



221

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ACATLÁN"

"ANÁLISIS JURÍDICO DEL INTERÉS LEGÍTIMO COMO CAUSAL
DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE
DISTRITO FEDERAL".

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR



QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

TONY OROZCO CERON

ASESOR DE TESIS:

LIC. EDUARDO BECERRIL VEGA

ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO

MARZO 2000

27750x



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 DIOS QUE ME HA PERMITIDO DECIR ESTO Y A TODOS AQUELLOS QUE
HICIERON DE ESTA ILUSIÓN UNA REALIDAD, MI AGRADECIMIENTO
ETERNO, ELLOS SABEN QUIENES SON.

INTRODUCCION :	1
1.1. LA RELACION ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LOS GOBERNADOS.	
1.1.1 CONCEPTO Y ORGANIZACIÓN :	6
1.1.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL .	9
1.1.3. AMBITO DESCONCENTRADO	12
1.1.4. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	15
1.1.5. LA FUNCION ADMINISTRATIVA	17
1.1.6. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	19
1.1.7. DEFINICION CARACTERISTICAS Y REQUISITOS	20
1.1.8. EL ACTO ADMINISTRATIVO	23
1.1.9. CONCEPTO ELEMENTOS EFICACIA Y EXTINCION	24
1.1.10. ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	30

2.1. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS	
2.1.1. TEORÍAS QUE LOS EXPLICAN	36
2.1.2. OBJETIVOS QUE PERSIGUEN.	41
2.1.3. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MEXICO	42
2.1.4. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	45
2.1.5. SU NATURALEZA JURIDICA	46
2.1.6. COMPOSICION ORGANICA	49
2.1.7. JURISDICCION Y COMPETENCIA	52
3.1. DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	
3.1.1. CONTENIDO	59
3.1.2. LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	61
3.1.3. TRILOGIA DE LA CIENCIA PROCESAL	64
3.1.4. DE LA JURISDICCION	64
3.1.5. DEL DERECHO DE ACCION	65

3.1.6. DEL PROCESO	66
3.1.7. DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS	68
3.1.8. DE LOS DERECHOS OBJETIVOS	70
3.1.9. DE LAS PARTES EN EL JUICIO	71
3.1.10. DE LOS QUE PUEDEN INTENTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	73
3.1.11. ANALISIS DEL ARTICULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	75
3.1.12. ANALISIS DEL CONCEPTO DE INTERES LEGITIMO CONTENIDO EN LA FRACCION XIII DEL ARTICULO 2 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL RELACIONADA CON LA FRACCION XII DEL MISMO ARTICULO Y ORDENAMIENTO	78
3.1.13. DEFINICION DE INTERES	79
3.1.14. DEFINICION DE INTERES SIMPLE	80
3.1.15. DEFINICION DE INTERES JURIDICO	81
3.1.16. DEFINICION DE LEGITIMO	82

3.1.17. JURISPRUDENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	83
3.1.18. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EMITIDA EN ALUSION AL INTERES	86
4.1. DE LA IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO DE NULIDAD	
4.1.1. CONCEPTO DE IMPROCEDENCIA	89
4.1.2. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES	93
4.1.3. DEFINICIÓN DE SOBRESEIMIENTO	95
4.1.4. ANÁLISIS DE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 72 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	99
4.1.5. INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 72 DE LA LEY DE LA MATERIA	100
CONCLUSIONES	105
BIBLIOGRAFIA	107

INTRODUCCION :

El presente trabajo terminal es un intento de análisis jurídico del tema denominado interés legítimo a que se refiere La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y que es necesario demostrar u ostentar ante este Tribunal para intentar el juicio de nulidad que ahí se ventila, y que, cuando no se acredita de manera fehaciente, puede sobrevenir la improcedencia del mismo, conforme a la propia ley que rige a ese Organó Jurisdiccional, cuando el gobernado no demuestra la afectación del acto o resolución que emite la autoridad del Gobierno del Distrito Federal.

Pretende ser un estudio globalizador en cuanto a su estudio, por lo que no se soslaya la posibilidad de profundizar, analizar y reflexionar más sobre el tema motivo del trabajo.

En consecuencia, puede parecer muy esquemático y lo es, pero a nuestro juicio contiene los puntos fundamentales sobre los cuales gira el tema relativo al interés legítimo y mediante el análisis de estos puntos se logra redondear y enriquecer el tema en lo central.

Así conscientes de que la Ciudad de México, se ve sacudida por los nuevos escenarios que prefiguran el nuevo milenio, resulta de nuestra parte inquietante el hecho de estudiar y reflexionar el tema denominado interés legítimo el cual se desarrolla con la intención de conocer más esta figura jurídica, dado que, el abogado de hoy día, debe enfrentarse a un gran cúmulo de dogmática jurídica que en muchas de las veces le es desconocida por el amplio bagaje de legislación que existe en nuestra ciudad capital y que a la vez, contiene muchos conceptos jurídicos sobre los cuales necesitamos profundizar.

Al hablar de "Análisis Jurídico del interés legítimo como causal de improcedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", estamos tratando de ubicar dentro del conocimiento jurídico todo aquello que se vincule o se aproxime a lo jurídico en relación con el concepto jurídico fundamental interés legítimo.

Esto es, nuestro trabajo terminal se centra en el ámbito de una "ciencia jurídica", sin entrar al estudio de que es lo que debemos entender por ciencia o jurídico, sino que simplemente auxiliarnos de una serie de herramientas que a nuestro parecer forman parte de una ciencia jurídica en cuanto a su estudio y que permiten el atrevernos a decir que realizamos un "análisis jurídico".

Nuestra tarea se facilitó en tanto se manejaron algunos conceptos jurídicos fundamentales, en el presente trabajo terminal el concepto jurídico fundamental es el denominado interés legítimo y sus correlatos, estos conocimientos objetivos han sido elaborados y se siguen elaborando en otro ámbito el de la Teoría General del Derecho (entendiendo a ésta como la encargada de construir los llamados conceptos jurídicos fundamentales de un determinado sistema, los que han sido considerados como los materiales con los que un orden jurídico se construye), no es óbice a lo anterior el hecho de que en el presente trabajo se manejaron también otros conceptos jurídicos fundamentales que dan forma al tema central.

De igual forma el hecho de aterrizar en el derecho positivo mexicano, mismo que debe ser captado con la técnica que brinda la Dogmática Jurídica (es ella la que entiende que es interés legítimo aquí y ahora), en el presente trabajo se refleja en el análisis de la Ley que contiene tal definición y que permitió materializar esta parte del sector del conocimiento jurídico.

Una vez analizado el marco legal, resultó relevante remitirse al contenido jurisprudencial que existe respecto del tema investigado, es decir, como se han resuelto casos de la vida cotidiana en relación con la causal de improcedencia y, en su caso, cual ha sido la vinculación entre el hecho hipotético y la materialización de la ley que nos permitió una visión jurídica del juzgador sobre lo que opina respecto del interés legítimo.

Ahora bien, esta "técnica de análisis jurídico", fue posible gracias al estudio de cuatro partes fundamentales que conforman igual número de capítulos del presente trabajo.

Así es, nuestro trabajo terminal consta de cuatro bases estratégicas, sobre las cuales versa el análisis del interés legítimo como causal de improcedencia del Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En la primera de ellas, pretendemos presentar un panorama de los actores que darán vida a nuestro trabajo, esto es, fijar a los sujetos de estudio, por un lado, los gobernados y, por la otra, a los gobernantes que mediante su actuar pueden transgredir la esfera de los primeros por los actos que realizan.

En efecto, por un lado señalamos la necesidad de la sociedad de sujetarse a una serie de normas jurídicas, las cuales están bajo el resguardo de la autoridad al tener que velar por su cumplimiento y a las cuales también está sujeta, por lo que tampoco puede hacer más de lo que la propia norma le indica.

En este sentido nos dimos a la tarea de ver la forma en que se estructura la autoridad, como surge a la vida cotidiana.

