

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

NATURALEZA JURIDICA Y FUNCIONES DEL TRI  
BUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL DISTRITO FEDERAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA

ANTONIO DEL VALLE RIVERA

M E X I C O

1 9 7 3



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**A la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, con cariño y agradecimiento por haberme brindado esta profesión.**

**Al Sr. Lic. Horacio López Basilio - distinguido maestro de la Facultad de Derecho, quien con sus sabios conocimientos y profundo esmero supo guiarme para realizar este trabajo.**

## **A MI MADRE**

**Con amor, respeto y agradeci---  
miento por los consejos que su-  
po darme y el esfuerzo incalcu-  
lable para darme una profesión.**

## **A MI PADRE**

**En su memoria, recordándolo con  
respeto y admiración perennes.**

**A MI ESPOSA**

**Por su comprensión y aliento para la realización de esta tesis.**

**Amorosamente**

**A LILIANA**

**Mi pequeña hija, que representa el amor más grande de mi vida.**

A RICARDO

Mi hermano mayor, que ante el  
fallecimiento de mi padre asu-  
mió y desempeñó sus funciones  
como tal.

Con respeto

A ELSA Y MA. DEL CARMEN

Mis queridas hermanas con to-  
do mi cariño y respeto.

Al señor licenciado Iván Rueda Heduán, en reconocimiento a su apoyo y amistad que invariablemente he recibido, reiterados una vez más para los fines de este trabajo.

A los señores licenciados Fernando Rodríguez de la Mora, Cayetano Cantú Treviño y Mayolo Sánchez Hernández, por haberme brindado su amistad y valiosos consejos en mi vida profesional, manifestándoles mi gratitud y afecto.

## P R E F A C I O

Como resultado de la preocupación que se ha venido manifestando en nuestro sistema jurídico de proteger en forma más agil y eficaz a los particulares respecto de los actos administrativos de las autoridades del Distrito Federal, se estableció el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La importancia que en la actualidad reviste este Tribunal despertó en mi persona el interés de hacer, mediante la presente tesis, una breve reseña histórica del contencioso administrativo en diversas legislaciones extranjeras, así como en la nuestra, hasta llegar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuya Ley en sus textos original y vigente es analizada destacando los aspectos más relevantes, para concluir dando algunos puntos de vista que es timo de interés.



## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES GENERALES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**1.-Gran Bretaña.- 2.-Francia.- 3.-Estados Unidos de Norteamérica.- 4.-Bélgica.- 5.-Uruguay.**

## 1.- GRAN BRETAÑA.

En el Reino Unido de la Gran Bre  
taña, el derecho consuetudinario prevalece sobre el dere  
cho escrito debido a que las costumbres han influido siem  
pre, en gran medida en la forma y contenido de las insti  
tuciones sociales, dentro de las que se encuentran las de  
carácter político y jurídico y, en consecuencia, la diná  
mica de las normas sociales es conservadora y lenta.

En la época en que los siete --  
reinos establecidos en Albión se unificaron bajo el cetro  
de Alfredo el Grande, el Rey con el auxilio de un Consejo  
de Ancianos desempeñaba las funciones legislativas, admi  
nistrativas y judiciales, respetando tanto el gobierno de  
cada uno de los burgos rurales y ciudadanos integrado igual  
mente por un consejo local y un alcalde, como el gobierno  
regional de cada uno de los condados en que se agrupaban  
los burgos, constituido asimismo por un consejo condal y  
un delegado del Rey. Esta actitud respetuosa en el abso  
lutismo feudal persistió y en la época de Guillermo el --  
Conquistador con su tendencia centralista y el auxilio de  
juristas ambulantes llamados "Jueces de Distrito", de va  
riables funciones y jurisdicciones, se determinó la fu---

sión de costumbres y normas locales, con preceptos de derecho canónico derivadas del derecho romano, de lo cual nació la llamada Ley Común, cuya obligatoriedad de tipo general, afectaba tanto a los súbditos, como al Rey mismo, mayormente conocida con el nombre de Common Law, que si-  
gue siendo hasta nuestros días la base estructural del de  
recho anglosajón.

Paralelamente, el Consejo de An  
cianos se transformaba en el Magno Concilio, que congrega  
ba a los nobles tres veces al año y delegaba sus tareas -  
permanentes a un grupo de ellos que recibía el nombre de  
Curia Regis, de cuya subdivisión aparecen órganos judicia  
les, tales como la Court of Common Pleas para asuntos ci-  
viles y penales de derecho común; la Court of Chancery pa-  
ra casos que no podían resolverse por el derecho común, -  
sino por normas de equidad y la Court of King's Bench pa-  
ra asuntos en los que intervenía como parte la Corona.

En la Carta Magna de 1215, pactada entre el monarca Juan Sin Tierra con los varones feu  
dales, la monarquía inglesa se ve afectada de limitacio-  
nes al poder público, como el respeto de las posesiones y  
derechos hereditarios de los gobernados, la reparación de

toda perturbación dentro de un plazo perentorio siguiente a la denuncia, o de lo contrario, la sumisión a la acción represiva y aún armada de los barones a quienes no se podía juzgar sino por sus pares, es decir por los nobles -- que los representaban en el Magno Concilio.

Posteriormente, en tiempos de Eduardo I, El Magno Concilio, La Curia Regis y Los Tribunales o Cortés de que antes hablamos quedaron transformados en el Parlamento, constituido por nobles, clérigos, dos caballeros armados por cada condado, dos ciudadanos por cada ciudad y dos por cada burgo cuyas funciones principalmente consistían en oír y resolver peticiones para enmendar errores del gobierno.

A fines del Siglo XVI, el Parlamento se divide en dos Cámaras: la de los Lores y la de los Comunes y a través de acontecimientos en los que alternaron la supremacía del poder real y la soberanía del pueblo, depositada en la Cámara de los Comunes, ésta se impuso en 1689 mediante una declaración de derechos, conocida como Bill of Rights, que es para la conciencia británica el documento más parecido a lo que una Constitución escrita significa para otros pueblos.

En este documento se estatuyó - la independencia del Parlamento, su Poder Legislativo, la obligatoriedad de sus leyes, las garantías individuales - de la época y otras disposiciones de carácter político-religioso de la conveniencia del Rey Guillermo de Orange.

En los países anglosajones solamente el Rule of Law hace relativamente referencia a las leyes administrativas, debido a que las relaciones Estadoparticulares y funcionarios-particulares están regidas -- por el derecho común o ley ordinaria, descartando consecientemente la existencia de una jurisdicción administrativa y sometiendo al funcionario y a sus actos a los tribunales ordinarios para que sean juzgados de acuerdo con las mismas leyes de los particulares.

## 2.- FRANCIA.

En 1789, con la culminación de la Revolución Francesa, el absolutismo monárquico que había venido reinando en estos países se vino abajo, apareciendo por el continente europeo el inicio del republicanismo que, con miras proteccionistas del individuo contra el -- abuso del gobierno, llevaba como bandera la declaración -

de los derechos del hombre, la consagración de la soberanía popular y nacional, y los principios de la separación de los tres poderes públicos, de la supremacía constitucional, así como los de libertad, igualdad y fraternidad.

Napoleón Bonaparte, Luis XVIII y otros, hicieron algunos intentos para restaurar el imperialismo, mismos que resultaron desafortunados, por lo que tuvieron que mantenerse al margen por las exigencias subversivas del pueblo francés.

Posteriormente al movimiento francés las Leyes de 22 de diciembre de 1789 y 24 de agosto de 1790, establecieron el principio de que los tribunales de justicia no podían intervenir en aquellas materias que correspondieran propiamente a la administración y, en consecuencia, que cualquier pretensión contra el Poder Ejecutivo debía intentarse ante la propia autoridad administrativa, creando así un Consejo de Estado, cuya función originariamente consistió en prestar asesoría a la administración pública, mismo que en 1806 comienza a resolver los recursos intentados contra actos de tipo administrativo.

Este Consejo de Estado, debido

a la decisión de Napoleón Bonaparte para mantener la independencia del Poder Ejecutivo frente a los dos restantes, adquirió mayor fuerza en su función contencioso administrativa desde el año de 1830 en el que, con base en el artículo 13 de la Ley de 16 de agosto de 1790, comenzó a resolver todas las controversias suscitadas entre administradores y administrados.

Poco a poco, el Consejo de Estado que venía desempeñando el carácter de juez de la administración pública, siendo parte de ella, fue inspirando confianza a los administrados, a grado tal, que en 1872 - recibe su independencia que lo caracteriza hasta la fecha ya no como un tribunal de justicia retenida por la administración activa, sino por el contrario, de justicia delegada.

En la actualidad, la soberanía del pueblo francés radica en el Poder Legislativo, llamado también Parlamento de la República, compuesto por una Asamblea Nacional integrada por diputados o representantes directos del pueblo, un Senado de la República formado por miembros que reciben el nombre de senadores y el Consejo Constitucional, que consta de tres miembros desig

nados por el Presidente, tres por la Asamblea Nacional, tres por el Senado y los ex-Presidentes de la República, Consejo que tiene la facultad de vetar las leyes antes de su promulgación.

Para reforzar aún más la supremacía del Legislativo, el Presidente de la República titular del Ejecutivo, es elegido por un Colegio Electoral -- formado por representantes de los Consejos Generales de las Asambleas Territoriales de Ultramar, así como por los miembros de las Cámaras integrantes del Poder Legislativo; a su vez, quien preside el Consejo Superior de la Magistratura es el propio Presidente. Este último Consejo -- tiene como función precisamente la de nombrar a los Magistrados de la Corte de Casación y de las Cortes de Apelación.

El Poder Judicial, se deposita respetando un orden jerárquico ascendente en:

- a) Jueces de Paz, que intervienen en la instrucción de procesos civiles y penales.
- b) Tribunales de Trabajo.
- c) Tribunales Mercantiles.
- d) Tribunales de Primera Instancia.



cia.

e) Tribunales Correccionales.

f) Corte de Apelación.

g) Cortes Penales asistidas por jurados.

h) La Corte de Casación.

i) La Alta Corte de Justicia, - creada en 1946 para juzgar al Presidente de la República por traición y a los Ministros por delitos oficiales.

### 3.- ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

Las trece colonias establecidas al Norte del continente americano por súbditos del Reino Unido de la Gran Bretaña, como consecuencia de la declaración de su Independencia Política de 4 de julio de 1776, - se convierten en trece Estados libres y soberanos que por convenir así a sus intereses, más tarde habrán de confederarse.

Esta confederación proporcionó múltiples ventajas a los Estados asociados, sobre todo en cuanto a la defensa militar; sin embargo, el pueblo americano se percató de que su estructura era inestable, tanto

económica como políticamente, debido a que cada uno de -- ellos podía decidir libre y soberanamente, cuando por alguna circunstancia considerara que los acuerdos tomados -- por las demás entidades lesionaban sus derechos o intereses y pensaron en que de esta manera, se podría ocasionar, en un momento dado, la separación de alguno de ellos de -- la confederación. Esta preocupación les hizo pensar en -- la adopción de otro sistema que garantizara la cohesión -- nacional y la seguridad social y económica permanentes.

Tal situación provocó la realización del llamado Congreso de Filadelfia, en el cual, -- los ciudadanos que acudieron estuvieron de acuerdo en proclamar la forma republicana, democrática, representativa y federal, que en la Constitución de 1787 se estructuró en forma tal, que fusionó de manera más estrecha y coordinada los intereses de los trece Estados, ocasionando así el -- surgimiento de enconadas polémicas en pro y en contra de la misma, inclusive, los partidarios de esta última propusieron la formación de dos gobiernos: uno para los Estados que permitían la esclavitud y el otro para los que la habían abolido; pero en 1790, los ciudadanos de los trece Estados originarios sancionaron tal postura.

