de su conciencia y se apoya en su libre voluntad. El Estado no es ni puede ser otra cosa

que la garantía del orden, del equilibrio, en una palabra, de la Justicia. Por ello debe estar sujeto a limitaciones precisas. Su poder debe detenerse ante la majestad del hombre débil que, no obstante, es su única fuente. El Estado resume y concreta el poder de todos, al servicio de todos. Este es el único concepto legítimo de Poder Público; por tanto, el Poder de un individuo o de un grupo, ejercido de Hecho para su propio beneficio, es un crimen contra la dignidad humana.

El Gobernante siempre ejerce un poder delegado del que, al mismo tiempo, es guardian y administrador. Esta obligado a ajustar sus actos y determinaciones a la voluntad de los componentes de la sociedad y, por tanto, cuando haga frente al hombre individualmente considerado se tendrá que fundar en esa voluntad general, sobre todo cuando esten en juego los derechos fundamentales de ese hombre.

CAPITULO QUINTO  
ANALISIS DE LAS SENTENCIAS QUE DICTA EL TRIBUNAL  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

- 5.1 DEFINICION DE SENTENCIA.
- 5.2 REQUISITOS DE LA SENTENCIA.
- 5.3 CLASIFICACION DE LAS SENTENCIAS
- 5.4 LAS SENTENCIAS QUE DICTA EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.
- 5.5 EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS QUE DICTA EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

CAPITULO QUINTO  
ANALISIS DE LAS SENTENCIAS QUE DICTA EL TRIBUNAL  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE DISTRITO FEDERAL

5.1. DEFINICION DE SENTENCIAS

Como preambulo al tema de este capitulo. El analisis de las sentencias que dicta el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal"., consideramos necesario hacer una breve referencia en relación a la Sentencia.

Acción es la facultad de pedir a los organos jurisdiccionales del Estado la aplicación del Derecho Objetivo a casos concretos, ya sea con el propósito de esclarecer una situación jurídica dudosa. ya con el que se declare la existencia de una determinada obligación y, en caso necesario. se haga efectiva, aun en contra de la voluntad del obligado.

Como toda facultad juridica, el derecho de que hablamos, supone la existencia de la obligación correlativa. Esta obligación constituye el contenido de la función jurisdiccional; hay consecuentemente, una relación juridica procesal, que en su aspecto activo esta representada por las facultades legales de las partes frente a los organos encargados de la jurisdicción y en su aspecto pasivo, por el deber jurisdiccional de tales organos.

Una de las características esenciales de la relación procesal es su complejidad. Se dice que es compleja porque no se agota en un solo vínculo normativo, sino que se desenvuelve en una serie de relaciones de derecho, constitutivas del procedimiento o proceso.

Los elementos principales de este en su fase declarativa reducen a tres:

- A) LA DEMANDA
- B) LA DEFENSA
- C) LA SENTENCIA

La primera es un acto del demandante o actor, la segunda corresponde al demandado y la tercera debe ser dictada por el jugador.

Tanto la demanda, como la contestación o defensa tienden a un mismo fin; la emisión de la Sentencia, o lo que es igual, la aplicación del derecho objetivo al caso singular para el esclarecimiento de una situación incierta o controvertida. (1)

---

(1) GARCIA MAYNEZ EDUARDO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, ED. PORRUA 1982. Págs. 247: 248.

Las siete partidas, definen Sentencia....."Es la decisión legítima del juez sobre la causa controvertida en su tribunal.

Para Manresa y Navarro es..."El acto solemne que pone fin a la contienda judicial decidiendo sobre las pretensiones que han sido objeto del pleito"...

Chiovenda nos da como definición..."La resolución del juez que acogiendo o rechazando la demanda, afirma la existencia o inexistencia de una voluntad concreta a la ley que garantiza un bien, o lo que es igual respectivamente la inexistencia o existencia de la voluntad de la ley deducida en juicio"....

Eduardo Pallares dice que..."La sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso"...

Humberto Briseño Sierra, afirma..."Las sentencia es la resolución final de un tercero imparcial sobre un debate formado procesalmente entre partes interesadas. En lo administrativo el debate se sustenta sobre un desacuerdo por la aplicación de una regla de Derecho administrativo."....

Desde el punto de vista juridico, para Alfredo Rocco, la Sentencia es..."El acto por el cual el Estado, por medio del organo de jurisdicción destinado para ello, aplicando la norma abstracta al caso concreto, indica aquella norma juridica que el derecho concede a determinado interes"...