Al hablar de organización de la autoridad nos referimos a la composición en específico de la Administración Pública del Distrito Federal y, en consecuencia, de los habitantes del Distrito Federal.

Una vez hecho lo anterior, destacamos el actuar de la autoridad frente a los gobernados, para ello, nos referimos al estudio de un procedimiento, pero con el calificativo de administrativo, mismo que previamente debe realizar la autoridad antes de emitir su voluntad a través de un acto administrativo y como consecuencia pudiera producir la afectación de un derecho de los gobernados, lo que nos llevo también al estudio del acto administrativo.

Todo ello lo encasillamos en un capítulo denominado la relación entre la administración pública y los gobernados.

La segunda parte se refiere al estudio de otro de los actores principales de nuestro trabajo que se traduce en la figura de los Tribunales Administrativos título que da vida a nuestro capítulo número dos.

En este sector de nuestra investigación pretendemos señalar el hecho de que se han creado estos tribunales con la finalidad de acercar la justicia administrativa a los gobernados del Distrito Federal.

Por ello, hacemos una descripción de los tipos de tribunales administrativos que existen y en especial le dedicamos mayor relevancia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al señalar su composición orgánica, jurisdicción, competencia y naturaleza jurídica.

El resultado, conocer el tipo de contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal y, en consecuencia, precisar que tipo de tribunal administrativo es considerado.

En el tercer capítulo hemos resaltado el contenido del juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal en comento, para lo cual, dimos especial relevancia a la mecánica procesal de los actos que se siguen en este juicio.

Por lo anterior, ofrecemos un panorama del juicio en cuanto a sus actos procesales, en otras palabras, el procedimiento que regula la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que rige la actuación jurídico-procesal de las partes en el juicio.

En este sector de nuestro estudio nos valimos de muchos conceptos jurídicos fundamentales, tales como el de acción, jurisdicción, proceso, derechos subjetivos, objetivos y, desde luego, el de interés legítimo.

Con ello, fijamos a los sujetos que pueden intentar el juicio de nulidad de la materia lo que nos llevo al análisis del artículo 34 de la Ley en cita, que se refiere en específico a o las personas que ostenten un interés legítimo para acudir al juicio y hagan con esto (desde luego si obtienen resolución favorable a sus intereses), vigilar el cumplimiento de la ley que deben respetar las autoridades en cualquiera de sus actuaciones.

De igual forma, esto nos condujo a diferenciar diversos tipos de interés, observados desde el punto de vista de exigencia procesal según el caso exigido por la ley.

Como resultado de esta diferenciación, nos remitimos al contenido jurisprudencial de la materia que pudiera dilucidar o confirmar estas diferencias, con lo cual, se logró reafirmar nuestro trabajo al contemplar otra herramienta de la ciencia jurídica.

Por último, nos dimos a la tarea de señalar las causales de improcedencia y sobreseimiento del juicio de nulidad del que conoce el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, partiendo de lo general a lo particular analizando primero los conceptos de improcedencia y sobreseimiento para después desglosar todas y cada una de las causales previstas por la Ley que rige al Tribunal competente y entonces sí, analizar en lo particular la causal referente a la falta ó no afectación del interés legítimo, determinando la improcedencia y sobreseimiento en su caso del juicio.

Todo esto desde luego acompañado al final de sus respectivas conclusiones a las cuales hemos llegado.

1.1. LA RELACION ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LOS GOBERNADOS.

1.1.1 CONCEPTO Y ORGANIZACIÓN :

Uno de los elementos que nos servirá de base para comprender la naturaleza y estructura jurídica del presente trabajo, es sin lugar a duda, entrar al estudio de los actores principales que darán origen a un posible conflicto de interés o de litigio en una sociedad por demás dinámica y compleja, por un lado la Administración Pública y, por la otra, los gobernados.

No podemos definir a ambos actores si antes no hemos precisado de donde surge esta relación, es así que todo nos remite a la idea de Estado como detonador de nuestro estudio.

Históricamente el Estado, durante más de dos milenios ha constituido un conjunto de problemas jurídicos y ha sido, desde entonces, objeto de estudio de la Teoría del Estado y otras disciplinas jurídicas.

Dentro de la Teoría del Estado el concepto de Estado es bastante controvertido, sin embargo, es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales. Básicamente se concibe al Estado como una corporación como una persona jurídica.

ELEMENTOS DEL ESTADO :¹

TERRITORIO	Lugar o sitio donde se establece la población.
POBLACIÓN	Conjunto de individuos que se encuentran asentados en un territorio.
GOBIERNO	El modo, forma o estilo del ejercicio del poder público que para su estudio se divide en dos : <i>Gobierno Estructural u Orgánico.</i> -Conjunto de órganos que integran la conformación del Estado. <i>Gobierno Dinámico o Funcional.</i> - Entendido como la multiplicidad de acciones en las que se revela el poder público. El gobierno se

¹ Velasco Lozano, José Luis. "Apuntes de Teoría del Estado", 1994

parece al Estado, es parte de éste, pero no es éste.

SISTEMA JURIDICO Es el conjunto de normas impero-atributivas de carácter general que integran el derecho del estado intrínsecamente unidos el Estado y el Derecho.

PODER SOBERANO Este se nos presenta en la división de poderes, o mejor dicho en la división de funciones del poder, ya que el poder es en si fuerza por naturaleza único e indivisible sino no es poder y es aquí en donde encontramos a el Derecho como freno o contrapeso de este poder pero son puntos de equilibrio para mantenerse y evitar figuras como el despotismo o absolutismo, y a la soberanía como la voluntad suprema que no admite por encima de si otra voluntad heterónoma.

Esta corporación es una corporación territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial en donde un cierto grupo de seres humanos se asientan, en la que el Estado se conduce de forma autónoma e independiente. Este último aspecto se describe como poder soberano o, simplemente, como la Soberanía acompañada de un lineamiento de normas jurídicas con aspiración de eficacia.

La caracterización anterior ha sido persistente en la doctrina jurídica a través de los años y tiene antecedentes remotos.

Lo importante de los elementos del Estado y que para efectos del trabajo es útil son tres que lo conforman : gobierno, la división de funciones del poder y la población, no sin menospreciar al sistema jurídico del cual emanan las leyes que rigen la vida de la población y fijan la competencia de cierta jurisdicción de un territorio, lo que hace especial a estos tres elementos es su relación armónica que da vida a las relaciones sociales, jurídicas y políticas de toda comunidad, lo cual trae consigo diversos problemas entre gobernante y gobernados.

Dentro de los fines u objetivos que persigue el Estado hay uno que sobresale de entre los demás que es el de lograr el bien común o general de los individuos que conforman a éste.

Partiendo del fin fundamental del Estado necesita de una serie de órganos e instituciones (entendiendo por las mismas a un grupo humano funcional con multiplicidad de tareas encomendadas que tienden a evolucionar conforme al ritmo que

la sociedad les impone), órganos e instituciones con quehaceres determinados previstos en leyes lo cual nos lleva al concepto y organización de la Administración Pública.

La administración pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.

Para el autor A. Molitor, la Administración Pública debe entenderse desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y que desde el punto de vista material es la "actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".²

Dicha Administración Pública se deposita y esta dirigida por el Poder Ejecutivo Federal, la división organización y competencia de ésta es fijada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal derivada del artículo 90 constitucional.

Para el Doctor Miguel Acosta Romero, hay dos puntos de vista mediante los cuales puede ser estudiada la administración pública.

El primero de ellos es el que denomina Orgánico el cual se identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que dependen de él y el punto de vista funcional se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. Administrar es realizar una serie de actos para conseguir los fines del estado.³

Para el autor antes mencionado la Administración Pública se clasifica en :

- a) **Activa** (Doctrina Francesa) : Funciona dependiendo del Poder Ejecutivo y conforme a la competencia que le señala el orden jurídico.