En efecto, los colonos de diversas nacionalidades que habitaban la zona norteamericana - tenfan formaciones sociales y políticas muy variadas, las cuales se redujeron a dos: el británico tradicional y el francés evolucionado de la monarquía absoluta al liberalismo republicano. De ambos nació en 1787 un sistema constitucional, cuyos ingredientes esenciales fueron un gobierno representativo popular, la separación de los tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, la supremacía de las normas fundamentales, el sometimiento de las autoridades a la Ley, a la equidad y al respectivo proceso; la intervención judicial para calificar la constitucionalidad de las leyes y procesos, así como el federalismo impuesto por las trece colonias a las que nos hemos referido, lo cual en el idioma del Doctor Jorge Tristán Bosch significa la "era del crecimiento del poder administrador" debido a la conversión del estado liberal al estado colectivista, a través de la restricción de las libertades individuales y del desarrollo de la burocracia.

En este país, igual que en Inglaterra, la jurisdicción contencioso-administrativa no es diferenciada de la atribuida a los órganos comunes del Po

der Judicial.

#### 4.- BELGICA.

Pierre Wigny en su Droit Constitutionnel, Principes et Droit Positif y su Droit Administratif Principes Généreaux, considera que contrariamente a lo que sucedió en Francia, en donde el Consejo de Estado originariamente fué creado para proteger a la administración de los particulares, en Bélgica se distinguieron los derechos civiles de los derechos subjetivos administrativos de orden público, en atención a que en los artículos 92, 93 y 94 de su Constitución se establece que - - "las controversias que tienen por objeto derechos civiles son de la competencia exclusiva de los tribunales" y que "las controversias que tienen por objeto derechos políticos son de la competencia de los tribunales, salvo las -- excepciones establecidas por la ley" y, en consecuencia se permite la creación de jurisdicciones no judiciales para dirimir las controversias que importan derechos políticos, como servicio militar, contribuciones públicas, pensiones civiles, por invalidez e indemnizaciones por daños de guerra, mediante una Corte de lo Contencioso Económico.

Afirma el referido autor que el Consejo de Estado fué instituido en 1946 con una competencia de anulación en cuestiones de exceso de poder, de actos administrativos jurídicos y no materiales, independientemente de sus funciones como órgano consultivo en proyectos de Ley y enmiendas, así como de sus facultades de decisión de conflictos de competencia entre autoridades provinciales y comunales y entre establecimientos públicos. Que no obstante lo anterior, se le ha otorgado al propio Consejo plena jurisdicción para conocer sobre casos electorales, algunos contratos de concesión de servicios públicos y conflictos asistenciales.

Wigny encuentra como actos reclamados la negativa ficta y algunos actos que precedan, acompañan o siguen al contrato, sin considerar a éste como tal, en tanto que las reclamaciones por indemnización deben hacerse previamente ante la administración, estando ésta obligada a resolver en un plazo de 60 días y nos señala la existencia de un principio de definitividad en materia de indemnizaciones, es decir, previamente a la interposición de la demanda ante el Consejo de Estado, debe agotarse una instancia ante la administración, la que a -

partir del momento de la reclamación cuenta con un plazo de 60 días para resolver; en caso contrario se le concede al reclamante un término de tres años para que ocurra ante el referido Consejo.

Algunas características del procedimiento ante el Consejo de Estado son:

1.- No se requiere patrocinio de abogado.

2.- No interviene el Ministerio Público.

3.- Tratándose de desvfo de poder, el Consejo está dotado de la más amplia apreciación de los indicios para descubrir la verdad.

4.- En los casos de exceso de poder, el acto puede declararse nulo por un motivo y justificarse por otro, esto es, la nulidad puede ser declarada parcialmente sin ser susceptible de reforma alguna.

5.- Si existiere algún tercero interesado en el asunto, éste puede oponerse a la anulación, bien sea durante el procedimiento o al concluirse, desde luego, si no se le ha otorgado la debida oportunidad procesal.

En lo que se refiere a sentencias, el Consejo destaca las siguientes características:

1.- Tienen el carácter de cosa juzgada y por lo mismo el acto declarado nulo no puede servir de base a otro administrativo o judicial.

2.- No son ejecutables, sino que simplemente se remiten a la autoridad administrativa y ésta, en un acto de jurisdicción igualitaria debe acatarla, en caso contrario y en forma reiterada en tres ocasiones, el funcionario que lo hiciere incurre en responsabilidad, ante los tribunales judiciales.

#### 5.- URUGUAY.

En Uruguay, contrariamente al sistema adoptado por las naciones latinoamericanas en que el Poder Ejecutivo se encuentra depositado en una sola persona, quien lo ejerce es un Consejo Nacional de Gobierno, cuyo período es de cuatro años, dentro de los que cuatro de sus nueve integrantes en forma anual y rotativa pasan a ocupar la Presidencia.

El Poder Legislativo se delega en la Asamblea Nacional, formada por las Cámaras de Sena-

dores y Diputados; en tanto que el Judicial, lo desempeñan la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Apelación y los Jueces Letrados y de Paz.

Al lado de estos tribunales que tienen perfectamente definida su naturaleza jurídica, coexisten aquellos que atraen nuestra atención por reconocerse constitucionalmente su independencia, autonomía y débilmente unidos con el Poder Legislativo por provenir - su retribución de el, en virtud de que sus funcionarios - también son designados por el Concejo Nacional de Gobierno, con la aprobación del Senado; es decir, nacen como - dos nuevos poderes y que son: el Tribunal de Cuentas y - el de lo Contencioso Administrativo.

Mientras los miembros del primer son equiparados con los senadores, los del segundo lo son con los de la Suprema Corte de Justicia.

Interpretando el artículo 309 - de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, - encontramos que el motivo fundamental de su creación fué el de dar oportunidad a los administrados de acudir en defensa de sus intereses que se vieran afectados por un acto o actos definitivos emanados tanto de la Administración, como de los Gobiernos Departamentales de los Entes



Autónomos y de los Servicios Descentralizados, ante un órgano distinto a la propia Administración, a demandar la nulidad de dicho acto, siempre y cuando esta demanda se promoviera por el titular del derecho de un interés directo, personal y legftimo lesionado.

## CAPITULO II

### EVOLUCION DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

- 1.-Epoca Colonial.-
- 2.-Etapas Constitucionales.-
  - a)Constitución de 1824.-
  - b)Las siete Leyes Constitucionales.-
  - c)Acta de Reformas.-
  - d)Bases para -  
la Administración de la República de 1853.-
  - e)Constitución de 1857.-
  - f)Constitución de 1917.-
- 3.- -  
Ley de Justicia Fiscal.-
- 4.- El Tribunal Fiscal de  
la Federación.

## 1.- EPOCA COLONIAL.

En esta época existían dos organismos en los cuales se depositaba la justicia administrativa, en primer lugar las Audiencias Reales de Indias competentes para atender en apelación los reclamos o recursos intentados por los sujetos afectados por un acto o decreto del Virrey o Gobernador; en segundo lugar el Real Consejo de Indias facultado para conocer de las inconformidades intentadas por los Virreyes o Gobernadores en contra de las resoluciones pronunciadas por las Audiencias, sólo en el caso de que la cuantía del negocio excediere de \$6,000.00.

En 1786 había Tribunales de Hacienda o Fuero de Hacienda, en los que, según indica Jacinto Pallares en su libro "El Poder Judicial" su jurisdicción se ejercitaba en nombre del Rey, en quien residía la suprema jurisdicción, estando facultado para intervenir en negocios de tipo judicial, razón por la cual tales Tribunales carecían de independencia, impidiendo así la autonomía de la justicia administrativa.

Por tal motivo, en ese mismo año se creó la Real Ordenanza para el Establecimiento e

Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, que conservó el régimen existente en las Audiencias y el Consejo de Indias referidos, -- creando además la Junta Superior de Hacienda, tribunal -- que absorbió a los existentes hasta antes de su constitución, y con competencia para conocer de los negocios en los que estuvieren implicadas las Rentas o interesado el Erario Real.

Como lo afirma el Doctor Nava - Negrete en su libro "Derecho Procesal Administrativo" esta "fué una etapa en la que la confusión de poderes daba lugar a que la justicia administrativa no encontrara aún plena autonomía" y que "incluso la Constitución de Bayona reunió en el Consejo de Estado (art.57) las funciones de administrador y juzgador, modelo de una justicia retenida".

Durante los años de 1808 a 1821, etapa conocida como de la emancipación de México, los ordenamientos legales vigentes se olvidaron del contencioso administrativo.

## 2.- ETAPAS CONSTITUCIONALES.

Fué hasta después de consumada

nuestra Independencia, cuando se consideró indispensable la creación de un Estado de Derecho y a quien correspondió lógicamente esta tarea fué al legislador del siglo pasado. En esta árdua labor, se mostró celoso protector de todos los adelantos jurídicos logrados y con la experiencia de épocas anteriores no tan sólo se conformó con eso, sino que buscó la mejor manera de garantizarlos. Entre otros sistemas seguidos para alcanzar dicha meta analizó el derecho positivo y las doctrinas de otros países, trasladando al nuestro lo que estimó conveniente, en algunos casos haciendo las modificaciones pertinentes para adaptarlas a nuestro sistema institucional y desechando en otros, lo que a su criterio no funcionaría en forma adecuada.

a) La Constitución Mexicana, -- promulgada el 4 de octubre de 1824, sufre algunas influencias de la Constitución Norteamericana, aceptando el sistema rígido de división de poderes, que posteriormente va a dar paso al sistema contencioso material, principalmente en la Constitución Mexicana de 1857.

La Constitución de 1824 adoptó un carácter de tipo federalista y dió principal importan-

cia a los medios conducentes a mantener el orden gubernamental al respeto otorgando facultades en su artículo 137 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ejercer el debido control de constitucionalidad de los actos de las autoridades; lamentablemente la ley reglamentaria de dicho precepto nunca fué promulgada.

Otro adelanto jurídico insertado en esta Constitución Federalista fué la creación de un Consejo de Gobierno que funcionaba como órgano consultor del Poder Ejecutivo, en materia administrativa. Desgraciadamente este órgano carecía de funciones jurisdiccionales.

b) En la Constitución de las Siete Leyes de 1936, cuyo nombre deriva de las siete leyes constitucionales en que estuvo dividida, se adoptó un control centralista que no admitió la creación de un tribunal administrativo dentro del Poder Ejecutivo, sin embargo si consideró la posibilidad de instituir dentro del Poder Judicial al proceso contencioso administrativo, instaurando de esta manera el contencioso administrativo y el contencioso fiscal.

Para el primero era competente

la Corte Suprema de Justicia, que conocía de las controversias originadas por contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno, en tanto que para el segundo se crearon Tribunales de Hacienda, dado que el Poder Judicial se ejercía por la Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores por los Departamentos, Tribunales de Hacienda y Juzgados de Primera Instancia.

El control constitucional lo depositó en el Supremo Poder Conservador, órgano político formado por cinco miembros, cuyas declaraciones surtían efectos de tipo general.

En atención al Supremo Poder Conservador y al efecto legal que surtían sus decisiones se cambió radicalmente el sistema seguido por la Constitución de 1824, en la que, como ya dijimos, el control constitucional se encomendó a un órgano jurisdiccional con decisiones de tipo particular.

c) Toda vez que el sistema adoptado en 1836 para el control constitucional no dió resultados satisfactorios, se creó una Comisión de Constitución, integrada por Don Juan J. Espinosa de los Monteros, Don Crescencio Rejón, Don Mariano Otero, Don Joaquín Cardoso

y Don Pedro Zubieta, cuyo resultado fué el nacimiento del documento constitucional conocido como Acta de Réformas, - promulgada el 4 de abril de 1847, en el que se encomendó fundamentalmente el control constitucional al Poder Judicial Federal.

No debemos omitir en forma alguna dentro de este documento, la creación de un nuevo juicio, de carácter especial que hacfa factible en forma estrictamente legal la impugnación por parte de los particulares, de violaciones cometidas por la autoridad a cualquiera de las garantías individuales a que hacfa referencia dicha acta.