La sentencia definitiva asi ubicada, debe satisfacer determinados requisitos hacemos referencia a ellos en el inciso siguiente del presente capitulo.

## 5.2. REQUISITOS DE LA SENTENCIA

Toda Sentencia reune requisitos de Forma y requisitos de Fondo.

Requisitos de forma.- Toda Sentencia tiene y debe contener los siguientes elementos formales: Lugar, Fecha, Juez que la pronuncia, Nombre de las partes contendientes, Deben estar escritas en castellano, Deben ser firmadas por el Juez y el secretario, y basta que el Juez apoye sus puntos resolutivos en preceptos legales o principios juridicos de acuerdo con el Artículo 14 Constitucional. pero deben ser claras precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones y con las demas pretensiones deducidas oportunamente en el pleito y condenar o absolver al demandado decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate.

Desde el punto de vista formal, en toda Sentencia encontramos: identificación, Narración, Resolución, autorización y motivación.

Identificación, El lugar, fecha, la mención del Juez, el nombre de las partes y el objeto, son circunstancias que permiten identificar una Sentencia y determinar su validez jurídica.

Narración.- La exposición de los hechos acontecidos durante el procedimiento o sea la síntesis de los puntos cuestionados a través de la demanda contestación etc..., los medios de prueba ofrecidos y desahogados por cada parte, los problemas jurídicos planteados y las incidencias que van a ser materia de resolución, es lo que constituye la parte narrativa del fallo.

Motivación.- Es análisis de los hechos controvertidos con base en la valorización de las pruebas y a la luz de las disposiciones legales aplicables, así como a la solución que a esos problemas jurídicos se da. La aplicación de la norma abstracta a la situación de hecho es lo que constituye la motivación de una Sentencia.

Resolución.- La Sentencia, jurídicamente es parte del fallo que condena la voluntad del Estado en el caso con-

creto y que debe ser la conclusión lógica que resulte de la motivación de la sentencia, con base en su parte narrativa.

Autorización.- Esta regla tiene especial interes en el acto culminante de un proceso, que consiste en la terminación del mismo, mediante la expresión de la voluntad del Estado, en el caso concreto o sea, la Sentencia.

Requisitos de fondo.- Los requisitos de fondo que debe tener toda Sentencia son Congruencia, El silogismo lógico que importa el fallo, la fijación formal de los hechos y la valoración de las pruebas.

Ley de la Congruencia.- En cuanto al fondo, todas las Sentencias, deben decidir, en forma congruente, todos los puntos controvertidos. La congruencia significa que el juzgador debe analizar y resolver todos los puntos que las partes han sometido a su consideración y que debe resolver solo esos puntos. Debe el Juzgador limitarse a los puntos controvertidos y a las cuestiones planteadas y resolverlos todas, sin dejar alguna pendiente.

El Silogismo lógico que importa el fallo.- Para llegar a la conclusión en que se concentra su actividad jurisdiccional, debe formularse desde un punto de vista lógico

un silogismo, cuya mayor es la norma jurídica aplicable y la menor, los hechos controvertidos vistos a través de la pruebas aportadas por las partes. La conclusión que es la aplicación de la norma abstracta aplicable al caso concreto y controvertido, estableciendo la voluntad soberana del Estado a dicho caso concreto.

Fijación formal de los Hechos.- Carnelutti, enseña que la afirmación de un Hecho es la posición de este como presupuesto de la demanda dirigida al juzgador que a la afirmación de un hecho por una parte, puede corresponder la afirmación del mismo hecho por parte del otro litigante y que las afirmaciones de ambas partes vinculan al juez quien no podrá poner en su sentencia, una situación de hecho que no sea afirmada por una de las partes, pero tampoco podrá omitir una situación de hecho que sea afirmada por la contraparte. Los hechos no afirmados no pueden ser puestos en la Sentencia.

Por tanto existe un poder dispositivo de las partes sobre el material de hecho de la sentencia y por ende, una influencia sobre la sentencia misma, las partes pueden callando un hecho real o afirmando en forma unanime un hecho imaginario, obligar al juez a poner en la sentencia una situación diversa de la realidad.

Consecuencia de lo anterior, es que el juzgador se ve obligado a través del proceso, no a conocer los hechos, es decir a establecer su verdad real, sino unicamente a conseguir su fijación formal, mediante el sistema probatorio permitido por el legislador.

Valoración de las Pruebas.- Nuestra legislación establece un sistema mixto en la valorización de las pruebas: El sistema Taxado o legal y el sistema de la libre convicción.  
(2).