² A. Molitor, citado por Fraga. Gabino en: "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa S.A. 1995, Pág. 119

³ Acosta Romero, Miguel: "Compendio de Derecho Administrativo", Ed. Porrúa S.A. México 1996, pag. 10"

- b) **Contenciosa** : Supone la existencia de tribunales administrativos que dirimen controversias entre el Estado y los particulares por actos de aquél.
- c) **Directa** : La que se ejerce por los órganos centralizados dependientes del Poder Ejecutivo.
- d) **Indirecta** : Es la que se realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras constituciones.

Esta clasificación se dará a nivel Federal, Estatal o Municipal.

De lo anterior podemos señalar que para hacer frente a sus actividades el Estado tiene que crear una serie de áreas administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con las tareas que le son encomendadas y éstas a su vez dependan del Poder Ejecutivo, quien tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros dos poderes (Judicial y Legislativo), siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada que cuenta con una serie de elementos humanos, materiales, jurídicos y técnicos, esto es la Administración Pública.

1.1.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL .

El Primer Distrito Federal que existió en el mundo fue creado al establecerse la federación norteamericana, y recibió el nombre de Distrito de Columbia.

El móvil principal que inspiró la creación de este Distrito fue la inconveniencia de que un mismo territorio tuvieran jurisdicción órganos federales y locales, pues ello sería fuente de constantes conflictos, tal como había experimentado la Asamblea Constituyente de Filadelfia en su trato con las autoridades de Pennsylvania. Como tal fracción territorial no existía, se decidió crearla a partir de cesiones territoriales hechas por los Estados de Virginia y Maryland.

De este modo, en el Distrito de Columbia sólo tendrían jurisdicción los poderes federales con exclusión de cualesquiera otro; el gobierno de la entidad estaría a cargo de tres comisionados designados por el Presidente de la República.

Habiendo sido el Federalismo Norteamericano el modelo de nuestro federalismo mexicano, es natural que también se hubiera incorporado a nuestro sistema la Institución del Distrito Federal.

En México la Constitución Federal de 1824 señaló dentro de las facultades del Congreso Federal, la de elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado.

El 18 de noviembre de 1824 se declaró a la Ciudad de México sede de los poderes federales y que habría un gobernador para su administración.

Hasta antes de esa declaración la Ciudad de México había sido la capital del Estado de México, situación que propició una serie de problemas que al fin concluyeron cuando el 16 de enero de 1827 la legislatura del Estado de México declaró a Texcoco como su capital.

Con las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, el territorio de lo que había sido el Distrito Federal pasó a formar parte del Departamento de México.

Con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 el Estado Federal renacía y con él, el Distrito Federal, con residencia que entonces se consideró provisional, en la Ciudad de México; los ciudadanos del Distrito Federal votarían en la elección de Presidente de la República y también nombrarían a dos senadores.

La Constitución Federal de 1857 número entre las partes integrantes de la Federación al Estado del Valle de México, que se erigiría en la Ciudad de México cuando los poderes federales salieran de ella; en cambio, en esta Constitución no se hizo mención del Distrito Federal.

Dicha Constitución facultó al Congreso, originalmente unicameral, para el arreglo interior del Distrito Federal y los territorios teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándose rentas para cubrir sus atenciones locales.

Con el regreso del bicameralismo en 1874, se decidió nuevamente que los habitantes del Distrito Federal designaran dos senadores.

En 1901 fue reformada la fracción VI del artículo 72 de la Constitución de 1857 para quedar como sigue : "El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios".

En su proyecto de Constitución Venustiano Carranza pretendía cambiar el régimen del gobierno del Distrito Federal por uno de comisionados, bajo la inspiración del modelo norteamericano.

De igual forma, proponía suprimir el municipio en el Distrito Federal. Estas ideas no prosperaron en el constituyente.

Sin embargo, en agosto de 1928, una reforma constitucional suprimió definitivamente al municipio de la organización política del Distrito Federal, situación que prevalece hasta la actualidad.

El poder constituyente originario de 1916-1917, al expedir la Constitución Federal creó en esta ley fundamental las bases mínimas de organización del Distrito Federal, facultad prevista en el artículo 73 fracción VI que dispone : "El Congreso tiene facultad : VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes..."

Como cualquier otra entidad federativa, el Distrito Federal cuenta con tres poderes : legislativo, ejecutivo y judicial .

El artículo 122 de nuestra Constitución fija como autoridades locales del Distrito Federal a :

- a) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- b) El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura del Gobierno del Distrito Federal, quienes ejercen la función judicial del fuero común en el D.F.
- c) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal que tiene a su cargo el Ejecutivo y la administración pública local recayendo en una persona elegida mediante votación, libre, secreta y univocal.

Una vez precisados los órganos que dirigen y gobiernan el Distrito Federal, podemos señalar que el gobierno de la capital tiene al igual que el Estado una serie de metas y objetivos que debe lograr, desde luego, el objetivo primordial de obtener el bien común.

Para poder cumplir este objetivo, el Gobierno del Distrito Federal, es auxiliado por una serie de dependencias que tienen una serie de facultades y obligaciones establecidas por la ley.

Dichas facultades y obligaciones se encuentran reunidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que en su artículo primero dice: "La presente ley tiene por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, y asignar las facultades para el despacho de los asuntos del orden administrativo a cargo del Jefe del Distrito Federal, a los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."⁴

Al igual que a nivel federal la Administración Pública del Distrito Federal es centralizada y paraestatal, así las secretarías, la oficialía mayor, la contraloría general, las delegaciones del distrito federal y la procuraduría general de justicia del distrito federal, son las dependencias que integran la administración pública centralizada.

Para atender con mayor diligencia y eficacia el despacho de los asuntos competencia del Distrito Federal, cuenta con los órganos desconcentrados considerados por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

1.1.3. AMBITO DESCONCENTRADO

Esta parte de la Administración Pública es definida por el Diccionario Jurídico Mexicano como la "forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objetivo es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central"⁵

⁴ "Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal". Ed. Porrúa, S.A., México D.F., 1997, pag. 242 y 243

⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. "Diccionario Jurídico Mexicano". Ed. Porrúa, S.A., México D.F., 1996, pag. 1099

Es aquí, en esta parte de la administración pública en que quizá se de con mayor fuerza la relación entre gobernantes y gobernados en donde podemos encontrar los puntos de conflicto o de intereses jurídicos de ambas partes.

Por un lado, el hecho justificado de la autoridad por querer servir mejor en la prestación de servicios al público en general y cumplir con su objetivo primordial de lograr el bienestar general y, por la otra, la necesidad de ser satisfechas las peticiones de todo gobernado.

Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central.

Luego, pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal. La administración del Distrito Federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones políticas.

La desconcentración administrativa se alcanza cuando el poder central transmite parte de sus funciones en órganos que le están subordinados, la transmisión se realiza jurídicamente a través de la delegación de facultades u otra forma legal.

Su fundamento legal lo encontramos en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que al respecto dispone : "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."⁶

El Doctor Miguel Acosta Romero distingue tres tipos de desconcentración administrativa la primera que el denomina desconcentración vertical, que consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.⁷

⁶ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Ed. Delma S.A. México D.F., 1997, pag. 4.

Acosta Romero Op. Cit., pag. 197.

Una segunda que titula desconcentración regional como variante de la anterior pero además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial que demande la acción regional.

Y la tercera mencionada como desconcentración horizontal consistente en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

Ideas todas que se desprenden en parte de la desconcentración contenida en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1994, ordenamiento del cual resaltan los artículos 12 y 91 que a la letra dicen: ARTICULO 12.- "La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos fracción II. El establecimiento por demarcación territorial, de órganos administrativos desconcentrados, con la autonomía funcional en las materias y en los términos dispuestos en este estatuto y las leyes respectivas."⁸

ARTICULO 91.-" Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, El Jefe del Distrito Federal podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe del Distrito Federal, o bien, a la dependencia que éste determine."⁹

Como podemos apreciar lo relevante de estas ideas del Doctor Acosta tienen que ver con una vinculación especial con la misma clasificación del autor ya precisada en el presente trabajo, respecto de la administración pública dicho lazo se da entre la administración pública del Distrito Federal y lo que el autor denomina fase Directa y Fase Contenciosa, recayendo en el Gobierno del D.F. la obligación de cumplir con su fin inmediato que es el bien común y el de llevar a cabo la función contenciosa al dilucidar las controversias entre los gobernados y las autoridades dependientes del mismo.