El objeto que originariamente tuvo nuestro juicio de amparo se señalaba en el artículo 25 del ordenamiento referido de la manera siguiente:

"Artículo 25.- Los Tribunales - de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos -- que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y -- Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el



caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de Ley o del acto que lo motivare".

d) "Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", -afirma el Dr. Alfonso Nava Negrete, en su libro De recho Procesal Administrativo- cuya elaboración se debe a Don Lucas Alamán, promulgadas el 23 de abril de 1853, se encontró una idea vaga de la existencia del contencioso administrativo, pues en su artículo 9 se expresaba: "Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que versen sobre ellos, -ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover -cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la nación"..., que en la Suprema Corte de Justicia"..., y en todos los Tribunales Superiores, será recibido como parte por la nación..."

Paralelamente al Procurador General de la Nación, se creó un Consejo de Estado que funcionaba en un principio como órgano consultor de los dis-

tintos ministerios del Gobierno.

Posteriormente, debido al aumento de sus atribuciones consignadas en Ley principalmente en la Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de mayo de 1853 y su Reglamento de la misma fecha, obras del espfritu creador de Don Teodosio Lares que son el origen tanto del Consejo de Estado erigido como un tribunal administrativo, y como de un proceso contencioso administrativo de justicia retenida, a más de sus funciones originarias, fué convertido en un organismo preparador de leyes y dirimidor de los negocios contencioso administrativos, con resoluciones en las que se reflejaba el sistema de jurisdicción retenida.

Todo esto, acompañado del principio en que se inspiró el legislador francés a que hemos hecho mención consistente en la incompetencia de la autoridad judicial para conocer asuntos de orden administrativo, reflejado en su artículo 1º hizo manifiesta la enorme similitud al Consejo de Estado de aquel régimen.

Estableció además dentro del -- Consejo de Estado, una sección para conocer de las cuestion<sup>es</sup> de lo contencioso administrativo que limitativamen

te se señalaban, compuesta por cinco consejeros, cuyo nombramiento correspondía al Presidente de la República.

Para que esta sección de lo contencioso administrativo pudiera dirimir las controversias de su competencia, era necesario que se agotara previamente una instancia conciliatoria ante el Ministerio de la Materia.

Las resoluciones pronunciadas por esta sección, eran susceptibles de revisión ante un Consejo de Ministros, a petición de cualquiera de las partes.

Tales cuestiones las enumeraba en su artículo segundo como sigue:

"Art.2.- Son cuestiones de administración las relativas:

I.- A las obras públicas.

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

III.- A las rentas nacionales.

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

sociedad.

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

VI.- A su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil".

Para dilimitar de mejor manera la competencia del Consejo en lo contencioso administrativo, se creó un tribunal para resolver las controversias que por sus atribuciones propias surgieran entre autoridades administrativas y judiciales.

Sobre este particular el artículo 6 de la referida Ley rezaba:

"Artículo 6.- Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la Primera Sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de dos Magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. Será Presidente de este Tribunal el que lo fuere de la misma Sala y sólo votará en caso de empate para decidirlo".

Por lo que hace al procedimien-

to administrativo a que hicimos mención, se encontraba regulado en el artículo 6° del Reglamento, obligando al particular, para estar en condiciones de demandar a la Administración a presentar previamente ante el ministerio que corresponda conocer del caso por su materia "o que haya dictado la medida administrativa que se reclame, una Memoria en que expondrá con sencillez y claridad los hechos y fundamentos legales, fijará en conclusiones precisas el objeto de la reclamación y enunciará las piezas que presentare en apoyo de su demanda". A partir de la fecha de la presentación de la Memoria se contaba con un mes para llegar a un acuerdo con la Administración; en caso contrario, la demanda era remitida a la sección del contencioso, haciendo desde luego las notificaciones correspondientes al Procurador General y al particular.

Una vez hechas estas notificaciones, se concedía un término de 20 días al Procurador para contestar y otro de tres al demandante para replicar. En caso de que la sección considerara pertinente alguna prueba, se fijaban los hechos a probar y el lapso para su desahogo. A su conclusión se abría por seis días el de alegatos y, al fenecer, se contaba con quince días para -

dictar la resolución respectiva.

Sobre esta última, es de destacarse lo expresado por el artículo 20 en el sentido de -- que "Esta resolución se notificará a las partes y se pasará copia de ella a todos los ministros", significando que debiera notificarse inclusive a quienes no eran partes en tal negocio. Pero esto no era todo, más adelante se establecía que para ser ejecutable la resolución emitida por la sección del contencioso era necesaria la conformidad de la totalidad de los ministros.

Ahora bien, en caso de inconformidad de alguna de las partes o de alguno de los ministros restantes el asunto se turnaba en apelación ante el Consejo de Ministros del Gobierno, organismo que resolvería de manera irrecurrible, es decir definitivamente, --- siendo por ello sus sentencias ejecutables.

Independientemente de este recurso de apelación contra las resoluciones de la sección existían dos recursos que se ventilaban ante ella misma: el de aclaración y el de nulidad. El primero para depurar la resolución que acarreará alguna confusión o contradicción, esto es, que no fuere absolutamente clara, en --

tanto que el segundo podía ser ejercitado contra las actuaciones por defecto de procedimiento o contra la resolución definitiva.

Las causas para reclamar la nulidad por defecto de procedimiento eran:

- a) Por no haber sido llamada la parte al juicio.
- b) Por no haber sido oída.
- c) Por no haber sido citada para prueba o para sentencia.

Las causas de nulidad contra la resolución definitiva eran las mismas, cuando habiendo sido propuestas en tiempo no se hubieren atendido, y cuando la resolución definitiva se hubiere dictado por un número de consejeros menor del requerido.

La Administración y el particular eran las partes en el procedimiento, sin embargo podían actuar como actor y demandado indistintamente.

Se consideró el carácter único del procedimiento contencioso sin importar quien de las partes, tenía el carácter de demandante. Lo curioso es que ni en la Ley ni en su Reglamento se estableció la for

ma como debiera iniciarse la instancia contenciosa en el caso de tener ese carácter la Administración.

e) En el artículo 50 de la Constitución de 5 de febrero de 1857 se restableció el principio de la división de poderes, otorgándose facultades al Poder Judicial para dirimir las controversias contenciosas administrativas. Los estudiosos del derecho del Siglo pasado desde su promulgación, realizaron importantes críticas, llegando a la conclusión única de que tal sistema era contrario a la Constitución, por considerar inconcebible el hecho de depositar por una parte lo contencioso administrativo en el Poder Judicial, y por otra crear un tribunal administrativo; además porque la administración no puede hacerse justicia a si misma.

Al lado de estos argumentos, se hizo notar la invasión de la Administración al terreno del Poder Judicial.

Es importante mencionar que en el artículo 97, se delimitaba la competencia de los Tribunales de la Federación, como sigue:

"Artículo 97.- 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.

II.- De las que versen sobre de recho marítimo.

III.-De aquellas en que la Fede ración fuere parte".

El 29 de mayo de 1884 este artí culo en su fracción I fué reformado para quedar:

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

El texto de la fracción I de es te artículo fué homólogo a la fracción I del 104 de la -- Constitución de 1917, sufriendo posteriormente algunas re formas.

f) Siendo Presidente de la Repú blica Don Venustiano Carranza, el 1º de diciembre de 1916

fué presentado ante el Congreso Constituyente de Querétaro el "Proyecto de Constitución Reformada".

En su exposición de motivos resaltaba la necesidad de llevar a la realidad los sabios y bien encaminados principios establecidos en la Constitución de 1857 que se reformaba y que habfan quedado en simples especulaciones, sin haber podido proporcionar ninguna utilidad positiva.

Este proyecto de reformas, no obstante aportar nuevas ideas, conservó sustancialmente el sistema de justicia administrativa seguido por la Constitución que se derogaba.

Tuteló el principio de la división de poderes disponiendo en su artículo 49 lo siguiente:

"Art.49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, con-

forme a lo dispuesto por el artículo 29".

La división de poderes es característica de lo que conocemos como Estado de Derecho, en el que el poder siempre está regulado por leyes, con el objeto de impedir los abusos de quienes ejercen las funciones públicas.

Asimismo, forma parte de la estructura de los regímenes democráticos y liberales, obligando a que se establezca una distribución equilibrada de las funciones estatales, puesto que coloca a un poder frente a otro.

Habiendo cobrado vigencia esta Constitución, las vías procesales existentes para impugnar las resoluciones administrativas eran el juicio de amparo y el proceso de legalidad que terminaba en su tercera instancia con el recurso de súplica.

Estos mismos estuvieron previstos por los artículos 103 y 104 del propio ordenamiento jurídico, respectivamente, y regulados por la Ley de Amparo de 8 de agosto de 1917 que apareció publicada como Proyecto de Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal.

Corte, comprendiendo también las sentencias de los tribunales federales, agregando a la simple interpretación de leyes federales y tratados internacionales, su aplicación.

Como consecuencia de lo anterior la Suprema Corte estaría en condiciones de modificar y revocar las sentencias de segunda instancia, de acuerdo con la ley.

Este recurso fué suprimido por reforma constitucional del artículo 104, fracción I de la Constitución, publicada el 18 de enero de 1934.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 29 de agosto de 1934, que substituyó a la anterior de 1928, dió término a esa situación - hasta entonces existente, otorgando competencia para conocer de los juicios de oposición en materia contenciosa administrativa a los Jueces de Distrito, y a los Tribunales de Circuito, en primera y segunda instancias, respectivamente.

Si observamos hasta este momento la evolución del contencioso administrativo mexicano, veremos que ha sido organizado bajo el sistema de justicia administrativa judicialista o angloamericano, ya que

El recurso de súplica fué establecido dada la insuficiencia del juicio de amparo "para fijar la interpretación de las leyes federales en los casos en que estas debían ser aplicadas por los Tribunales del Orden Común, ya que la sentencia de amparo no podía modificar la dictada por dichos tribunales", situación -- que menguaba la administración de justicia porque resultaba que los Tribunales Superiores de cada Estado de la República hacían su propia interpretación de las leyes federales. Igualmente demeritaba los derechos de la Federación, en virtud de ser ella la única, a través de sus tribunales, la facultada para interpretar sus leyes.

Con tal recurso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podría interpretar las leyes federales, dictando para el caso "una sentencia que confirme, modifique o revoque la dictada por los Tribunales Locales".

En la Exposición de Motivos de la Ley de Amparo se determinó el objeto del recurso como destinado a fijar la interpretación de leyes federales y tratados celebrados con otros países; sin embargo en el cuerpo de la Ley se amplió la competencia de la Suprema -

han sido los Tribunales del Poder Judicial los facultados para resolver las controversias de tipo administrativo; organización interrumpida sólo por el sistema Lares - tipo francés.

### 3.- LEY DE JUSTICIA FISCAL.

Con base en las facultades extraordinarias conferidas por el Decreto de 30 de diciembre de 1935 para organizar los servicios públicos hacendarios, el Poder Ejecutivo expide la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, que entró en vigor el 1º de enero de 1937. Con ella se transforma absolutamente el sistema contencioso administrativo mexicano, pues tanto en su Exposición de Motivos como en su cuerpo se abandona por inconveniente una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial, en asuntos tributarios.

Igualmente se confirmó el reconocimiento del proceso contencioso administrativo en el orden federal mexicano que aunque en forma precaria ya existía, habiendo sido otorgada a la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado en 1853, siguiendo desde luego el sistema francés.

En la Exposición de Motivos de la Ley se precisó su propósito, estableciendo "el de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la justicia administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos". Consideró como el medio más indicado para la obtención de este resultado una jurisprudencia que se "construya alrededor de principios uniformes, capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a substituir con -- ventaja a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendada".

La vigencia de esta Ley fué corta, pues quedó abrogada por Decreto de 30 de diciembre de 1938, sin embargo fué la que dió vida al Tribunal Fiscal de la Federación y, su innovación quedó insertada en el Código Fiscal de la Federación, cuerpo legal que la abrogaba.