### 5.3. CLASIFICACION DE LAS SENTENCIAS

Existen diversas clasificaciones en relación a las sentencias, diversos autores se han ocupado de establecer tales clasificaciones, no hay un criterio uniforme al respecto, pero se considera en forma más o menos general, la siguiente clasificación: Las que resuelven relaciones juridicas procesales; Las que resuelven relaciones juridicas substanciales; las declarativas; Las Constitutivas; Las de condena; Las impugnables y no impugnables.

A).- Las que resuelven relaciones juridicas procesales.-

(2) BECERRA BAUTISTA JOSE.- EL PROCESO CIVIL EN MEXICO, Editorial Porrúa 1970. Págs 151, 152, 155.

Algunos problemas de caracter puramente procesal, quedan pendientes de resolución y esta se reserva "para la definitiva"., en algunos casos el juzgador debe resolver determinadas cuestiones y lo debe hacer antes de entrar al fondo del problema.

Este tipo de sentencias, al decidir, sobre las relaciones juridicas procesales, cierran un estadio o grado del proceso y no deciden definitivamente la litis planteada.

B) Las que resuelven relaciones juridicas substanciales.

El caso normal de la sentencia, es la decisión de la sentencia en forma definitiva sobre la litis y versan en relación a los hechos materiales controvertidos a diferencia de las que resuelven relaciones juridicas procesales y no fallan sobre los hechos materiales o la relación material, que queda sin prejuzgar.

El derecho substantivo tutelado por la norma abstracta tiene plena vigencia en un caso concreto, cuando interviene la función jurisdiccional; la sentencia definitiva substancial, asegura esa tutela a quien tiene un derecho substantivo reconocido por el legislador. La sentencia en sintesis, asegura

la actuación efectiva del derecho substantivo, a través de la función jurisdiccional.

El interes del estado no concluye con crear el organo jurisdiccional, su interes primordial es hacer justicia dar la razón a quien la tiene, reconocer los derechos subjetivos y los intereses legitimos de las partes en litigio.

Como el derecho de acción es el poder instrumental para provocar el ejercicio de la función jurisdiccional para conseguir la satisfacción del interes juridico protegido por el legislador, debe existir una correlación entre el acto jurisdiccional.- la sentencia definitiva substancial y la acción ejercida; pues las partes al provocar la actuación del estado, lo hacen para conseguir la tutela juridica a la que tiene derecho y que debe quedar satisfecha mediante la sentencia.

C) Las declarativas.

Las sentencias declarativas, tienen por objeto unico determinar la voluntad de la ley en relación al objeto deducido en juicio por las partes.

El derecho al regular las acciones humanas permite la convivencia social y las regula obligatoriamente porque

impone a los humanos un comportamiento determinado, las normas jurídicas actúan como causa motivadora sobre la voluntad del sujeto, es decir, establecen un "Deber ser". el "Deber ser" que establecen las normas jurídicas se refiere al obrar de varios sujetos, estableciendo lo que unos pueden hacer y que por tanto no debe ser impedido por los demás.

Cuando las sentencias, se limitan a declarar una voluntad concreta de la ley, son declarativas; La sentencia declarativa en sí agota su contenido cuando determina la voluntad de la ley en el caso concreto.

Se limita a reconocer o negar una pretensión, es decir el valor legal de dicha pretensión.

Tienen por objeto único, determinar la voluntad de la ley en relación al objeto deducido en juicio por las partes, limitándose a comprobar la realidad jurídica pero sin modificarla.

#### D) Las constitutivas

La sentencia constitutiva es aquella que crea situaciones jurídicas nuevas, derivadas precisamente de la sentencia.

Esto acontece o bien cuando no existe norma abstracta aplicable y en el juzgador el que crea el derecho a través de la sentencia, ó bien, cuando a consecuencia de la sentencia se crean estados juridicos diversos a los existentes antes del juicio.

La sentencia constitutiva, produce un cambio de la situación substancial preexistente al proceso mismo, cambio que en algunos casos no puede obtenerse sino por la sentencia misma.

E) Las de condena

La sentencia de condena, es la que, además de determinar la voluntad de la ley en un caso concreto, impone a una de las partes una conducta determinada, debido a la actuación de la sanción potencial que contiene la norma abstracta.

Normalmente el que ejercita una acción, no se conforma con pedir una mera declaración de cual es la voluntad de la Ley, sino que pide una cosa más el medio de restablecer efectivamente el equilibrio juridico violado.

El juzgador una vez declarada la existencia de la norma o comprobada la violación de la ley, atribuye al vencedor los medios necesarios para obtener la realización del derecho,

aun contra la voluntad de la contraparte.