⁸ "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", Ed. Porrúa S.A. México D.F., 1997, pag. 12 y 30

⁹ *Ibidem*.

1.1.4 LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

El derecho administrativo al regular la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, tema que en el siguiente punto se precisara, es indispensable resaltar que dicha actividad estatal se materializará en la administración pública que es la encargada de llevar a cabo esta actividad.

Este conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación le otorga obedece a la necesidad de crear los medios idóneos para alcanzar los fines estatales.

Es así que hablamos de una serie de facultades que necesitan ser concretizadas en acciones determinadas para alcanzar ciertos fines.

Estas facultades o atribuciones son clasificadas por el Maestro Gabino Fraga en :

1.- Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la Seguridad, la Salubridad y el orden públicos.

2.- Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

3.- Atribuciones para crear servicios públicos.

4.- Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país

Todas estas atribuciones o facultades que tiene el Estado deben de concretizarse, para ello se vale de una serie de órganos que con derechos y obligaciones derivadas por ley tienen que llevarlas a cabo, lo cual traerá una serie de problemas administrativos, sociales, económicos, políticos y de toda índole derivados de la relación entre el Gobierno a través de la administración pública y los gobernados.

La realización de la actividad administrativa corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada.

En este caso, los fines del Estado, cuya consecución se necesita llevar a cabo por los órganos encargados de realizarlos de una manera armónica se logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados.

Al hablar ya de la actividad administrativa, es necesario tomar en cuenta la actividad de la administración pública que abarca múltiples aspectos de los que podemos destacar:

La actividad encaminada al cumplimiento de los fines propios del Estado, así como de las entidades y corporaciones que cumplen fines de carácter e interés público.

La actividad relativa a la conservación de la entidad misma del Estado y su soberanía.

La actividad que tiene por objetivo mantener el orden jurídico establecido.

La actividad que regula las relaciones entre el poder público y las entidades públicas.

La actividad relativa a promover el desarrollo económico.

La actividad de resolver los conflictos de interés o de litigio que se suscitan entre la administración pública y los administrados.

La actividad recaudadora, administradora y erogatoria del ingreso público.

La actividad relacionada con los particulares en todos sus ámbitos.

La actividad de proveer los servicios públicos fundamentales a la ciudadanía.

La actividad de garantizar la seguridad pública de la entidad.

Todos estos sectores no son exclusivos por lo que no se soslaya la posibilidad de agregar o quitar algunos, dependiendo de las diversas teorías aplicables al caso.

1.1.5. LA FUNCION ADMINISTRATIVA

Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones del propio Estado. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas sirven para realizar una misma atribución o facultad.

Existen tres tipos de funciones estatales en la medida en que se distribuyen y separan las funciones del Poder, de esta manera existe la Función Legislativa, la Función Ejecutiva y la Función Judicial atendiendo a los puntos de estudio formal y material de cada una de ellas.

En efecto, desde el punto de vista formal se analiza al órgano que legalmente esta facultado para realizar un acto determinado y, desde el punto de vista material atendiendo a la naturaleza intrínseca del acto a llevar a cabo.

La función legislativa tiene como objetivo primordial el de la creación de la ley, realizada en nuestro país por el Congreso de la Unión.

La función Judicial que es llevada a cabo por el Poder Judicial Federal tiene como objetivo primordial la actividad jurisdiccional, es decir, dirimir un conflicto de interés o de litigio en un caso en particular con la instauración de un proceso que culmina con una sentencia.

Por su parte la función ejecutiva tiene por objeto la aplicación de la norma al caso en que se adecue la hipótesis normativa con el acto humano externo que culmina con la emisión de un acto administrativo.

En cuanto al fomento, limitación y vigilancia de la actividad de los particulares, la función administrativa que es la que nos interesa tiene un alcance concreto individual :

v.gr. el cobro de un impuesto, la realización de un acto benéfico constituye un acto particular.

El control de los actos particulares, por medio de la vigilancia que sobre ellos se tenga, es un acto material que forma parte de la función administrativa.

Lo mismo ocurre con el otorgamiento de licencias y permisos para desarrollar una actividad especial, pues esos actos condicionan la aplicación de regímenes generales, creados de antemano, a un caso individual.

La función administrativa puede apreciarse al igual que las otras dos funciones desde el punto de vista formal y material.

Con el punto de vista formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo.

En efecto, el artículo 89 de nuestra Constitución, señala las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal, enumerando en primer lugar la de ejecutar las leyes.

A nivel local y hablando del Distrito Federal, dicha función recae en el Jefe de Gobierno, derivada de la facultad precisada en el artículo 122 constitucional en su fracción segunda que le señala sus facultades y obligaciones entre las cuales destaca la de ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que emita el Congreso de la Unión en su esfera de competencia.

El maestro Fraga define la función administrativa como "la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones para casos concretos individuales".¹⁰

La definición del maestro Fraga no difiere de muchas otras que en lo general concuerdan en que los actos jurídicos de la Administración Pública de cuyo titular es el Ejecutivo Federal, generalmente, son creadores de una situación jurídica concreta, cuya finalidad es cumplir con los cometidos del Estado en todas las diversas ramas de la Administración.

¹⁰ Fraga, Gabino *Op. Cit.* pag. 63

Estas situaciones jurídicas concretas se dan a través del acto administrativo en donde siempre existe una decisión unilateral por parte del órgano que lo emite, para realizar ese acto con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte. Esta decisión implica dar un contenido a la actividad administrativa.

De lo señalado podemos resaltar que para el buen funcionamiento y equilibrio de los poderes es necesario una división de funciones del Poder, misma que relaciona a los tres poderes y hace que interactuen entre ellos, logrando por una parte la creación de la ley y, por otra, su ejecución.

Por último el resolver una situación controvertida cuando se da un acto de aplicación mediante un acto administrativo que crea situaciones jurídicas concretas a los gobernados que en el ejercicio de sus facultades realiza la Administración Pública para lograr los cometidos esenciales del Estado.

1.1.6. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Una vez precisada la función administrativa llevada a cabo por el Poder Ejecutivo Local, parece tener vigencia el estudio del procedimiento administrativo que preceda a la emisión del acto administrativo.

Dicho procedimiento es instaurado para evitar la arbitrariedad y adecuar la resolución a los preceptos legales previamente establecidos que culminan con la emisión del acto administrativo.

Para evitar la arbitrariedad y apegarse a la legalidad el procedimiento administrativo reviste una serie de formalidades y actos que lo constituyen.

La importancia del procedimiento administrativo radica cuando el acto que va a realizar tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas concretas a los particulares.

Las formalidades a que nos referimos son a las que por ley deben de observarse para con el particular en relación a los actos que le afecten.

Estas formalidades consisten en aglomerar los requisitos mínimos que señale el ordenamiento jurídico para que se pueda realizar el acto. Cumplir con los lineamientos indispensables en relación con la esfera jurídica del particular, para que surja a la vida jurídica el acto administrativo.

En otras palabras el derecho a la legalidad de los actos de la administración pública que deben de gozar los gobernados.

Este derecho a la legalidad de los actos deriva de las garantías individuales de que disfruta todo gobernado otorgadas por nuestra Constitución y plasmadas en los artículos 14 y 16 principalmente; el derecho de ser oído y vencido en juicio en el que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y el derecho de no ser molestado sino por mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Como podemos apreciar el procedimiento administrativo como cualquier otro procedimiento jurídico debe de cumplir con una serie de elementos mínimos para su consecución.

1.1.7 DEFINICION CARACTERISTICAS Y REQUISITOS

El Doctor Acosta Romero define al procedimiento administrativo como "el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas".¹¹

Para José María Villar y Romero, en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la administración y el interesado. Para García Oviedo, el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.¹²

De igual forma Andrés Serra Rojas afirma "el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las

Acosta Romero, Miguel. "Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada". Ed. Porrúa S.A., Mexico, D.F., 1996, pag. 76.