#### 4.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA -- FEDERACION.

Este Tribunal fué creado sin base legal alguna. La Constitución no autorizaba la existencia de tribunales administrativos como lo era el Tribunal Fiscal de la Federación. Nace anticonstitucionalmente.

Hubieron diversos expositores - en su defensa, pero ninguno pudo justificar plenamente su constitucionalidad y no fué sino 10 años después, precisamente con la reforma de 16 de diciembre de 1946, cuando - al modificarse la fracción I del artículo 104 Constitucional, adquirió su investidura legal como un tribunal administrativo y, considerado ya como un tribunal de lo contencioso administrativo en la enmienda de 1968 en la que quedó sustituida la referencia a Tribunales Administrativos dotados de plena autonomía, por la expresión de "Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo - dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares". (Dolores Heduán V. "Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación" Pág.13).



El Tribunal Fiscal de la Federación, se instituye como un Tribunal independiente de las autoridades que integran el Poder Ejecutivo, con facultades otorgadas por el artículo 1º de la Ley de Justicia Fiscal y, posteriormente 146 del Código de 1939, para actuar en representación del Ejecutivo, en virtud de la delegación de facultades legalmente establecidas, esto es, surge a la vida jurídica como un tribunal administrativo de justicia delegada, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

El artículo 14, en su fracción I, de la primera de las citadas leyes, dió competencia a las cinco Salas que originariamente integraban el Tribunal para conocer de los juicios intentados contra resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias y de cualquier organismo fiscal autónomo, que sin ulterior recurso administrativo, determinaran la existencia de un crédito fiscal, lo fijarían en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación.

Este texto fué recogido íntegramente por la fracción I del artículo 160 del Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1º de enero de

1939.

A partir del 1º de enero de --- 1947, las Salas del referido Tribunal aumentaron a siete, dada la incorporación a su competencia de las controver--sias fiscales originadas en el Distrito Federal, quedando el servicio de justicia fiscal de este último ajustado a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

En la reforma de la fracción I del referido artículo 160 con vigencia a partir del 1º de enero de 1952, se aumentó la competencia de dichas Salas, para conocer no tan sólo de las "resoluciones" de la Se--cretaría de Hacienda, sino también de las "liquidaciones".

Una nueva encomienda que entró en vigor el 1º de enero de 1966 volvió a modificarla, incluyendo resoluciones y liquidaciones de la Tesorería del Distrito Federal, del Instituto Mexicano del Seguro So---cial y de cualquier otro organismo fiscal autónomo.

Así las cosas, en el Código Fiscal de la Federación vigente desde el 1º de abril de 1967, ya no se señalan las reglas de competencia a que nos hemos -venido refiriendo, las mismas se consignaron en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federaci

ción como sigue: "Las Salas del Tribunal conocerán de -- los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas..." fracción I "dictadas por autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de los organismos fiscales autónomos, en que se determina la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación"... fracción IV "que impong<sup>an</sup> multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal".

Con motivo de la promulgación de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que posteriormente analizaremos, la fracción IV fué reformada el 28 de diciembre de 1971 y publicada en el Diario Oficial del 29 siguiente, quedando como sigue: "...Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas"... "que impong<sup>an</sup> multas por infracción a las normas administrativas federales y a las disposiciones fiscales del Distrito Federal".

## CAPITULO III

### TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

- 1.- Exposición de Motivos de la Ley que lo creó.- ---
- 2.- Análisis del texto original de la Ley que lo creó.-
  - a) Generalidades.- b) Integración.- c) Funcionamiento.- -
  - d) Procedimiento.- e) Partes.- f) Notificaciones y términos.- g) Improcedencia del juicio.- h) Suspensión de actos reclamados.- i) Pruebas.- j) Demanda y audiencia.- -
  - k) Sentencia.- l) Medios de apremio.- m) Recursos.- n) Jurisprudencia.

1.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA  
LEY QUE LO CREO.

Durante el periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión que empezó el 1º de enero de 1971, el C. Presidente de la República envió a dicho Poder la iniciativa de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de acuerdo con la Exposición de Motivos que procedo a transcribir:

"En uso de la facultad que me confiere el artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formulo la presente iniciativa, fundándome en los siguientes motivos:

Con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz se propone la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; la justicia que se imparta

en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá -- ser expedita, pronta y pública. Además, siempre será carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtúe, el Tribunal, en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, 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.

El sistema de justicia administrativa que se establece, permite al pueblo un acceso directo, sin formalismos, a un sistema en donde, en forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, se encuentran los mejores medios para lograr los fines de la justicia.

Tendrán acción ante el Tribunal los individuos presuntamente agraviados y serán causas para ocurrir ante él la incompetencia de la autoridad; el incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento; la violación de la ley o el no haberse aplicado la debida; la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar tratándose de actos discrecionales y el retraso en la contes

tación a una pretensión particular.

La Ley se divide en dos Títulos: el primero se refiere a la organización y competencia del Tribunal, y el segundo, al procedimiento.

El Tribunal será un órgano colegiado que funcionará en pleno o en salas. Se prevé la existencia de salas auxiliares constituidas por magistrados supernumerarios, que se irán creando conforme a las necesidades del mayor volumen de trabajo.

En la parte orgánica se fijan los requisitos para ser magistrado del Tribunal; las normas relativas a designación del presidente de éste y de sus salas; la manera de suplir o de sustituir al presidente del Tribunal así como a los magistrados, en sus faltas temporales, y de cubrir los puestos vacantes en las faltas definitivas; la concesión de licencias; la designación de secretarios, actuarios y empleados, entre los que se cuenta un secretario general de compilación y difusión; los impedimentos para desempeñar otros cargos o empleos con los que hay incompatibilidad; el procedimiento para resolver los conflictos que surjan por razón de jurisdicción o competencia; el funcionario del pleno del Tribunal

y sus atribuciones, así como las atribuciones de su presidente y las de las salas.

En el orden administrativo existen varias leyes y reglamentos que prevén recursos contra su aplicación. Será optativo para el particular agotarlos previamente o interponer desde luego el juicio ante el Tribunal; pero si prefiere lo segundo, no podrá hacer valer después los recursos, para no duplicar los medios de defensa, el procedimiento, ni las resoluciones.

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

Se da intervención en los juicios a los terceros cuyos intereses puedan resultar afectados con las resoluciones que se dicten, en cumplimiento de la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional.

De nada serviría el juicio ante el Tribunal ni la resolución favorable al demandante si durante la tramitación de aquel se consumaran irreparablemente los actos o determinaciones impugnados, por lo cual se prevé la suspensión de éstos, de tal forma que en nin-



gún caso se exijan mayores requisitos que los previstos - por la Ley de Amparo y aún se dispensarán los de carácter económico a las personas que notoriamente no puedan satisfacerlos por insolvencia.

Sólo se podrá negar la suspensión cuando de modo evidente se perjudique con ella el interés general, en los casos que se señalan.

La suspensión se resolverá por la propia autoridad demandada, con objeto de obviar trámites y de hacer más expedito y rápido su otorgamiento.

El procedimiento consistirá simplemente en la demanda, la contestación y la audiencia, - en la que se desahogarán las pruebas y se dictará la sentencia, salvo que deban examinarse numerosas constancias, en cuyo caso se dictará en un plazo máximo de diez días.

Para formular la demanda se emplearán formas impresas que proporcionará el Tribunal, en las que habrá espacios que se llenen con los datos esenciales, como el nombre y domicilio del actor, la resolución o acto impugnado, la autoridad o autoridades demandadas, el tercero si lo hubiere, la exposición de los hechos y de ser posible los fundamentos de derechos, las pruebas

que se propongan y lo que se pida. Lo anterior sin perjuicio de que puedan anexarse las ampliaciones y documentos que se deseen.

El propio Tribunal tendrá personal suficiente para llenar dichas formas con los datos -- que proporcionen los interesados y este servicio será gratuito.

La razón que justifica todas estas medidas es que el Tribunal tendrá que conocer, principalmente, de actos o determinaciones que en su mayoría -- afectan a personas pertenecientes a los sectores menos favorecidos de la población, y por ello es preciso que se les facilite el medio de hacer valer sus inconformidades y sus quejas; que se les atienda con amplio espíritu de equidad y con el verdadero propósito de poner la justicia al alcance del pueblo, sin formalismos que lo estorben ni tecnicismos que lo dificulten.

Como no tendría objeto que llegaran a las salas asuntos notoriamente improcedentes, restandoles tiempo para la atención de los casos que requieren estudio, se introduce un proceso de depuración por medio del cual, al recibir la demanda, el presidente del --

Tribunal podrá desechar la que se promueva contra actos o resoluciones ajustados a la ley o a precedentes bien de finidos, si encuentra que se ha presentado con el fin de retrasar la ejecución de un acto plenamente legal.

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

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

Las sentencias, que no tendrán formalidad alguna, nulificarán los actos o determinaciones impugnados, y en su caso, ordenarán la reposición del procedimiento, indicarán los términos en que debe modifi-

carse el acto impugnado, o decretarán la condena que proceda.

No habrá más recurso que el de reclamación y sólo podrá interponerse contra las providencias o acuerdos de trámite que dicten el Presidente del Tribunal, los presidentes de las salas o los magistrados instructores.

Se considera importante que se vaya formando la jurisprudencia referente a los asuntos de que conozca el Tribunal, la cual servirá de regla uniforme y constante para su aplicación por las salas del propio Tribunal y en su caso podrá servir de base para reformar las normas jurídicas a que ésta se refiera. Por ello se prevé que las sentencias de las salas constituirán jurisprudencia siempre que lo resuelto sobre una cuestión determinada se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad. La jurisprudencia será obligatoria para las salas. Podrá modificarse observando las mismas reglas establecidas para su formación. Cuando haya contradicción entre sentencias dictadas por las salas, el Tribunal en pleno lo decidirá formando así también jurisprudencia.

dencia, a fin de que ésta sea homogénea en lo referente a cada materia.

A fin de acabar con todo formalismo que obligue a los magistrados a resolver en un determinado sentido, a pesar de que en justicia debieran sentenciar en otra forma, se hace obligatorio suplir la deficiencia de las demandas.

No obstante la simplicidad del procedimiento, se han conservado las formalidades esenciales que no pueden variarse, porque constituyen garantías consagradas en nuestra Carta Magna".

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fué aprobada y se promulgó el 26 de febrero de 1971.

## 2.- ANALISIS DEL TEXTO ORIGINAL DE LA LEY QUE LO CREO.

Dado el carácter genérico de la Exposición de Motivos que ha quedado transcrita, a continuación analizaré diversos aspectos conforme al texto original de algunos artículos de la Ley mencionada, que al efecto estimo de importancia:

a) El Tribunal tiene "plena auto  
nomfa para dictar sus fallos y es independiente de cual--  
quier autoridad administrativa". Es competente para re--  
solver "las controversias de carácter administrativo que  
se susciten entre las autoridades del Departamento del --  
Distrito Federal y los particulares, con excepción de los  
asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal -  
Fiscal de la Federación". (Art.1º).