La característica, pues, de la sentencia de condena, esta en la posibilidad de que el vencedor pueda obtener, ante la falta de cumplimiento voluntario del demandado, la ejecución forzada.

#### 5.4. LAS SENTENCIAS QUE DICTA EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

La ley de la materia establece los requisitos que deberán reunir las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dicha ley en su artículo 79 estipula:

##### Artículo 79

Las sentencias que dicten las salas del tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deben contener:

I. La Fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido según el prudente arbitrio de la sala, salvo los documentales públicas e inspección judicial que siempre haran pruebas prueba plana.

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

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

Del análisis de dicho precepto, se concluye, que las sentencias dictadas por dicho tribunal, tienen la característica de anular el acto impugnado, que no contienen condena, solo declaran una relación jurídica, y al establecer que debiera contener, los puntos resolutivos en los que se expresara los actos cuya validez se reconoce, o cuya nulidad se declare, nos encontramos en la posibilidad de afirmar que las sentencias por dicho organo jurisdiccional emitidas son: Sentencias declarativas, el tribunal dicta sentencias que tienen la características de anular el acto impugnado, y las cuales no contienen condena.

La declaración de nulidad del acto impugnado, es característica de un tribunal de simple anulación, habiamos

citado en capítulo precedente, que debido a la reforma de la ley del tribunal de lo Contencioso administrativo, del 4 de enero de 1973, este tribunal dejó de ser un tribunal de plena jurisdicción y paso a ser de simple anulación, suprimíendose la posibilidad de poder emitir sentencias constitutivas o de condena.

Al emitir sentencias declarativas, el órgano jurisdiccional al cual hacemos referencia, declara la nulidad del acto impugnado, lo cual trae como consecuencia que la autoridad demanda que cumpla el fallo; y al dejar sin efecto alguno el acto viciado de nulidad, afecta los intereses de los particulares, ya que la simple anulación del acto impugnado es ineficaz.

Suponiendo que un particular ocurra ante autoridades competentes del Departamento del Distrito Federal y solicite, previa satisfacción de los requisitos exigidos, un permiso de construcción., realizados los trámites la autoridad lo niega, se recurre al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se inicia una demanda, se sigue un procedimiento, y al término del mismo, se dicta sentencia en la cual se declara la nulidad del acto.

Pero esto no implica que el particular tenga u obtenga el permiso de construcción y pueda realizar los fines que se propone, la construcción.

En cambio si el tribunal tuviera facultades de plena jurisdicción el organo jurisdiccional comprobaria si el administrado tiene o no derecho a dicho permiso de construcción, y en caso de ser afirmativo condenaría a la autoridad administrativa demandada, para que lo otorgara.

Es por ello necesario que se lleve a cabo una nueva reforma, que se le devuelvan y otorguen facultades de plena jurisdicción al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal., es necesario restituir la importancia que tuvo en su origen, es necesario que las sentencias que emita, puedan obligar a la autoridad a la realización de otra conducta que satisfaga la pretención del particular e incluso el mismo fallo pueda substituir el acto reclamado.

Además es necesaria la facultad de plena jurisdicción debido a la importancia de los asuntos administrativos, de los cuales conoce, y debido en ocasiones a la cuantia de los mismos, ya que se trata de actos del Departamento del Distrito federal cometidos en perjuicio de particulares.

## 5.6. EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS QUE DICTA EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La adecuada impartición de justicia administrativa, dara como resultado el logro de un legitimo Estado de Derecho.

Para llevar a cabo la pretensión de lograr un Estado de Derecho, en el cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Contenciosos Administrativo de Distrito Federal, se pueden dar dos supuestos:

A) Cuando un conflicto se ventila ante dicho Organo Jurisdiccional y se emite una sentencia a favor de la administració pública, en la cual no procede declarar la nulidad del acto impugnado, siendo por lo tanto contraria al particular, la sentencia no presentará ninguna dificultad en su ejecución, en virtud de que fué confirmado el acto administrativo emanado de la autoridad. No sucedera asi cuando el Tribunal dicte una sentencia en donde declara la nulidad de la resolución impugnada, toda vez que este acto es contrario a la administración pública, es aquí donde se plantea la dificultad, ya que si la autoridad no cumple voluntariamente el mandato jurisdiccional, surge el problema de la ejecución forzada de la Sentencia administrativa. Es decir, el organo administrativo se vera obligado y en la necesidad de cumplir el fallo.