¹² Villar y Romero y García Oviedo, citados por Acosta Romero. Miguel, *Ibidem*.

leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin"¹³

Los autores antes citados coinciden en que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos y formalidades que realiza la administración, para preparar el camino que culminará con la emisión del acto administrativo, o bien para lograr su ejecución.

Las principales características y requisitos del procedimiento administrativo son :

1. Que debe haber una actuación de la Autoridad.
2. Actuación Plasmada en forma escrita.
3. Fundada y Motivada
4. Que la realice un órgano competente
5. Prevista en la Ley
6. Contenido y Finalidad para cada caso, apegándose a la Ley.

Diversos autores estiman debiera permitirse al particular, de acuerdo con las ideas de Narciso Bassols, mencionado por Gabino Fraga, lo siguiente :

- a) Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento ;
- b) Del contenido de la cuestión que va a debatirse ;
- c) De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada ;

¹³ Serra Rojas, Anares. "Derecho Administrativo". Ed. Porra S.A., Mexico, D.F., 1992, pag. 273

- d) Que se dé oportunidad de presentarse ;
- e) Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe y el que la niegue, también ;
- f) Agotada la tramitación, que se dé también oportunidad a las partes de alegar y
- g) Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.

Como podemos apreciar todas estas expectativas se encaminan a perfeccionar el procedimiento administrativo desde el punto de vista del particular afectado, dado que, se presupone que para la autoridad todo el procedimiento le es dado por ley.

En México existen tantos procedimientos administrativos como número de leyes y reglamentos vigentes de la materia existen, y quizás más pues en algunos de estos ordenamientos se recogen dos o más procedimientos.

En la actualidad rige al procedimiento administrativo a nivel federal La Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1994. Por su parte el Gobierno del Distrito Federal cuenta con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de diciembre de 1995 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 21 del mismo mes y año.

Así podemos decir que corresponde a toda actividad del Estado un procedimiento, que es el cause legal obligatorio a seguir y que específicamente en la actividad y función administrativa, siguen el procedimiento administrativo previsto en la ley para su realización, traducido en el acto administrativo mediato que la autoridad emita y de a conocer a los gobernados creando situaciones jurídicas concretas y pueda ser objeto de un medio de defensa interpuesto por éstos salvaguardando los principios elementales de legalidad y debido proceso.

1.1.8. EL ACTO ADMINISTRATIVO

Una vez precisado el contenido y función del procedimiento administrativo, veremos la culminación del mismo a través del acto administrativo.

El acto administrativo proviene de la potestad que tiene la autoridad administrativa en la ley.

Esto significa que el acto administrativo está sometido al principio de legalidad, conforme al cual la autoridad administrativa sólo puede realizar los actos que la ley le autorice.

El principio referido se encuentra consagrado por la garantía individual de legalidad que se recoge en el artículo 16 de nuestra constitución. Esta garantía exige que toda molestia que se cause a alguien, sólo podrá hacerse mediante mandamiento escrito que cumpla con ciertos requisitos fundamentales como son :

1. Que provenga de autoridad competente
2. Que se den a conocer los hechos aplicables al caso, en que se apoye.
3. Que se especifiquen las disposiciones legales en que se fundamentan.

El principio de legalidad ha sido reiterado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalando en su Jurisprudencia que las autoridades sólo pueden hacer lo autorizado por la ley.

Así el acto administrativo tiene su origen en la ley, por lo que el acto propio de autoridad administrativa sirve para lograr los cometidos u objetivos de la administración pública en su conjunto.

El sujeto del acto administrativo es el órgano de la Administración que lo realiza.

En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal para hacerlo.

En este orden el acto que realiza la autoridad administrativa expresa su voluntad, creando una situación jurídica al destinatario a través del cual trata de satisfacer las necesidades de la colectividad.

1.1.9. CONCEPTO ELEMENTOS EFICACIA Y EXTINCION

Para Andres Serra Rojas el acto administrativo es "una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto : La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general"¹⁴

Para Miguel Acosta Romero, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".¹⁵

Por su parte la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal menciona en su artículo segundo :

Artículo 2o. - "Para los efectos de la presente ley, se entenderá por :

Fracción I. *Acto Administrativo* : Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la administración pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general".

Cabe señalar que es la primera ley administrativa mexicana que define al acto administrativo.

¹⁴ Serra Rojas, Andres, op. cit. , pag. 226

¹⁵ Acosta Romero, Miguel op. cit. , pag. 369

La mayoría de las definiciones mantienen elementos indispensables de lo que es el acto administrativo, tales como la existencia de una voluntad exteriorizada y una autoridad competente que crea y extingue situaciones jurídicas concretas.

Los elementos del acto administrativo partiendo de los conceptos vertidos con anterioridad pueden clasificarse en :

- a) El Sujeto, entendiendo a la autoridad que esta facultada para emitirlo.
- b) La voluntad exteriorizada.
- c) El objeto determinado posible y lícito.
- d) El motivo, entendido como el antecedente que lo provoca.
- e) El fin, traducido en el bien común.
- f) La forma, requisitos que la ley señale.

Una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber cubierto los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe de tenerse por válido mientras no llegue a declararse su invalidez.

El artículo 38 del Código Fiscal de la Federación señala :

Artículo 38.- "Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos :

- I. Constar por escrito :
- II. Señalar la autoridad que lo emite :

III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate, y

IV. Ostentar la firma del funcionario competente, y en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido..."

Por su parte la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé al respecto :

Artículo 3.- " Son elementos y requisitos del acto administrativo :

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público...
- II. Tener objeto ...
- III. Cumplir con la finalidad de interés público...
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida...
- V. Estar fundado y motivado.
- VI. Estar fundado y motivado debidamente.
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento...
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo del acto
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión
- X. Mencionar el órgano del cual emana

- XI. Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia de identificación del expediente completo de las personas
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse la oficina que expide
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes establecidas por ley.

Pero no basta que el acto administrativo sea perfecto para que sea eficaz, si se entiende por acto eficaz aquel que se realiza jurídica y materialmente.

Puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, porque esté sujeto a término o condición y durante los lapsos que éstos se cumplan, el acto administrativo no tenga eficacia, pues ésta entraña la realización del contenido del acto.

Para que el acto administrativo sea eficaz se necesitan una serie de actos posteriores que se inician con la notificación de éste al gobernado al cual esta dirigido.

La Ley Federal de Procedimiento previene al respecto en los siguientes artículos que :

Artículo 8. - "El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso."

Artículo 9. - "El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada..."

Artículo 10.- "Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquélla se produzca".

Como vemos para que un acto administrativo pueda producir consecuencias jurídicas al gobernado al cual esta dirigido, es necesario que éste tenga conocimiento del mismo, para que no quede en estado de indefensión respecto al hacer de la administración pública y este en posibilidad de impugnarlo.

El acto administrativo puede extinguirse por :

a) Revocación, se da cuando el propio órgano que emite el acto administrativo lo deja sin efectos, ya sea en forma parcial o total.

b) Prescripción, ésta opera cuando se da la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo, en este caso el acto administrativo prescribe de acuerdo con la ley aplicable al caso concreto.

c) Nulidad, se presenta cuando no se reúnen los requisitos elementales del acto administrativo, solicitando del órgano jurisdiccional competente se declare su nulidad.

A este respecto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo regula las figuras jurídicas de la Nulidad o Anulabilidad del Acto administrativo.

En efecto, el artículo quinto de la Ley antes citada previene que en caso de faltar alguno de los elementos y requisitos exigidos por la ley darán lugar según sea el caso a la nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

Por su parte la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, maneja también ambos conceptos definiéndolos como :

Artículo 2.- "Para los efectos de la presente ley, se entenderá por :

IV. **Anulabilidad** - Reconocimiento del órgano competente, en el sentido de que un órgano administrativo no cumple con los requisitos de validez que se establecen en

esta ley u otros ordenamientos jurídicos; y que es subsanable por la autoridad competente al cumplirse con dichos requisitos;

XXI. **Nulidad**.- Declaración emanada del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establecen en esta ley por lo tanto no genera efectos jurídicos".