No obstante que de acuerdo con -  
el artículo 3º de la Ley a estudio, los Magistrados del -  
Tribunal son nombrados por el Presidente de la República,  
a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Fede--  
ral y con aprobación de la Cámara de Diputados o en su deu  
fecto la Comisión Permanente, ningún órgano que no sea el  
propio Tribunal tendrá influencia en los fallos que pro--  
nuncie, siendo en consecuencia un Tribunal de justicia de de  
legada.

b) El Tribunal de lo Contencioso  
está integrado por diez Magistrados, uno de los cuales se  
rá el presidente del Tribunal, cuyo cargo temporal es de  
un año (Art.5) con las siguientes atribuciones:

"ARTICULO 20.- Son atribuciones

del Presidente del Tribunal:

I.- Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades;

II.- Conocer y despachar la correspondencia del Tribunal, salvo la reservada a los presidentes de las salas;

III.- Presidir las comisiones que designe el Tribunal en pleno;

IV.- Dirigir los debates y cuidar de la conservación del orden en las sesiones del Tribunal en pleno;

V.- Turnar las demandas;

VI.- Tramitar los asuntos de la competencia del pleno del Tribunal, hasta ponerlos en estado de resolución y remitirlos al magistrado que haya designado por turno como ponente;

VII.- Designar y remover al personal administrativo del Tribunal, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes y las normas de carácter general que dicte el Tribunal en pleno;

VIII.- Conceder o negar licencias al personal administrativo, en los términos de las dispo-

siciones aplicables, previa opinión del presidente de la sala que corresponda;

IX.- Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina del Tribunal e imponer las sanciones administrativas que procedan a los secretarios, actuarios y empleados administrativos, conforme al Reglamento Interior del Tribunal, Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo, y demás disposiciones legales aplicables;

X.- Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal;

XI.- Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos las correspondientes actas, en las que se harán constar las deliberaciones del Tribunal en pleno y los acuerdos que éste dicte;

XII.-Firmar con el Secretario General de Acuerdos, los engroses de resoluciones del Tribunal en pleno;

XIII.- Realizar los actos que no requieran la intervención del Tribunal en pleno o de las Salas, conforme a esta Ley, y

XIV.-Las demás que le confiera -



el pleno".

También forman parte del Tribunal un Secretario General de Acuerdos, los Secretarios necesarios para el despacho de los negocios de la Presidencia, los Secretarios necesarios para el despacho de los negocios de cada Sala, un Secretario General de Compilación y Difusión, encargado de la edición y envío a la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal de las Tesis de Jurisprudencia y precedentes del Pleno y de las Salas para su publicación, los Actuarios que determine el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal; y los Empleados que determine dicho Presupuesto.

c) El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas. El primero está compuesto por todos los Magistrados del Tribunal siendo necesario para que pueda funcionar, la presencia de más de las dos terceras partes de sus miembros (Art.16). Sesionará públicamente fuera de las horas de despacho de las Salas, dos veces por semana en forma ordinaria y extraordinariamente cuando así lo estime el Presidente del Tribunal o lo soliciten tres o más magistrados (Art.17).

El Tribunal en Pleno tiene las -

siguientes atribuciones:

"ARTICULO 19.- Serán atribuciones del Tribunal en Pleno:

- I.- Designar a su Presidente;
- II.- Establecer las reglas para la distribución de los negocios entre las diversas salas del Tribunal;
- III.- Fijar la adscripción de los magistrados;
- IV.- Conceder licencias a los magistrados, hasta por un mes cada año con goce de sueldo, por causa justificada y hasta por tres meses sin goce de sueldo;
- V.- Nombrar, remover y conceder licencia, a los secretarios y actuarios;
- VI.- Formular anualmente el proyecto de presupuesto del Tribunal, para ser remitido al Departamento del Distrito Federal;
- VII.- Expedir, modificar y substituir el Reglamento Interior del Tribunal;
- VIII.- Dictar las normas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de

la competencia del Tribunal;

IX.- Decidir sobre las contradicciones que surjan entre las resoluciones de las Salas. Las decisiones que adopte en estos casos tendrán fuerza jurisprudencial;

X.- Resolver los recursos que establezcan las leyes;

XI.- Conocer y resolver sobre las excitativas que formulen las partes en el juicio, cuando el Magistrado instructor no formule proyecto de sentencia en el plazo establecido en esta Ley, o cuando los magistrados integrantes de la Sala no firmen el proyecto, o cuando el magistrado disidente de la mayoría que se haya reservado el derecho de voto particular, no lo formule dentro de un término de diez días, o cuando el magistrado que obtenga mayoría para el contraproyecto, no lo formule dentro del mismo término;

XII.- Calificar excusas en los términos de esta Ley; y

XIII.- Las demás que determinen las Leyes".

Por lo que hace a las Salas, el

artículo 2º establece que serán tres, formadas por tres - Magistrados cada una, con la posibilidad de aumentar dos salas más, si es necesario y a juicio del pleno, en cuyo caso, los magistrados que las integren serán supernumerarios. Sus audiencias son públicas, dentro del horario ordinario de labores (Art.22). Cada una de las Salas tendrá su presidente.

Sus atribuciones son:

"ARTICULO 21.- Son atribuciones de las Salas del Tribunal:

1.- Conocer, en los términos de Ley, de los juicios que promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal, con excepción de las materias señaladas para la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en las que el presunto agraviado alegue como causa la ilegalidad;

a) Incompetencia de la autoridad;

b) Incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento;

c) Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida;

d) Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar, tratándose de actos discrecionales; y

e) La falta de contestación a -- una petición del particular dentro del término de quince días, a menos que las Leyes o reglamentos fijen otro plazo, o la naturaleza del asunto requiera término diverso.

II.- Atender las quejas que se - presenten por incumplimiento de las sentencias que dicten;

III.- Conocer de los recursos de reclamación conforme a lo dispuesto en esta ley".

d) Los juicios que se promuevan ante este Tribunal están regidos por su Ley y si no existe alguna disposición en ella aplicable al caso, será de aplicación supletoria el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, siempre que no se oponga a lo dispuesto por la Ley (Art.24).

e) El artículo 31 señala cuales son las partes en el procedimiento contencioso administrativo, como sigue:

"ARTICULO 31.- Serán partes en - el procedimiento:

I.- El actor;

II.- El Departamento del Distrito Federal representado legalmente por el Jefe del mismo o la autoridad que ordene, así como la que ejecute o trate de ejecutar la resolución o acto administrativo impugnado, o en su caso, quienes sustituyan a las ordenadoras o ejecutadoras.

III.- Siempre será parte demandada el Director General a cuya área de atribuciones corresponde la materia de la resolución o acto impugnado, quien contestará la demanda y representará al jefe del departamento, salvo que éste delegue en otro funcionario su representación, y

IV.- El tercero perjudicado o sea cualquiera persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal".

"Estarán legitimadas para demandar, las personas que tuvieren un interés que funde su pretensión " (Art.32).

f) Se señalan como días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los jui

cios todos los del año, excepto: domingos, 1º de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º y 5 de mayo, 16 de septiembre, 12 de octubre, 20 de noviembre, 25 de diciembre y aquellos en los que el Tribunal suspenda labores (Art.37), entre -- los que en la actualidad deben considerarse los sábados en virtud de las nuevas disposiciones sobre el calendario de actividades del Departamento del Distrito Federal.

Las notificaciones surten sus efectos a partir del día siguiente al en que sean hechas, (Art. 39), siendo el término para presentar la demanda de quince días hábiles, contados desde el día siguiente al en que se haya notificado al afectado la resolución o acuerdo que reclame, o al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiere ostentado sabedor de los mismos (Art.42).

Las notificaciones deberán hacerse conforme a lo establecido por la Ley, por lo que las -- partes a las que se hiciere una notificación irregular, podrán pedir su nulidad antes de que se dicte sentencia, que el Tribunal decidirá de plano. (Art.44).

g) El artículo 49 enumera los casos en que es improcedente el juicio ante el Tribunal de -

lo Contencioso:

"ARTICULO 49.-La acción adminis--  
trativa es improcedente:

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

II.- Contra actos del propio Tri-  
bunal;

III.- Contra actos que sean mate-  
ria de otro juicio contencioso administrativo que se en---  
cuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo ac-  
tor, contra las mismas autoridades y por el propio acto ad-  
ministrativo, aunque las violaciones reclamadas sean diver-  
sas;

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

V.- Contra actos que no afecten  
los intereses del actor, que se hayan consumado de un modo  
irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácita-  
mente, entendiéndose por estos últimos aquellos contra los  
que no se promovió el juicio dentro de los plazos señala--  
dos por esta ley;



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

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

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

IX.- Cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo; y

X.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley".

h) Conforme al artículo 51 puede solicitarse la suspensión del procedimiento de ejecución - que pudiera seguir la autoridad ejecutora respecto del acto administrativo o resolución impugnada, para prever la - posibilidad de que con tal ejecución dejara de existir el objeto o la materia del juicio.

Dicha suspensión la podrá conceder el Presidente de la Sala a la que se turne el asunto en el auto de radicación, caso en que de inmediato se notificará a la autoridad demandada, para su cumplimiento.

Cuando proceda la suspensión, pero se corra el riesgo de que con ella se pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio.

Para que surta sus efectos la suspensión, el actor deberá otorgar la garantía que señale el Presidente de la Sala.

"Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de tercero no estimables en dinero, el Presidente de la Sala que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía" (Art.53).

i) En el juicio contencioso administrativo se admitirán todas las pruebas, excepto la confesional y las que fueren contrarias a la moral y al derecho. "Aquellas que ya se hubieren rendido ante las autoridades demandadas, deberán ponerse a disposición del Tribu-

nal con el expediente relativo, a petición de parte" (Art. 57).

Al ofrecerse la prueba testimonial podrán exhibirse las copias de los interrogatorios que serán calificados por la Sala, y al tenor de los cuales deberán ser examinados los testigos, que no podrán exceder de tres por cada hecho. Los cuestionarios para el desahogo de la prueba pericial también deberán ser presentados con anterioridad y conforme a ellos los peritos deberán rendir su dictamen en la audiencia.

"Los testigos deberán ser presentados por el oferente, y sólo en el caso de que éste manifieste imposibilidad para hacerlo, el Tribunal los mandará citar" (Art. 62).

j) Para atender debidamente al particular que acuda al Tribunal a reclamar algún acto o resolución de su competencia, éste organismo proporcionará formas impresas de demanda, para que sea llenada gratuitamente por el personal que se designe al efecto, insertando los datos que se le proporcionen (Art. 64).

La demanda deberá contener los siguientes requisitos de acuerdo con el artículo 63:

- I.- El nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II.- La resolución o acto administrativo impugnado;
- III.- La autoridad o autoridades demandadas;
- IV.- El nombre y el domicilio del tercero perjudicado, si lo hubiere;
- V.- La pretensión que se deduce;
- VI.- La fecha en que se presenta al Tribunal;
- VII.- La descripción de los hechos, y, de ser posible, los fundamentos de derecho;
- VIII.- La firma del actor. Si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero la huella digital; y
- IX.- Las pruebas que el actor o frezca rendir".

El actor deberá acompañar una copia de la demanda para cada una de las demás partes y podrá anexarla con los escritos, datos, documentos y demás -

elementos que considere necesarios.

Tanto el servicio de formulación de demanda, como el de defensoría de oficio son gratuitos. El defensor de oficio será comisionado por el Departamento del Distrito Federal (Art.64).

Dentro de las 24 horas de haber recibido la demanda, el Presidente del Tribunal la turnará a la Sala que corresponda (Art.65). El Presidente de dicha Sala, de no encontrar alguna causa que amerite su desechamiento o alguna irregularidad u obscuridad de la misma, emplazará a las partes para que emitan su contestación en el término de cinco días, "apercibiéndolas de que de no hacerlo se presumirán ciertos los hechos expuestos en la demanda. En el mismo acuerdo citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de diez días".

El artículo 68 dispone: "si la autoridad demandada no contestara dentro del término señalado en el artículo próximo anterior, el Tribunal declarará la preclusión correspondiente considerando confesados los hechos, salvo prueba en contrario".

Si se contesta la demanda o se declara la preclusión, el Presidente de la Sala turnará el -

asunto al magistrado que corresponda, para que se lleve a cabo la audiencia (Art.69).