En tal virtud la autoridad administrativa responsable debe respetar la sentencia, ya que si la misma tiene a su cargo la aplicación del derecho, es en consecuencia la primera obligada en aceptarlo. Es por ello que en un Estado de Derecho, lo ideal sería que antes que el actor recurra a la ejecución forzada de la sentencia la autoridad administrativa, cumpla con lo ordenado en el fallo sin necesidad de que exista la necesidad de recurrir a la ejecución forzada de la sentencia misma emitida por el Tribunal.

La ley de la materia establece que en el caso de que la autoridad no cumpla lo ordenado en la sentencia el particular podrá interponer el recurso de queja, situación que se encuentra prevista y establecida en el siguiente precepto.

#### Artículo 82

El actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de tres días para que se manifieste lo que a su derecho convenga.

La sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de cincuenta a cien veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal. Si la autoridad

persistiere en su actitud, la Sala superior resolvera a instancia de la sala respectiva solicitar del Jefe del Departamento del Distrito Federal como superior jerarquico, conmine el funcionario responsable para que de cumplimiento a las determinaciones del Tribunal Contenciosos Administrativo sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta. La sala superior a proposición de su presidente o de las salas, hara del conocimiento del Presidente de la República aquellos casos en los que el propio Jefe del Departamento del Distrito Federal no de cumplimiento a las resoluciones del tribunal, a efecto de que las acate. Las sanciones antes mencionadas también seran procedentes, cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decreto respecto del acto reclamado en el juicio.

Es de hacerse notar que en el primer párrafo del artículo transcrito con anterioridad no se establece de cuanto tiempo dispone la autoridad para cumplir el fallo por lo tanto resulta difícil para el particular saber en que instante se puede afirmar que la resolución emitida por el organo jurisdiccional no ha sido acatada y cumplida por la autoridad responsable para poder interponer su queja ante el incumplimiento.

Por ello es necesario que el tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal, al igual que los otros tribunales, notifique a las autoridades demandadas y señale en la cédula de notificación la obligación de que debera

de informar sobre el incumplimiento del fallo respectivo, esto ayudaría para que se cumpla con un principio de economía procesal, evitando que el particular interponga el recurso de queja y a su vez ayudando a cumplir con uno de los fines del Tribunal, una administración de justicia pronta y expedita.

En los siguientes párrafos se prevén una serie de medidas y requerimientos tendientes a obtener una ejecución forzada del fallo por la autoridad responsable.

En la práctica en la mayoría de los casos la resistencia al cumplimiento de un fallo es una actitud que asume la administración pública condenada, de manera sistemática y con repetida frecuencia quedando en estado de indefensión el particular.

No son suficientes las medidas ni los requerimientos que señala el citado artículo, ya que en la práctica como antes indica no ha producido resultados satisfactorios.

Sería necesaria la reforma a ese artículo para asegurar un mejor cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como de otros preceptos en la misma a efecto de que la justicia administrativa colabore al logro de un legítimo Estado de Derecho.

El tribunal en sus comienzos, en su origen tenia facultades de plena jurisdicción, los cuales fueron substituidos por reforma del cuatro de enero del año de 1973, por facultades de simple anulación. Es necesario que sean reincorporadas las primeras debido a que por la naturaleza y cuantía de los asuntos que conoce, no es posible limitarlo unicamente a la anulación de la resolución de autoridades del Departamento del Distrito Federal, el Tribunal debe estar dotado de las facultades de plana jurisdicción que tuvo en su inicio.

En cuanto al cumplimiento de las sentencias que emite, se propone que se adicione a la Ley de la materia, que en la cedula de notificacion, con la cual se pone en conocimiento a la autoridad responsable del contenido de la sentencia, se señale que la misma debiera de infermar, en un término que para tal efecto se establece, que cuenta con dicho termino, para dar cumplimiento a la misma.

Lo anterior traería como consecuencia, una más clara aplicación del principio de economía procesal, y la impartición de justicia a cargo del Tribunal, se llevaría a cabo una mayor eficacia y rapidez, haciendo factible el principio constitucional de una justicia pronto y expedita.

Señala el maestro Andres Serra Rojas. "El derecho administrativo moderno ha adquirido una proyección y resultados

de trascendencia, que no guardan relación con el pasado inmediato, por su magnitud y el nuevo sentido de las instituciones. Los trabajos de investigación y divulgación se han intensificado hasta colocar este derecho en una de las ramas del derecho público de mayor interes cultural".