A grandes rasgos, podemos decir que el acto administrativo cuando no reúne una serie de formalidades esenciales que generen su existencia en el quehacer jurídico trae consigo su nulidad.

Lo útil para efectos del trabajo en relación con el acto administrativo, es saber que la administración pública realiza una serie de actos jurídicos, traducidos en actos administrativos, que se materializaran con respecto a los particulares, y que éstos a su vez, pueden acudir a los medios de defensa previstos por la ley, para, en su caso, acudir ante el órgano jurisdiccional competente para exigir su nulidad.

Desde esta perspectiva es más palpable la relación que existe entre la administración pública y los gobernados, en la medida que uno de ellos emite una serie de actos jurídicos para conseguir los fines para los cuales fue creada y, por la otra, la satisfacción de necesidades colectivas o, en su caso, una serie de afectaciones al gobernado que cuando es lesionado en sus intereses acude al Tribunal establecido para subsanar esa afectación.

A final de cuenta el acto administrativo es la parte medular de todo conflicto de litigio en materia administrativa, toda vez que sólo mediante éste la administración pública justifica su existencia frente a los gobernados amen que cubra una necesidad o perjudique a aquéllos.

Toda esta serie de requisitos y elementos de eficacia y extinción del acto administrativo no son los menos de los que se exigen para cualquier otro acto jurídico, que como hemos visto, todos y cada uno de ellos derivan de un ordenamiento jurídico fundamental, tal y como es nuestra Constitución, al establecer los lineamientos de legalidad, audiencia y debido procedimiento.

Es aquí donde encontramos a el derecho como un regulador del ejercicio de la función administrativa al establecer los requerimientos necesarios para su actuación y fijar los alcances y límites de ésta frente a los particulares.

Esto no quiere decir que lo que la ley dice, sea un reflejo de lo que sucede en la realidad, esto es, que la norma señale los elementos y requisitos del acto administrativo, no significa que la administración pública lo lleve a cabo, dado que, si así fuera, no se justificaría la existencia de tribunales previamente establecidos que conocieran de la materia administrativa, por lo que hablaríamos de una aspiración de eficacia del derecho en esta área, entendiéndolo como un proyecto de realidad jurídica, más no lo que la realidad es.

1.1.10. ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 21 de diciembre del mismo año.

Esta Ley esta dividida en cinco títulos, los cuales son: Título Primero "Disposiciones Generales", Título Segundo "De los Actos Administrativos", Título Tercero "Del Procedimiento Administrativo", Título Cuarto "Del Recurso de Inconformidad" y Título Quinto "De las Sanciones Administrativas".

Exposición de Motivos :

"Un estado democrático es aquél que se sustenta en la plena vigencia del derecho; un gobierno democrático es el que reconoce como compromiso fundamental el de proporcionar certeza y seguridad jurídica a los particulares.

La sociedad capitalina de fines de siglo se caracteriza por su pluralidad y complejidad, lo que significa que en una sociedad más exigente con el gobierno y, particularmente, con la actuación de la administración pública; es por lo tanto, una sociedad que demanda cotidianamente que las relaciones de la administración con los particulares se regulen por los principios de legalidad, simplificación, transparencia y racionalidad.

La modernización de la administración pública del Distrito Federal sólo será posible mediante la adecuación del marco jurídico en que se desenvuelve la actuación de los órganos administrativos. La existencia de normas jurídicas obsoletas que regulan en exceso las actividades de los particulares y que no aclaran la actuación de los órganos administrativos, propician la discrecionalidad y arbitrariedad en los actos y

procedimientos, convirtiéndose en el principal obstáculo para la modernización de la administración pública del Distrito Federal.

De esta manera, la creación de una Ley de Procedimientos Administrativos en el Distrito Federal, proporcionará la institucionalización de una actuación unitaria, transparente, legal, congruente y sistemática de la administración pública local.

Conforme al artículo 122, fracción IV, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Asamblea de Representantes del Distrito Federal (hoy en día Asamblea Legislativa), tiene la facultad de legislar en lo relativo a la administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos, por lo que existe la facultad expresa, otorgada a éste órgano legislativo para formular una ley de esta naturaleza.

Por su parte, los artículos 14 y 16 constitucionales que consagran, respectivamente el debido proceso legal y el principio de legalidad, le dan también sustento a esta iniciativa....

Estas garantías consagradas en los preceptos constitucionales citados, se consideran aplicables a toda clase de procedimientos, incluyendo el administrativo.

Este proyecto obedece a la necesidad de conjuntar en un sólo cuerpo ordenado de normas, diversos principios que reconoce la doctrina procesal y la jurisprudencia administrativa, para establecer el debido proceso legal o camino que debe seguir la autoridad para emitir sus manifestaciones jurídicas.

El observar ciertas formas para la emisión de los actos administrativos no sólo es una cuestión de orden, sino también, es una garantía del particular de que se seguirá el debido proceso legal, para que el contenido de la actuación administrativa se adapte a la forma procedimental.

Este proyecto establece los principios rectores de la actuación administrativa en general, a fin de realizar y dar plena vigencia a las garantías de legalidad y debido proceso legal que nuestra constitución consagra en favor de los gobernados...."¹⁶

¹⁶ Extractos de la Exposición de Motivos de la Asamblea de Representantes del D.F., diario de debates del 8 de noviembre de 1995

Como en todo proyecto de Ley surge la necesidad de justificar ésta, por lo que, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal no es la excepción, por ello en esta parte de la exposición de motivos encontramos las bases en las cuales el legislador se apoya para la creación de esta Ley.

En un primer plano nos presenta un panorama de lo que significa el Distrito Federal con más de ocho millones de habitantes aproximadamente y sus consecuentes problemáticas dentro de las cuales destacan la actuación de la administración pública del Distrito Federal y la necesidad de regular sus acciones.

Acciones que deben estar en el marco de la legalidad derivado de la Ley Fundamental que es nuestra Constitución, que faculta al órgano encargado de poder legislar y regular la actividad de la administración pública para adecuarla a las necesidades que le impone la propia sociedad.

Ante todo garantizando el respeto a las garantías fundamentales de todo gobernado en el procedimiento de que trate respecto de la afectación jurídica de los particulares.

Esta exposición de motivos recoge una serie de ideas doctrinales y principios jurídicos fundamentales, tales como :

El principio de Unidad, reflejado en la existencia de un procedimiento uniforme o general que estima unificar los principios a los cuales se sujetará la actuación de la administración pública del Distrito Federal al emitir sus actos.

El principio del derecho de acción, al contemplar en favor del gobernado la oportunidad de ejercer la prestación del órgano jurisdiccional sobre la cuestión planteada en el procedimiento administrativo que afecta al particular.

El principio de competencia, que regula las atribuciones de la autoridad que deben estar contempladas en las ley.

El principio de legitimación, consistente en establecer en quienes tienen el acceso administrativo por ostentar un interés legítimo ante la administración pública, estableciendo también la regulación relativa a la representación jurídica ante los órganos de administración.

El principio de audiencia, que debe caracterizar a todo procedimiento, garantizando el establecimiento de formalidades esenciales que eviten el desconocimiento de la actuación de la administración por el particular, ofreciéndoles la oportunidad de defenderse.

El principio de legalidad, que exige se cubran las formalidades esenciales de todo procedimiento contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, mismos que se refieren a las garantías de legalidad, audiencia y seguridad jurídica de los particulares frente a los actos de la administración pública en este caso local.

Toda esta gama de principios fundamentales aceptados por la doctrina son parte de todo derecho escrito en la medida que cubren las necesidades jurídicas de toda Ley.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, comienza señalando el objeto y ámbito de su competencia.

Después se encarga de la regulación del acto administrativo estableciendo los elementos y requisitos para su validez y eficacia que deberá reunir, no sin antes darnos una serie de conceptos de lo que debemos de entender por ciertas figuras jurídicas administrativas que regula la Ley de la Materia.