La recepción de las pruebas de -- acuerdo con el artículo 73 se hará en la audiencia de conformidad con las siguientes reglas:

I.- Se aceptarán o desecharán -- las documentales oportunamente ofrecidas, o las supervenientes;

II.- Si se ofrece prueba pericial, cada parte podrá nombrar un perito quien dictaminará por escrito u oralmente. Las partes y la Sala podrán formular observaciones y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en relación con los puntos sobre los que dictaminen;

III.- Cuando se hubieren presentado interrogatorios por las partes, en relación con la prueba testimonial, las preguntas deberán tener relación directa con los puntos controvertidos y deberán estar concebidas en términos claros y precisos, procurando que en una sola no se comprenda más de un hecho. La Sala deberá cuidar que se cumplan estas condiciones, impidiendo preguntas que las contraríen. La protesta y examen de los testigos

se hará en presencia de las partes. Al formularse repreguntas se seguirán las mismas reglas. La Sala podrá hacer las preguntas que considere necesarias;

IV.- No se requerirá hacer constar en el acta las exposiciones de las partes sobre los documentos ni las preguntas o repreguntas a los testigos, -- bastando se asienten las respuestas; y

V.- La Sala desechará las pruebas que no se hubieren ofrecido en la demanda o contestación, salvo las supervenientes. Contra el desechamiento de pruebas procede el recurso de reclamación."

En los términos del artículo 75,- concluida la recepción de las pruebas, el Tribunal dispondrá que las partes aleguen por sí, o por sus abogados o delegados.

Ordos los alegatos que formulen las partes, el magistrado encargado del asunto propondrá a la Sala los puntos resolutivos, quien resolverá el juicio en la misma audiencia, excepto cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias, en cuyo caso podrá reservarse el fallo para un término que no excederá de diez -- días .

k) No obstante que las sentencias de las Salas no necesitan formalismo alguno, deben contener:

I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, y la apreciación de las pruebas;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para producir la resolución definitiva; y

III.- Los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decreta" (Art.77).

En este mismo artículo se establece como obligación de las Salas suplir las deficiencias de la demanda.

En el artículo 79 se establece -- que "las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado".



l) De acuerdo con el artículo 29, el Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden podrá valerse a su elección de los siguientes medios de apremio:

"I.- Amonestación;

II.- Multas de cincuenta a mil pesos, que se duplicará en casos de reincidencia;

III.- Arresto hasta por veinticuatro horas;

IV.- Auxilio de la fuerza pública".

m) Se encuentra establecido un Recurso de Reclamación que procede contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, los de las Salas o por los Magistrados, así como -- en los casos que particularmente señala la Ley. (Art.80). - Deberá interponerse dentro de los tres días posteriores a la notificación correspondiente ante el Tribunal o las Salas, según sea de quien derive el acuerdo reclamado (Art. 81). Luego se dará vista a las partes para que en un --- término común de tres días, expongan lo que en derecho convenga y una vez fenecido éste, el Pleno o la Sala, según -

REGISTRADO GENERAL

DI 21 23 19

el caso, dictará su fallo (Art.82).

n) Las Salas y el Pleno podrán -- formar jurisprudencia. Las primeras cuando en cinco ejecu-- torias no interrumpidas y aprobadas por unanimidad de vo-- tos se sustente el mismo criterio (Art.83), en tanto que - el segundo, cuando se interponga la revisión por alguna de las partes en contra de resoluciones contradictorias de -- las Salas o violación de jurisprudencia. La resolución -- que pronuncie tendrá el carácter de jurisprudencia (Art.87).

La jurisprudencia se interrumpe cuando se dicta una sentencia en contrario, siendo obliga-- torio expresar en ella las razones que se tuvieron en cuen-- ta, refiriéndolas a las que se consideraron para estable-- cer la jurisprudencia (Art.84).

Podrá igualmente modificarse, - - siendo necesaria la presencia mínima de las dos terceras - partes de los integrantes del Tribunal y el voto de la ma-- yoría de dos terceras partes de los presentes (Art.86).

El funcionario encargado de la reu-- nión de la jurisprudencia y precedentes es el Secretario - General de Compilación y Difusión. La Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal es el órgano encargado - de su publicación (Art.89).

### 3.- REFORMA A LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DE 28 DE DICIEMBRE DE 1971.

Tal como ha sido expuesto en el - Capitulo II, el Tribunal Fiscal de la Federaci3n, creado - en principio para resolver controversias fiscales de carác- ter federal, fué ampliando su competencia en los términos de diversas y muy variadas disposiciones, habiéndosele - asignado entre otros aspectos lo relacionado con juicios - promovidos contra resoluciones del Departamento del Distri- to Federal en materia de impuestos locales e imposición de multas por violación a leyes de carácter administrativo. - Esta área siguió asignada al referido Tribunal en la Ley - Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federaci3n de 24 de di- ciembre de 1966.

El aspecto de multas por infrac- ción a las normas administrativas federales y del Distri- to Federal, significó un renglón muy importante en los años de 1967 a 1971, ya que con motivo de ellas, se promovieron gran cantidad de juicios ante dicho Tribunal.

Al quedar instituido el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que en un principio atendió un escaso número de juicios, el --

Congreso de la Unión advirtió la necesidad de dotarlo de mayor competencia y por eso, mediante reforma de 28 de diciembre de 1971, publicada en el Diario Oficial del día 29 del mismo mes y año, que se efectuó a la fracción IV del artículo 22 de la referida Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, dejó de ser competente este órgano para conocer de resoluciones sancionatorias por infracción a las normas administrativas del Distrito Federal, de tal suerte que estos asuntos quedaron desde esa fecha automáticamente bajo la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en los términos de su artículo 1º, en el que se establece que será de la competencia de éste el conocimiento de los juicios intentados contra las autoridades del Distrito Federal, excepción hecha de lo que se encuentre confiado al Tribunal Fiscal de la Federación.

A partir de entonces fué incrementada la actividad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conociendo de juicios promovidos contra multas de tránsito, estacionamientos, construcciones, reglamentos y otras de muy variada índole.

Esta medida resulta acertada, por

que independientemente de que ese tipo de asuntos por su naturaleza son propios de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vino a aliviar de alguna manera las actividades del Tribunal Fiscal de la Federación.

En apartado posterior se tratará nuevamente esta situación porque, es inexplicable que existiendo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, todavía se ocupe de asuntos fiscales de su localidad el Tribunal Fiscal de la Federación.

#### 4.- REFORMA A LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL DE 2 DE ENERO DE 1973.

Por Decreto Presidencial de 2 de enero de 1973, diversos artículos de la Ley del Tribunal a estudio fueron reformados y con ello se enmendaron algunos errores existentes en el texto original, tales como los que se señalan a continuación:

a) La reforma practicada al artículo 21 consistió básicamente en constreñir la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito

Federal al conocimiento de juicios contra "actos del Departamento del Distrito Federal que resuelvan un expediente o den fin a una instancia", con lo cual se incorpora -- con las variantes que después habrán de ser comentadas -- el principio de definitividad de las resoluciones impugnables. Con anterioridad a esta reforma era posible intentar la acción contra cualquier tipo de actos o resoluciones, aún -- provisionales.

Por otra parte se suprimen dentro de este precepto las causas de anulación susceptibles de invocarse en el juicio contencioso administrativo, trasladándolas acertadamente al artículo 77 bis, que al efecto se estableció.

b) Con motivo de la reforma de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, al artículo 31 se le aumentó una fracción en la que se considera como parte en el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso al "Delegado del Departamento del Distrito Federal a cuya esfera de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución, en cuyo caso, al contestar la demanda por sí, lo hará también en representación del Jefe del Departamento".

Ségun el nuevo texto del artículo 32, sólo podrán intervenir en el juicio, "las personas que tengan un interés legítimo en el mismo o sus representantes legales".

Antes de la reforma este precepto sólo aludía a las personas legitimadas para demandar, haciendo caso omiso de sus representantes legales; con ella amplía su contenido al referirse a las partes con un legítimo interés, o bien a sus representantes.

Lo anterior resulta benéfico, en virtud de que la experiencia ha demostrado la necesidad -- del particular de designar a otra persona que en su nombre acuda a juicio a defender sus intereses haciendo valer los derechos conferidos por la ley.

c) Al referirse a las notificaciones, con la reforma se aumenta la fracción I del artículo 38 al expresar que cuando se trata de una resolución definitiva, la notificación a las autoridades se hará personalmente, ello con la finalidad obvia de preservar los derechos de las dependencias demandadas y el posible agotamiento de los recursos establecidos en su favor.

Además al reformarse el artículo

44 se establece ya ante quien debe ser presentada la nulidad de notificaciones, cosa que en su texto original se -- omitía. Igualmente se señala un procedimiento para sancionar al empleado responsable de la irregularidad.

d) En el nuevo artículo 51 se establece que quienes tienen facultades para conceder la suspensión son los Presidentes de Sala y deberán hacerlo en -- el mismo auto de radicación, quedando a su juicio fijar -- las condiciones para su otorgamiento; sin embargo, cuando se trata de multas administrativas, el Presidente de la Sala correspondiente deberá exigir que el actor garantice su importe en cualquiera de las formas que señala el artículo 52 bis, a saber:

"Tratándose de multas administrativas de suspenderá su ejecución si quien lo solicita garantiza su importe ante la Tesorería del Distrito Federal, en alguna de las formas siguientes:

- I.- Depósito en efectivo.
- II.- Prenda o hipoteca.
- III.- Embargo de bienes, o
- IV.- Fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces -



inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Los fiadores deberán renunciar expresamente a los beneficios de orden y excusión y someterse también expresamente al procedimiento administrativo de ejecución.

La suspensión dejará de surtir efecto si la garantía no se otorga dentro de los cinco días siguientes al en que quede notificado el auto que la hubiere concedido".

Esta reforma viene a significar un avance en el procedimiento contencioso administrativo porque una vez satisfecho el supuesto legal que elija el actor para garantizar ante la Tesorería del Distrito Federal el importe de la multa administrativa que impugne, inmediatamente, en el auto admisorio de la demanda se ordenará la suspensión; de otra manera, de acuerdo con lo establecido con el texto original de la Ley, se presentaría la demanda solicitando la suspensión; luego, el Presidente de la Sala la concedería condicionándola al otorgamiento de una garantía suficiente que a su juicio fijaría.

Mientras el actor satisfacía esa condición, la autoridad ejecutora estaba en posibilidad de hacer efectiva la multa impugnada lesionando los intereses

del particular e inclusive dejando sin materia el juicio.

No obstante la reforma en este -- sentido debo hacer notar que sería más eficaz al juicio -- contencioso administrativo, dado que su estructura reside entre otros en el principio de economía procesal, la adopción del sistema que al efecto se sigue en los juicios que se ventilan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en los que la suspensión es decretada directamente por las autoridades ejecutoras, acreditándoles previamente haber promovido el juicio respectivo y garantizado el interés fiscal del asunto.

De ser así, habría menos posibilidades de que el actor sufriera la ejecución del acto impugnado, previamente al pronunciamiento de la resolución que le corresponda.

e) En materia de pruebas, se crea el artículo 62 bis, que además de precisar el término concedido al actor para exhibir los interrogatorios y cuestionarios para el desahogo de las pruebas testimonial y pericial, respectivamente, el cual es de cinco días anteriores a la audiencia, establece un procedimiento para esos efectos, consistente en que el Secretario de Sala entregue una

copia de tales documentos para que las otras partes repregunten en forma verbal o escrita.

Prevé igualmente la posibilidad, en caso de discordia de los peritos de las partes, de la participación de un perito tercero y, por último, en caso de no exhibir los documentos en cuestión dentro del término señalado, quedarán desiertas tales probanzas.

El artículo 73 sólo admite como pruebas las que se rindieron ante la autoridad demandada, las supervenientes y las que habiéndose ofrecido ante la demandada no fueron rendidas por causas no imputables al oferente.

f) Contrariamente al espíritu de celeridad del procedimiento que nos ocupa, se amplían los términos para la contestación de la demanda y señalamiento de audiencia al reformarse el artículo 67; de tal manera que, el primero que era de cinco días ahora es de diez, en tanto que los diez días de que constaba el segundo se convierten en quince.

g) Se crea el artículo 77 bis, -- que como ya se había señalado enumera las causas de nulidad que pueden invocarse en el juicio contencioso adminis-

trativo las cuales con anterioridad se encontraban en el artículo 21 confundidas con la competencia de las Salas. Sobre este particular ahora se establece lo siguiente:

"ARTICULO 77 bis.- Serán causas de nulidad los actos impugnados de las autoridades demandadas:

I.- Incompetencia de la autoridad;

II.- Incumplimiento u omisión de las formalidades legales;

III.-Violación de la ley o no haberse aplicado la debida; y

IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar".

h) En los términos del artículo 79 reformado, las sentencias que declaren fundada la demanda dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o a restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indbidamente afectados o desconocidos.