Acorde con ello, debe de tratarse de propugnar, para que a través de reformas necesarias a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, congruentes con la realidad actual del país., se logre que este organo segundo tribunal administrativo al cual se le dio vida en nuestro derecho positivo mexicano, continúe con las ideas de los expositores de su ley.

Espero que la exposición de motivos que lo hizo nacer, cobre vigencia y se actualize, para llegar a un estricto estado de derecho, donde la justicia prevalezca en todo su esplendor.

Ha quedado expuesto en éste Capítulo, que el reformarse la Ley del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, a escasos dos años de vida jurídica, se transformó en un Tribunal de simple anulación, puesto que si en un principio se le podía catalogar, conforme a la doctrina del Derecho Administrativo, como un Tribunal de Plena Juris-

dicción, la reforma, lo dejó convertido en un Tribunal de mera Anulación.

En mi opinión personal, es necesario reincorporar a Ley citada; las facultades con que fue dotada en su origen, con apenas dos años de vigencia., es objeto de reformas, no esperadas en tan corto tiempo, la exposición de motivos que le dió origen, hacia presumible, y daba a entender que ésta Ley, estaba perfectamente pensada y elaborada y que no se reformaría fácilmente ni en tan corto tiempo.

El cambio obrado en la naturaleza del Tribunal, ha traído como consecuencia la disminución de sus facultades, las cuales se han visto mermadas en forma considerable, se podría afirmar, casi en un cincuenta por ciento.

Ahora ya no puede dar el sentido en que las Autoridades responsables deban dictar los actos recurridos cuando se consideren ilegales, nulos y que se debieran reponer.

En una suposición, y basándose en una hipótesis, el particular que recurre al tribunal para impugnar una multa ya pagada, no puede obtener la devolución de la suma pagada, ya que el Tribunal no puede, debido a las facultades de que esta investido, ordenar directamente la devolución.

Con ello se crea duplicidad para el particular que recurre al tribunal, éste es un caso aislado, en la práctica se dan innumerables.

El afectado debe iniciar un nuevo procedimiento, lejos estamos de obtener una justicia pronta y expedita.

Es por ello, y tomando en cuenta que estas reformas a la Ley del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, se apartan de la expedición de motivos que le dió origen, y de la intención del legislador; es que debe de propugnarse por dotar al Tribunal en comento, de las facultades que tuvo en su origen, y propugnar asimismo para que las demás reformas efectuadas a la Ley que motivo su creación queden, sin efecto.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- En la época colonial, la Justicia Administrativa no encontró su plena autonomía, persistió la tradición judicialista; tribunales destinados a resolver controversias administrativas, estaban ubicados dentro del Poder Judicial.

SEGUNDA.- La primera Constitución de nuestro país, la Constitución Federal de 1824, dictó leyes que intentaron encontrar una nueva estructura jurídica, pero en la mayoría no se contemplaba el contencioso - administrativo, persistía la existencia de tribunales ubicados en el ámbito del Poder Judicial.

TERCERA.- El primer precedente que contempla el procedimiento Contencioso Administrativo y el Contencioso Fiscal, se encuentra en las siete leyes centralistas de 1836, su ley quinta establece un Tribunal que conocerá la materia contenciosa respecto de la Hacienda Pública; sin embargo, subsiste el principio tradicional de que los tribunales ordinarios son los competentes para conocer de las controversias suscitadas entre los Administrados y el Poder Público.

CUARTA.- Las bases orgánicas del 12 de junio de 1843, y las bases para la Administración de la República del 22

de abril de 1853, organizan un Consejo de Estado; como consecuencia se expide un decreto de gobierno, número 3861 del 25 de mayo de 1853, el cual se refiere a la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, y se establece asimismo en la misma fecha el reglamento de dicha ley.

Con esta ley y su reglamento se constituye por primera ocasión dentro de nuestro derecho positivo, un Tribunal Administrativo ubicado fuera del ámbito del Poder Judicial.

QUINTA.- Dicho Tribunal conocido como Ley Lares, cuyo autor fue el ilustre jurista Teodosio Lares, es el precedente para que años después surgieran a la vida jurídica otros tribunales administrativos.

El Tribunal estableció un proceso de justicia retenida, que significaba que sus resoluciones constituían meros proyectos que serían revisables por el titular del ramo administrativo al que se refiera el asunto debatido, la ley Lares tuvo muy corta aplicación pues la revolución de Ayutla desconoció los actos del gobierno establecido, y por ley del 26 de Noviembre de 1855, se abolieron las leyes que desde 1852 regían la Administración de Justicia.