Más adelante precisa los casos de nulidad y anulabilidad que se pueden presentar así como la revocación del acto administrativo.

En su tercer título la ley desarrolla lo relativo al procedimiento administrativo, éste se integra así por una serie de actos legales y congruentes, precisando y unificando sus formalidades.

Este procedimiento se inicia de oficio o a petición de parte, prohibiendo la gestión oficiosa.

Además, regula la legitimación para intervenir en un procedimiento administrativo se reconoce a todos aquellos que de manera directa puedan resultar afectados en su esfera jurídica y su derecho esté protegido por una norma.

Se establecen los requisitos de las promociones y las formalidades mínimas que deben de observarse en el procedimiento administrativo.

Como en cualquier procedimiento señala las causas de impedimento y recusaciones por parte del servidor público que se adecue a las hipótesis previstas y no deba de conocer de cierto procedimiento administrativo.

De igual forma se estipulan los tiempos para llevar a cabo los términos y notificaciones, precisando los días hábiles e inhábiles para que tengan lugar las actuaciones en el procedimiento administrativo, los requisitos y tipos de notificación.

Regula también todo lo relacionado a la substanciación de los incidentes que se pueden presentar en el procedimiento administrativo.

El capítulo séptimo nos remite a la terminación del procedimiento administrativo que tiene lugar por resolución expresa del órgano administrativo competente, que decidirá todas las cuestiones que hayan planteado los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento.

El capítulo octavo se refiere a las visitas de verificación que efectúen las autoridades administrativas en ejercicio de sus facultades derivadas de la ley, precisando los requisitos necesarios para su práctica.

Se establece un sólo recurso administrativo el de inconformidad, que se puede interponer contra las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo, y todos aquellos actos administrativos que lesionen la esfera jurídica de los gobernados.

En congruencia con lo dispuesto por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el recurso de inconformidad es optativo, es decir, puede agotarlo el particular si lo desea, previamente al juicio de nulidad o, en su caso, sin más trámite dirigirse a dicho tribunal.

Por último el título quinto comprende todo lo relativo a las sanciones administrativas, contemplando dentro de éstas, la amonestación con apercibimiento, multa, arresto hasta por 36 horas y la clausura temporal o permanente, parcial o total, entre otras.

Asimismo este título regula los criterios de aplicación de las sanciones administrativas, así como el procedimiento respectivo y la caducidad de la facultad de la autoridad para imponer sanciones y la prescripción de las mismas.

De todo lo anterior podemos concluir que esta Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, contempla los elementos necesarios para regular el procedimiento administrativo que lleva al cabo la administración pública del Distrito Federal y que sujeta a ésta a cumplir con una serie de formalidades y requisitos para poder emitir sus actos y a la vez salvaguardar los derechos fundamentales de todo gobernado en la búsqueda de obtener el bien común o general.

2.1. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

2.1.1. TEORÍAS QUE LOS EXPLICAN

Una vez precisada la relación existente entre la administración y los gobernados parece tener vigencia el estudio de aquellos órganos que están encargados de velar por la protección jurídica de los gobernados frente a la actuación de la administración pública en su conjunto.

Este conjunto de instrumentos normativos que se han desarrollado con el objeto de tutelar los derechos e intereses jurídicos de los gobernados frente a la creciente actividad cada día más compleja de la administración gubernamental.

La evolución dinámica que han experimentado los medios de protección jurídica de los gobernados, se debe a la necesidad de lograr un equilibrio entre los derechos de los particulares y las atribuciones de las autoridades administrativas, dado que éstas intervienen en la vida moderna de una manera constante.

El poder de decisión que tiene el estado sobre una controversia (jurisdicción), como actividad de éste para resolver conflictos entre particulares y el Estado, es una cuestión que va con el desarrollo de la sociedad y de la humanidad

Debido a la escasa eficacia práctica de los dos intentos que se hicieron en 1853 y 1865 para introducir el sistema francés del Consejo de Estado, considerado como un tribunal administrativo de jurisdicción retenida; los distintos ordenamientos constitucionales mexicanos que nos han regido han encomendado, con algunas variantes, el conocimiento y resolución de los conflictos entre la administración y los gobernados, a los jueces y tribunales ordinarios.

Es apreciable en las constituciones de nuestro país de 1857 y 1917, el otorgar competencia a los tribunales de la federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, y si bien no se hizo referencia expresa de la materia administrativa, tanto la legislación, como la doctrina y la jurisprudencia han considerado que dichos preceptos son el apoyo para someter el conocimiento de los conflictos entre los particulares y la administración pública a los tribunales federales.

Con este fundamento se regularon ciertos procedimientos administrativos relativos a nacionalidad y extranjería, expropiación y patentes de invención en los códigos federales de procedimientos civiles de 1897 y 1908; y durante los primeros años de la vigencia de la constitución de 1917, las leyes administrativas establecieron y regularon los llamados juicios de oposición ante los tribunales ordinarios, con posibilidad de interponer contra la sentencia de apelación ya sea el juicio de amparo o bien el recurso de súplica (éste último utilizado por las autoridades), ante la Suprema Corte de Justicia, recurso que fue suprimido por la reforma constitucional de 18 de enero de 1934.

La organización de Tribunales Administrativos perteneciente a la llamada justicia administrativa, consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales diferentes de los que integran al Poder Judicial de nuestro país.

El origen de la Jurisdicción Administrativa, así como el del derecho administrativo tiene su origen en Francia, nación de donde provienen la gran parte de tratados del derecho administrativo.

En efecto, el contencioso administrativo y los Tribunales Administrativos surgieron de una interpretación muy propia de la experiencia del país galo, inmediatamente posterior a la revolución francesa de 1789, de ahí surge el entonces consejo de estado como tribunal administrativo y posteriormente a mediados del siglo XIX surge el tribunal de conflictos y fue evolucionando hasta constituir un verdadero sistema de tribunales administrativos en Francia y este sistema fue copiado en nuestro país, siendo materializado en La Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Es en este año (1936), se gesta un serio cambio en nuestra legislación positiva al expedirse, el 27 de agosto de ese año, la Ley de Justicia Fiscal, creando en consecuencia, el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer el contencioso-fiscal.

A decir del tratadista Bonnard, la jurisdicción administrativa procede de dos reglas de separación: de la que impide a tribunales judiciales intervenir en la Administración y de la que separa la Administración activa de la Administración contenciosa.¹⁷

¹⁷ Bonnard, "Derecho Administrativo", citado por Acosta Romero, *op.cit.* . pág. 446

La primera de ellas se sentó como una aplicación del principio de separación de poderes, y su antecedente inmediato fue "el espíritu de hostilidad de los Parlamentos frente al poder real y de sus representantes locales, los intendentes. En los últimos años del antiguo régimen, los Parlamentos habían tomado una actitud de oposición sistemática frente a las reformas administrativas y financieras que habían sido intentadas, habiendo hecho fracasar todo lo que se había ensayado en ese sentido. De allí resultó, para quienes eran partidarios de esas reformas, una desconfianza extrema para los cuerpos judiciales".¹⁸

La segunda regla, o sea la separación de la Administración activa de la contenciosa, tuvo su origen en el mismo principio de separación de poderes que constituye un obstáculo para que la administración activa sea al mismo tiempo juez de sus propios actos, es decir, crear una división de funciones dentro de la misma actuación de la administración pública diferente del poder judicial, pero con las características de todo un proceso.

Esta regla funda la separación de la Administración activa y la contenciosa, y como consecuencia de su aplicación se ha pasado desde la separación mitigada en la que el tribunal administrativo se limita a proponer la decisión jurisdiccional a una autoridad administrativa que tiene así la *justicia retenida*, hasta la separación completa, en la que el tribunal tiene una *justicia delegada*, y puede, por lo mismo, actuar con independencia de la Administración activa.