Esto quiere decir, que actualmente

en caso de que la Sala considere fundada la demanda, se de  
berá declarar la nulidad del acto impugnado lisa y llanament  
te, y no como en el texto anterior, que establecía que en  
estos casos era necesario que la autoridad demandada dictar  
ra nueva resolución.

Con lo anterior, queda ratificado  
el carácter del Tribunal de lo Contencioso como un órgano  
autónomo con facultades decisorias absolutas en las controv  
ersias comprendidas dentro de su esfera de competencia.

i) Según el nuevo texto del artícul  
o 82 bis "Las resoluciones de las salas del Tribunal de -  
lo Contencioso Administrativo que decreten o nieguen sobre  
sei  
mientos, y las que pongan fin al juicio, serán recurri-  
bles por las autoridades ante el Tribunal en pleno cuando  
el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del  
Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El recurso deberá ser interpuesto  
en escrito firmado por el Jefe del Departamento del Distrit  
o Federal o por quien legalmente deba representarlo, dirig  
ido al presidente del Tribunal, dentro del plazo de diez  
días siguientes al en que surta efectos la notificación de  
la resolución que se impugna.

Al admitirse a trámite el recurso, se designará a un magistrado ponente y se mandará correr - traslado a las demás partes por el término de cinco días, - para que expongan lo que a sus derechos convenga.

Vencido dicho término, el magistrado ponente, dentro del plazo de quince días, formulará el proyecto de resolución que se someterá al Tribunal en pleno".

Con motivo de la inclusión de este nuevo artículo en la Ley, se le resta categoría a las Salas del Tribunal, pues ya no se considera que puedan calificar justificados o no, en única instancia, los actos de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, en perjuicio de los particulares.

Se incurre también en el vicio -- ya experimentado en el área de competencia del Tribunal -- Fiscal de la Federación de dejar al criterio de las autoridades estimar cuándo es de importancia y trascendencia un asunto, pues por la imprecisión de estos conceptos, tales autoridades en un momento dado, pueden recurrir caprichosamente todas las sentencias que quieran ante el Pleno del Tribunal, que es a quien corresponde conocer tales recursos.

j) Se crea el artículo 83 bis, dentro del capítulo "De la Jurisprudencia", en el que se otorga competencia en forma más precisa al pleno del Tribunal para crear jurisprudencia, con igual procedimiento que el que siguen las Salas, ésto es, cuando lo resuelto en los fallos pronunciados por el pleno se sustente en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario, con la variante de que, en este caso, deben haber sido aprobadas cuando menos por siete magistrados. La dictada por las salas, es obligatoria para ellas y debe ser aprobada por unanimidad.

La reforma también alcanza al artículo 84, en el que se substituye el término "interrupción de jurisprudencia", por el de "pérdida" de la misma, la que dejará de surtir sus efectos, cuando sea pronunciada una sentencia en contrario, que deberá expresar las razones del cambio de criterio, haciendo referencia a aquellas que se tuvieron en cuenta para establecerla.

#### CAPITULO IV

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

- 1.- Naturaleza Jurídica.- 2.- Aspectos Relevantes.- -  
a) Opciones del demandante.- b) Suplencia de la queja.- -  
c) Defensoría de oficio.- d) Jurisprudencia de las Salas.-  
e) Ejecutabilidad de resoluciones.- f) Garantía de los ac  
tos reclamados.- 3.- Comentarios Personales.- a) Estruc  
turación de la Ley.- b) Audiencias públicas.- c) Suspen--  
sión del procedimiento administrativo de ejecución.- --  
d) Plazos y términos.- e) Pruebas.- f) Definitividad de --  
las resoluciones.- g) Recursos.- h) Defensoría de oficio.-  
i) Competencia.



## 1.- NATURALEZA JURIDICA.

Conforme al análisis de la Ley comentada en el capítulo que antecede y de las reformas legales correlativas, puede concluirse que la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es la siguiente:

a) Se trata de un Tribunal de lo contencioso administrativo ya que, sin estar incorporado al Poder Judicial, tiene competencia en los términos de la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política General y de la Ley que regula su funcionamiento, para resolver las controversias suscitadas entre el Departamento del Distrito Federal y los particulares afectados por sus actos administrativos, excepto en lo que a materia fiscal se refiere.

b) Se trata por consecuencia de un órgano formalmente administrativo aunque la Ley que lo regula no lo mencione así expresamente y materialmente jurisdiccional.

c) Dicho Tribunal actúa y emite sus fallos en forma autónoma, por jurisdicción delegada.

d) Se trata de un organismo de --

plena jurisdicción, ya que en los términos de la Ley que -- regula su funcionamiento tiene imperio para hacer cumplir -- sus propias determinaciones.

e) En términos generales se trata de un tribunal de derecho; sin embargo puede actuar como -- tribunal de conciencia en aquellos casos en que se le plantean como causales de nulidad la desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar, de -- los actos reclamados.

El Tribunal en cuestión aparte de las características peculiares que determinan su naturaleza jurídica, ofrece otros aspectos de especial interés en su -- funcionamiento que habrán de analizarse en el apartado siguiente.

## 2.- ASPECTOS RELEVANTES.

Con la creación de este Tribunal se han obtenido diversos logros, de los cuales los de mayor importancia son:

a) No obstante que como ya se -- apuntó, en el procedimiento seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es aplicable el principio de definitividad, esta regla sufre una --

excepción al señalarse en el artículo 28 de la Ley que lo rige que "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 se está haciendo -- uso de dicho recurso o medio de defensa, previo desistimiento de los mismos, podrá acudir al Tribunal. Ejercitando la acción ante éste se extingue el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario".

Esta disposición supera los primeros pasos que se dieron en el Código Fiscal de la Federación de 1967, ya que en este Ordenamiento se estableció -- únicamente la posibilidad de interponer a elección del -- afectado el recurso administrativo de revocación o el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, -- pero sin hacerse extensiva tal medida a los restantes y -- numerosos recursos administrativos previstos en el mismo -- Código Fiscal y en las leyes impositivas especiales, lo -- cual ha sido determinante, porque por equivocación de la vía los particulares pierden asuntos por más razón que en cuanto al fondo tengan.

Considero benéfica esta medida, -

dado que existen diversas leyes y reglamentos en los que se establecen recursos generalmente desconocidos y carentes de una regulación adecuada de tipo procesal, que a la postre resultan engorrosos, creados con anterioridad al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que de no existir la modalidad ahora comentada deberfan agotarse forzosamente antes de la iniciación del juicio, a riesgo de que en caso contrario, éste resultara improcedente.

b) Se admite la suplencia de la queja, cuya razón de ser se deriva precisamente de uno de los objetivos principales del Tribunal, consistente según la Exposición de Motivos de la Ley que lo regula en poner a disposición del pueblo en forma directa y accesible la justicia administrativa, siendo un órgano destinado para tutelar los intereses de los particulares pertenecientes generalmente a clases desvalidas que se vean afectados por actos provenientes de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, teniendo en cuenta que no están en condiciones de contratar los servicios de un abogado que patrocine sus intereses lesionados.

En consecuencia dentro del procedimiento contencioso administrativo del Distrito Federal,-

no impera el principio de estricto derecho, según lo ha sostenido el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el amparo directo DA-649/71.

De esta manera prevalece en su mayor amplitud el imperio de la ley sobre cualquier otra circunstancia en el juicio.

c) Queda establecida una defensoría de oficio, porque ante las razones expuestas en el párrafo que antecede, se estimó necesario contar con personal capacitado para llevar a cabo un auxilio popular tomando en cuenta la impreparación en la materia de aquellas personas que se inconforman ante dicho Tribunal.

d) La jurisprudencia puede establecerse no sólo por el Pleno, sino también por las Salas. Esto constituye una novedad en el contencioso administrativo mexicano, sin que por ello se desconozca que las Salas integrantes de otros cuerpos judiciales también puedan fijar jurisprudencia.

e) La facultad de hacer cumplir -- sus determinaciones, para cuyo efecto en el artículo 29 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se consagran diversos medios de apremio y

medidas disciplinarias, obviando como sucede con las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en caso de desobediencia de la autoridad, la interposición -- obligada del juicio de amparo.

La facultad de emplear en forma directa medios de apremio y medidas disciplinarias, permite al Tribunal objeto de estudio agilizar la instrucción de -- los juicios que conoce, ya que puede conminar a las partes a actuar conforme a derecho.

f) La solicitud por parte de la -- autoridad como un requisito previo para hacer efectivas -- las garantías que se otorgan a efecto de suspender la ejecución de acto reclamado, consagrada en el artículo 55 de la Ley de la materia, cuyo trámite está sujeto a un procedimiento especial.

Esta innovación muestra la preocupación del legislador mexicano de tutelar en la mayor medida posible los derechos de los gobernados y evitar el exceso de poder de las autoridades, que lamentablemente sigue presentándose. En el juicio contencioso administrativo se acaba ya con las ejecuciones arbitrarias en cuanto a garantias se refiere y además con el trámite engorroso por par-

te del particular para evitar esa situación, en el caso de haber intentado algún recurso o medio de defensa contra -- una sentencia desfavorable a sus intereses, consistente en hacerlo saber materialmente a la autoridad ejecutora.

Existe además, dados los objetivos del Tribunal, la posibilidad de dispensar en determinados casos la garantía del interés del negocio, cuando el actor no pueda satisfacerla por notoria insolvencia.

### 3.- COMENTARIOS PERSONALES.

a) Salta a la vista inmediatamente la falta de sistema del legislador para estructurar la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, toda vez que en el Capítulo Sexto se refiere a la suspensión del acto administrativo impugnado, en el Séptimo prevé lo relativo a las pruebas y posteriormente, en el Octavo se ocupa de la demanda y audiencia, lo cual resulta ilógico, puesto que una vez citados los lineamientos o reglas generales del procedimiento, lo primero que debe regularse, es precisamente lo relativo a la demanda, ya que es con ella con la que se inicia la contención administrativa material; luego, de acuerdo con el orden procedimental, de

berá atenderse lo que corresponda, ésto es suspensión, --- pruebas, etc.

b) El Tribunal deberfa operar conforme al principio de oralidad establecido tanto en la Exposición de Motivos, como en los artfculos 71 y 76 de la Ley que lo rige, con la idea de darle mayor agilidad a los juicios de su competencia, para lo cual, en las fechas y horas señaladas de acuerdo con el primero de los preceptos citados deberfan presentarse los tres magistrados integrantes de la Sala, constituyéndose ésta en audiencia pública, para avocarse al conocimiento de los negocios correspondientes.

Esta situación, pese a que fué prevista con el ánimo de impartir con mayor eficiencia la justicia administrativa, ha venido a menos, porque generalmente resulta innecesaria la asistencia de las partes a las audiencias, pues como afirma la Dra. Dolores Heduán Virúes, en su libro Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación, página 240, "serfa más provechoso el examen detenido de las piezas de autos, que su simple lectura en la audiencia; la debida apreciación de argumentos y pruebas, que la atención puramente auditiva de alegatos generalmente reite



rativos; y la dedicación de los Magistrados al estudio -- cuidadoso de las cuestiones planteadas, muchas veces intrincadas o novedosas, que su presencia física durante -- tres horas diarias de inactividad; que es el tiempo mínimo que requeriría la celebración formal de las audiencias en cada Sala".