SEXTA.- La Constitución Política de 1857, establece que el conocimiento de la materia Contencioso Administrativa,

corresponde única y exclusivamente a los Tribunales del Poder Judicial, previendo que en la tramitación y resolución ante tales Organos Jurisdiccionales debían de ser respetadas las garantías individuales y la soberanía de la Federación y los Estados.

SEPTIMA.- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la materia Contenciosa Administrativa no fué excluida de la competencia de los Tribunales ubicados en el Poder Judicial, siendo el juicio de amparo la vía adecuada para resolver las controversias administrativas.

OCTAVA.- Con la Ley de Justicia Fiscal del 31 de Agosto de 1936, se da nacimiento a un Tribunal Administrativo que conoce de controversias de índole Fiscal y se encuentra ubicado dentro del Poder Ejecutivo Federal. Se rompe aquí la tradición judicialista, es el Tribunal Fiscal de la Federación.

NOVENA.- Por reforma al artículo 104 Constitucional del 30 de Diciembre de 1946, se adiciona un segundo párrafo a dicho precepto, y se establece la base jurídica para la creación de Tribunales Administrativos. Asimismo con dicha Reforma se da fundamento Constitucional a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

DECIMA.- Mediante Reforma del 15 de Noviembre de 1968, al artículo 104 Constitucional, se modifica el segundo párrafo de la fracción I de dicho precepto y se adicionan dos párrafos en donde se señala que el objeto de los tribunales administrativos, es el de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, y se establece la autonomía con que deben contar dichos tribunales para dictar sus sentencias.

DECIMA PRIMERA.- Mediante Reforma al artículo 104 de nuestra Carta Magna del 10 de Agosto de 1987, se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto del mismo, adicionándose la fracción I-B, en la que se señala que los tribunales de la Federación conocerán de los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo Contencioso Administrativo y dado que este recurso involucra problemas de legalidad su conocimiento le corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito, a su vez la facultad de crear por leyes federales tribunales de lo Contencioso Administrativo, se trasladó al artículo 73 Constitucional mediante la adición de la fracción XXIX-H, al mismo.

DECIMO SEGUNDA.- Los Tribunales Administrativos en la Legislación Nacional tienen la característica de estar dotados de plena autonomía, carácter que se elevó a rango Constitucional, en el año de 1968; esta autonomía los faculta

para dictar sus fallos de manera autónoma sin vinculación alguna con la Administración Pública.

DECIMO TERCERA.- El 17 de Marzo de 1971, se promulga la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual da origen y nacimiento al tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Nace este Tribunal dotado de facultades de plena jurisdicción, ya que inicialmente los artículos 77 y 79 de la ley, lo configuraban como un contencioso de plena jurisdicción.

DECIMO CUARTA.- Mediante reforma del 4 de Enero de 1973, a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se le atribuyen al tribunal, facultades de simple anulación, consistentes en declarar la nulidad o validez del acto impugnado, deja de ser este Tribunal, un organismo contencioso de plena jurisdicción, las sentencias que dicta son declarativas, porque las mismas se limitan a declarar el reconocimiento o la negativa del valor legal de un pretensión.

DECIMA QUINTA.- Debe de propugnarse para que a través de reformas necesarias a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se reincorporen a la misma

facultades de plena jurisdicción, con las que fue dotado en su inicio y origen.

Debe de haber reformas a la Ley, no sólo en este sentido, hay problemas que se presentan en relación al exacto cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal, cuando el particular tiene la necesidad de interponer el recurso de queja, para que el Tribunal conmine a la autoridad a cumplir con el fallo, lo cual resulta una carga para el particular que una vez deducido su legitimo derecho en juicio, tiene que agotar otro para su cumplimiento, la Ley de la materia establece una serie de requerimientos aplicables a la autoridad, en caso de incumplimiento en su artículo 82.

Requerimientos utópicos y absoletos cuya derogación es necesaria.

DECIMO SEXTA.- Reincorporadas sus facultades originales al tribunal, y efectuadas reformas necesarias a la Ley de la materia, se dará cumplimiento al principio Jurisdiccional y Constitucional de una justicia pronta y expedita y se estara acorde con la exposición de motivos, que dió nacimiento a la Ley que regula a este Tribunal.

BIBLIOGRAFIA

BECERRA BAUTISTA JOSE

"EL PROCESO CIVIL EN MEXICO"

EDITORIAL PORRUA

MEXICO 1970

BRISEÑO SIERRA HUMBERTO

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

45 AÑOS AL SERVICIO DE MEXICO

TONO II

MEXICO 1982

CARRILLO FLORES ANTONIO

"LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACION

PUBLICA"

EDITORIAL PORRUA

MEXICO 1973

"LA DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES

FRENTA A LA ADMINISTRACION

EN MEXICO"

EDITORIAL PORRUA

MEXICO 1939

CARRILLO FLORES ANTONIO

"LA CONSTITUCION SUPREMA DE LA  
CORTE Y LOS DERECHOS HUMANOS"  
EDITORIAL PORRUA  
MEXICO 1981

FIX ZAMUDIO HECTOR

"HACIA UN TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA,  
TRIBUNAL FISCAL DE LA - -  
FEDERACION CUARENTA Y CINCO AÑOS  
AL SERVICIO DE MEXICO. TOMO II  
MEXICO 1982

FIX ZAMUDIO HECTOR

"INTRODUCCION A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
EN EL ORDENAMIENTO - -  
MEXICANO"  
COLEGIO NACIONAL 1983

FRAGA GABINO

"DERECHO ADMINISTRATIVO"  
TOMO II EDITORIAL PORRUA  
MEXICO 1984

GARCIA MAYNES EDUARDO

"INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO"  
EDITORIAL PORRUA  
MEXICO 1982

GONZALEZ PEREZ JESUS

"DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO  
MEXICO"

EDITORIAL PORRUA

MEXICO 1988

LARES TEODOSIO

"LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRA-  
TIVO"

TEXTOS UNIVERSITARIOS

DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES

MEXICO 1978

MARGAIN MANATOU EMILIO

"DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DE ANULACION O DE ILEGITIMIDAD"  
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS  
POTOSI.

MEXICO 1980.

MORENO RODRIGUEZ RODRIGO

"LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL  
EN MEXICO"

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS

UNAM. MEXICO 1980

NAVA NEGRETE ALFONSO

"DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO"  
EDITORIAL PORRUA

MEXICO 1959

PALLARES EDUARDO

"DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL  
CIVIL"

EDITORIAL PORRUA

MEXICO 1981

SERRA ROJAS ANDRES

"DERECHO ADMINISTRATIVO"

EDITORIAL PORRUA

MEXICO 1985

TENA RAMIREZ FELIPE

"LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO"

EDITORIAL PORRUA

MEXICO 1983

"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"

EDITORIAL PORRUA

MEXICO 1983

ESQUIVEL OBREGON TORIBIO

APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DEREU  
CHO EN MEXICO. TOMO I PAG. 343.  
CITADO POR EL DR. ARNIENTA CALDERON  
EN SU OBRA "EL PROCESO TRIBUTARIO  
EN EL DERECHO MEXICANO. PAG. 20.

CARRILLO FLORES ANTONIO

LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINIS-  
TRACION PUBLICA. PAG. 167.

ARMIENTA CALDERON GONZALO M. LA DESCONCENTRACION DE LA JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA. PAG. 39.

RADERUCH GUSTAVO

INTRODUCCION A LA CIENCIA DEL DERECHO  
TRADUCCION DE RAJASENS SI'NES  
MADRID. 1930

HEMOROGRAFIA

CORTES FIGUEROA CARLOS. JUSTICIA ADMINISTRATIVA REFORMADA. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO, MEXICO, TOMO XXVIII, No. 110, MAYO AGOSTO. 1978.

FRAGA GABINO, BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. VOL. I., No. 12 JULIO 1973.

GARCIA SILVA AGUSTIN. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. REVISTA PENSAMIENTO JURIDICO., VOL. II., AÑO I., JUNIO 1977.

NAVA NEGRETE ALFONSO. DIAS Y TRABAJOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO., TOMO XXIV, No. 135. ENERO JUNIO 1985.

QUINTANA JOSE MIGUEL: RESEÑA HISTORICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FISCAL EN MEXICO REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES, TOMO X., No. 56 MARZO 1953.

VAZQUEZ GALVAN EDUARDO ARMANDO. TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. REVISTA DEL PENSAMIENTO JURIDICO., VOL. II., JUNIO 1977.

"ORDENAMIENTOS JURIDICOS CONSULADOS"

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY DE JUSTICIA FISCAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 31 DE AGOSTO DE 1936.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 29 DE DICIEMBRE DE 1978.

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 17 DE MARZO 1971.

REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 26 DE AGOSTO DE 1985.

DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 10 DE AGOSTO DE 1987. QUE REFORMA LOS ARTICULOS 73 y 104 CONSTITUCIONALES.

DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL  
10. DE DICIEMBRE DE 1987., QUE REFORMA LA LEY DEL TRIBUNAL  
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.