Por tanto y tomando en consideración que nuestro sistema jurídico es básicamente escrito, estimo que debieran suprimirse este tipo de audiencias, además de que es realmente en casos muy contados, cuando en la misma audiencia se pronuncia el fallo; tan es así, que el artículo 76 de la Ley prevé la situación de que -- "Sólo cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días" y aún en algunos asuntos se desatiende el contenido de este precepto.

Sobre este particular dejó de tomarse en cuenta la experiencia obtenida del funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación que, estando regido legalmente por los mismos principios de oralidad y de inmediatez, por sistema las audiencias se realizan sin la asistencia de Magistrados integrantes de Sala y de las partes.

c) No obstante la enmienda hecha a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal referente a la suspensión, en la que atinadamente se establecieron ya diferentes formas para garantizar el interés del negocio, sigue siendo más sencillo y práctico el sistema adoptado en los juicios que se ventilan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en los cuales la garantía se ofrece ante las autoridades ejecutoras, las cuales una vez admitida aquella, decretan la suspensión del procedimiento de ejecución, en tanto que en el juicio contencioso administrativo que nos ocupa, es forzosamente el Tribunal quien en detrimento de otras funciones de mayor importancia resuelve lo relativo a ésta.

En este último caso, el particular (parte actora) corre el riesgo de que mientras la Sala no decreta la suspensión, se siga en su contra el procedimiento administrativo de ejecución, lesionándole sus intereses.

d) También resulta contraria al principio de celeridad seguido por el Tribunal de lo Contencioso, la reforma al artículo 67 de su Ley, en virtud de que originariamente el término para contestar la deman

da era de cinco días y ahora es de diez, que quizá tomando en cuenta la dificultad de las autoridades para reunir los elementos necesarios para formularla, se haya llevado a cabo.

Por lo que hace al procedimiento del fallo en la misma audiencia, o bien dentro de los diez días siguientes, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sería más provechoso ampliar dicho término a 30 ó 60 días, para evitar de esta manera las constantes violaciones al citado precepto en que incurren las Salas del Tribunal en la actualidad.

e) El artículo 73 de la Ley del Tribunal a estudio, en el que se establece que no podrán admitirse en el juicio contencioso pruebas que no se hubieren rendido ante las autoridades demandadas, excepto cuando éstas se hubieren negado a admitirlas, es una réplica de las disposiciones que sobre el particular existen en los artículos 159 y 219 del Código Fiscal de la Federación, cuya aplicación ha sido incierta y en muchas ocasiones perjudicial a los demandantes de la buena fé.

Para evitar esa situación, las dis

posiciones que nos ocupan deberfan estar condicionadas a que el afectado hubiere tenido oportunidad legal de rendir dichas pruebas ante la autoridad demandada, esto es, -mediando un procedimiento jurfdico de ofrecimiento y desahogo de pruebas para que se respete la garantfa de audiencia.

f) Como apuntamos anteriormente se le ha restado confianza a las Salas del Tribunal que nos ocupa en cuanto a los fallos que pronuncian, ya que en la actualidad esas resoluciones son susceptibles de ser recurridas por las propias autoridades, cuando estimen de "importancia y trascendencia" el asunto, sin precisarse los supuestos para hacer dicha estimación, de tal suerte que en un momento dado, pueden recurrirse todas las sentencias pronunciadas por las Salas del Tribunal, siempre y cuando en los recursos de revisión expresen las autoridades cualquier motivo para ello, por subjetivo que sea.

Lo más grave del caso es que, de esta manera, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se proyecta, igual que como aconteció con el Tribunal Fiscal de la Federación, a ser sometido por esa falta de confianza a las determinaciones últimas del Poder Judicial, cuya intervención equivaldrfa a -

una tercera instancia establecida en favor de las autoridades.

g) En lo concerniente a los recursos, la Ley, en el capítulo respectivo, solamente reconoce dos: el de reclamación que procede contra providencias o acuerdos de trámite y el de revisión por parte de las autoridades en el caso señalado en el punto que antecede, en tanto que existe otro reconocido por la Ley en el artículo 87 también como recurso de revisión, susceptible de ser interpuesto por las partes ante el Pleno, cuando haya contradicción de resoluciones o violación de jurisprudencia por las Salas, en cuyo caso, la resolución que se dicte tendrá efectos jurisprudenciales.

h) La defensoría de oficio, destacada como uno de los aspectos relevantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, hemos visto que en los órganos del Poder Judicial no ha dado buenos resultados, por lo que ojalá que en este nuevo Tribunal efectúe fielmente sus respectivas funciones, con las características ya conocidas.

Debo hacer notar, que de acuerdo con el artículo 64 de la Ley que lo rige, dicho cuerpo de

fensor es designado por el Departamento del Distrito Federal.

Esta situación va en contra del carácter autónomo e independiente de dicho Tribunal, en virtud de que de acuerdo con estas características de él debieran depender los defensores de oficio y no de una autoridad que en todos los juicios ahí promovidos interviene invariablemente como autoridad demandada.

i) En cuanto a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sería propio de sus funciones que se ocupara también de las controversias fiscales de orden local del Distrito Federal, en virtud de que es un órgano creado para establecer la justicia administrativa en su jurisdicción.

No se admite ninguna razón jurídica para que las contiendas originadas con motivo de la aplicación de leyes que regulan impuestos decretados en favor del Departamento del Distrito Federal, permanezcan sometidas a la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación, que precisamente por su carácter federal debería concretarse a resolver conflictos tributarios de ese nivel.

Tal como aconteció en materia de multas administrativas por violación a disposiciones del Distrito Federal, con la medida propuesta en esta apartado se aliviaría el rezago del Tribunal Fiscal de la Federación.

## CONCLUSIONES

1.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un órgano formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional que conoce de las controversias suscitadas entre los particulares y el Departamento del Distrito Federal, con motivo de los actos de éste, excepto en lo que a materia fiscal se refiere, por lo cual es un tribunal de lo contencioso administrativo que actúa por justicia delegada, siendo de derecho pero con la circunstancia de que en ocasiones puede juzgar las causas de su competencia como un tribunal de conciencia.

2.- La Ley que lo regula contiene algunos aspectos positivos y novedosos dentro del contencioso administrativo mexicano, como son:

a) La opción del particular afectado por un acto de la administración pública del Distrito Federal de agotar los medios de defensa ordinarios, o bien in conformarse directamente ante el tribunal.

b) La suplencia de la queja.

c) La defensoría de oficio.

d) La facultad de las Salas de es-



tablecer jurisprudencia.

e) La ejecutabilidad de sus determinaciones.

f) Un procedimiento para hacer --  
efectivas las garantías otorgadas por los particulares para  
suspender el procedimiento administrativo de ejecución.

3.- Se sugiere que sea reformada --  
la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del --  
Distrito Federal en los siguientes puntos:

a) Que se estructure sistemática--  
mente dicha Ley, con el objeto de que los preceptos que --  
contiene sigan un orden lógico y jurídico.

b) Que se supriman las audiencias  
públicas por inoperantes.

c) Que se regule que la tramitación  
de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecu--  
ción por sencillo y práctico pueda hacerse ante la autori--  
dad ejecutora.

d) Que se suprima el recurso de re  
visión.

e) Que se reconozca como recurso -

ante el Pleno del Tribunal, la revisión prevista como medio de hacer valer contradicción de resoluciones o violación de jurisprudencia por las Salas.

f) Por razones obvias, que los defensores de oficio dependan directamente del Tribunal y no del Departamento del Distrito Federal.

4.- Se sugiere sea reformada la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, para el efecto de que se excluyan de la competencia de dicho Tribunal las controversias originadas con motivo de la aplicación de ordenamientos fiscales del Distrito Federal con lo que automáticamente dichos asuntos pasarían a ser de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

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

- ARGAÑARAS, MANUEL J.- Tratado de lo Contencioso Administrativo. Tipográfica Editora Argentina S.R.L. Buenos Aires,- 1955.
- CARRILLO FLORES, ANTONIO.- La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México.- Librería Porrúa Hnos. y Cía. México, 1939.
- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A. 8a. Edición. México, 1960.
- GARCIA ROJAS, GABRIEL.- Alocución pronunciada en la sesión comida celebrada el 30 de septiembre de 1971 ante la Asociación Nacional de Abogados de Empresa.
- HEDUAN VIRUES, DOLORES.- Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. 1a. Edición. Compañía Editorial Continental. México, 1961.
- HEDUAN VIRUES, DOLORES.- Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. Publicaciones de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal de la Asociación Nacional de Abogados. México, 1971.
- NAVA NEGRETE, ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo. - Editorial Porrúa, S.A. México, 1959.
- PALLARES, EDUARDO.- Diccionario de Derecho Procesal Civil. 5a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1966.

**RUEDA HEDUAN, IVAN.-** El Tribunal Fiscal de la Federación y su Competencia para Calificar la Constitucionalidad de Leyes. Tesis Profesional. México, 1963.

**SERRA ROJAS, ANDRES.-** Derecho Administrativo. 4a. Edición. Librería Manuel Porrúa, S.A. México, 1968.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Justicia Fiscal.

Código Fiscal de la Federación de 1938.

Código Fiscal de la Federación de 1967.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales.

Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al terminar el año de 1972. Tercera Parte.

Revista "Investigación Fiscal" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Número 69. México, 1971.

I N D I C E

	<u>Pág.</u>
PREFACIO.....	6

CAPITULO I

ANTECEDENTES GENERALES DEL  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

1.- Gran Bretaña.....	8
2.- Francia.....	11
3.- Estados Unidos de Norteamérica.....	15
4.- Bélgica.....	18
5.- Uruguay.....	21

CAPITULO II

EVOLUCION DEL CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

1.- Epoca Colonial.....	25
2.- Etapas Constitucionales.....	26
a) Constitución de 1824.....	27
b) Las siete Leyes Constitucionales.....	28
c) Acta de Reformas.....	29
d) Bases para la Administración de la Repú- blica de 1853.....	31
e) Constitución de 1857.....	38
f) Constitución de 1917.....	39
3.- Ley de Justicia Fiscal.....	44
4.- El Tribunal Fiscal de la Federación.....	46

CAPITULO III

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO -  
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO  
FEDERAL.

1.- Exposición de Motivos de la Ley que lo creó...	51
2.- Análisis del texto original de la Ley que lo creó.....	59
a) Generalidades.....	60
b) Integración.....	60
c) Funcionamiento.....	63
d) Procedimiento.....	67
e) Partes.....	67
f) Notificaciones y términos.....	68
g) Improcedencia del juicio.....	69
h) Suspensión de actos reclamados.....	71
i) Pruebas.....	72
j) Demanda y audiencia.....	73
k) Sentencia.....	78
l) Medios de apremio.....	79
m) Recursos.....	79
n) Jurisprudencia.....	80
3.- Reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 28 de diciembre de 1971.....	81
4.- Reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 2 de enero de 1973.....	83
a) Atribuciones de las Salas.....	83
b) Interés de las partes.....	84
c) Notificaciones.....	85
d) Suspensión y garantía.....	86
e) Pruebas.....	88
f) Términos.....	89
g) Causas de Nulidad.....	89

	<u>Pág.</u>
h) Sentencia.....	90
i) Recursos.....	91
j) Jurisprudencia.....	93

## CAPITULO IV

### CARACTERISTICAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

1.- Naturaleza Jurfdica.....	95
2.- Aspectos relevantes.....	96
a) Opciones del demandante.....	96
b) Suplencia de la queja.....	98
c) Defensoría de oficio.....	99
d) Jurisprudencia de las Salas.....	99
e) Ejecutabilidad de resoluciones.....	99
f) Garantía de los actos reclamados.....	100
3.- Comentarios personales.....	101
a) Estructuración de la Ley.....	101
b) Audiencias públicas.....	102
c) Suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.....	104
d) Plazos y términos.....	104
e) Pruebas.....	105
f) Definitividad de las resoluciones.....	106
g) Recursos.....	107
h) Defensoría de oficio.....	107
i) Competencia.....	108
CONCLUSIONES.....	110
BIBLIOGRAFIA.....	113