Un segundo sistema que adoptan varias legislaciones respecto de que autoridades deben de conocer del contenido de un juicio contencioso administrativo que provocan los actos de la autoridad administrativa, es precisado en los tribunales integrantes del poder judicial:

El primer criterio sustentado que indica que los tribunales administrativos se basan en una interpretación especial del principio de separación de poderes que para ser respetado basta con que la función jurisdiccional no se ejercite ni por el Poder Legislativo ni por el Judicial y que, por tanto, no hay inconveniente en establecer una jerarquía de tribunales, con tal de que este separada del Poder Judicial y del Administrativo.

Además podemos señalar que ese mismo sistema de la jurisdicción administrativa se funda en que la separación de poderes se logra más eficazmente si al Poder Judicial se le prohíbe intervenir en las funciones del Poder Administrativo.

¹⁸ *Idem*, pag. 447

Pero contra esta interpretación se ha sostenido en otros países que la separación de poderes debe entenderse considerando a cada uno de ellos como una unidad, y que por lo tanto, cuando a la administración se le agregan tribunales independientes del Poder Judicial, se rompe la unidad de éste y se invade, en consecuencia, su esfera de acción.

Es aquí donde se origina el sistema judicial, cuyo concepto básico del autor Bielsa dice :

"Que la autoridad judicial ha sido creada precisamente para conocer o aplicar la ley ; a ella corresponde, impidiendo la violación de la ley, tutelar los derechos de los ciudadanos, de los administrados en suma".¹⁹

El cuestionamiento que surge de todo esto estriba en determinar las causas que orillaron al legislador a crear la figura de los tribunales administrativos, en este sentido, podemos señalar la especialización de materia, la autonomía de éstos y también por que no decir el de aligerar, disminuir y aliviar la carga de trabajo del Poder Judicial Federal, aunque también él mismo conoce en materia de amparo de resoluciones de tribunales administrativos, por lo que nos lleva a pensar que no hay una ruptura total o tajante entre éstos y el Poder Judicial.

Pero no solo los tribunales administrativos son los que se encuentran fuera de la jurisdicción del Poder Judicial de nuestro país, así podemos señalar en esa misma hipótesis a :

- 1.- Las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.
- 2.- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 3.-Tribunal Superior de Justicia Militar.
- 4.- Tribunales Agrarios.

¹⁹Bielsa, citado por Nava Negrete Alfonso en "Derecho Procesal Administrativo", Ed Porrúa S. A. Mexico, D. F. 1990, pag 78

De lo anterior podemos señalar que varias autoridades escapan a la jurisdicción del Poder Judicial Federal, pero esto no significa que escapen a la relación de subordinación y dependencia del poder ejecutivo.

Cabe destacar que tanto los sistemas que explican la existencia de los tribunales administrativos, como la aplicación del país que considere más adecuado adoptar en cualquiera de ellos, se da una finalidad en común, la de resolver un conflicto de interés entre el gobernado y la administración pública.

2.1.2. OBJETIVOS QUE PERSIGUEN.

Dentro de los objetivos de toda institución (entendida como un grupo humano funcional que tiene por meta satisfacer necesidades colectivas de las más diversas índoles), los tribunales administrativos no escapan a justificar su existencia y precisar sus fines mediatos.

Su existencia deriva de lo preceptuado en el artículo 14 constitucional al prever que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades o posesiones, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos.

Una meta fundamental es la que se refiere a la posibilidad de brindar a los gobernados una instancia más de defensa de sus intereses, en donde se obtenga un resultado a la pretensión formulada por éstos validándola o nulificándola.

Esto no quiere decir que no existan medios de defensa establecidos por la ley para con el gobernado, en el ordenamiento mexicano actual existen otros instrumentos jurídicos para la defensa de los derechos e intereses de los gobernados frente a los actos y resoluciones de la administración.

Así tenemos los que se dan dentro del mismo procedimiento administrativo que preceden (sea optativo o no previsto por la ley), antes de acudir a solicitar la prestación del servicio de jurisdicción al tribunal administrativo.

En esta perspectiva y de acuerdo con el derecho de audiencia establecido por el artículo 14 constitucional, los particulares pueden defenderse frente a las afectaciones indebidas de las autoridades administrativas a través de los llamados recursos administrativos, que se pueden intentar ante la misma autoridad que emitió el acto administrativo, o bien, ante el superior jerárquico.

Otro objetivo que destaca es el de brindarle un espacio concreto a la materia administrativa, siendo que existe infinidad de dogmática jurídica respecto de la materia que en este caso existe para cada acto de la administración.

2.1.3. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MEXICO

El actual sistema de justicia administrativa en el ordenamiento mexicano se inició como ya lo habíamos advertido con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, que introdujo un organismo jurisdiccional dentro de la esfera formal de la administración para dirimir las controversias entre la misma administración y los causantes, en sus inicios estrictamente en materia tributaria federal, y con el carácter de órgano de jurisdicción delegada, es decir, que dictaba sus fallos a nombre del gobierno federal.

Es así que en los últimos años el problema de estructurar un eficaz sistema de tutela jurisdiccional del ciudadano frente a la administración pública han aparecido los tribunales administrativos como la única opción para organizar la jurisdicción administrativa.

Al respecto el Maestro Andrés Serra Rojas en su trabajo "consideraciones sobre el problema de la justicia administrativa" manifiesta en uno de sus párrafos lo siguiente : "Antes que nosotros, en Francia se presentó un problema análogo con los tribunales administrativos. Estos tribunales fueron los verdaderos creadores del derecho administrativo francés, que vale tanto como decir los verdaderos creadores del derecho administrativo universal. Es precisamente a través de las resoluciones de los tribunales administrativos como la de servicio público, responsabilidad del estado, contratos administrativos, concesiones administrativas y otras más, todos los temas del derecho administrativo fueron enjuiciados por el consejo de estado. Es entonces cuando ha surgido un nuevo derecho, de vuelo trascendental, que representa la juventud en el derecho, como es el derecho administrativo."²⁰

En la reforma a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del artículo 104 fracción I, promulgada en 1947, en la exposición de motivos se expresaron diversos razonamientos para justificar la inserción de los Tribunales Administrativos en nuestro país.

En la iniciativa de reformas al artículo 104, fracción I de la Constitución en el año de 1947, las argumentaciones que se dieron en dicha exposición versaron sobre la autonomía de los tribunales administrativos y sobre el gran rezago que en esa época agobiaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁰ Citado por Gonzalez Perez Jesus "Derecho Procesal Administrativo", Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 1997, Mexico, D.F., pag. 353

Con esta reforma se establecía un recurso de revisión de los fallos dictados por el Tribunal Fiscal de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, en los juicios en que la federación estuviese interesada, contra las sentencias de segunda instancia dictadas en aplicación de leyes federales, o contra las pronunciadas por los tribunales administrativos, o creados por la ley federal.

Otra reforma importante al artículo 104 constitucional, fue la del año 1967, con fundamento en esta disposición, se expidió la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, promulgada el 26 de diciembre de 1966, que entra en vigor al 1 de abril de 1967, en cuyo artículo primero se suprimió la disposición relativa a que dicho tribunal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, y, se estableció que estaría dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y este mandamiento se reitera en la vigente Ley Orgánica.

Esta evolución culminó con la citada reforma publicada el 25 de octubre de 1967, ya que en forma expresa otorgó categoría constitucional a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, establecidos por la Ley Federal, para resolver las controversias entre los particulares y la administración pública federal y del distrito federal.

Otro aspecto importante de dicha reforma, se refiere a la regulación del recurso de revisión, ante la Suprema Corte de Justicia, contra las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos regulados por el párrafo anterior del citado ordenamiento constitucional. Sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso impuesto dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa.

En resumen, con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación durante el período presidencial del General Lázaro Cárdenas en 1936, se dota de plena autonomía al recién nacido Tribunal Administrativo, donde la ley de justicia fiscal no se limitaba a la protección de los derechos de los particulares, sino que aspiraba al control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y entrañaba el propósito de iniciar un sistema de tribunales administrativos autónomos. Se consideró que el Tribunal Fiscal de la Federación presta servicios valiosos en la dilucidación de los conflictos de carácter fiscal entre las autoridades y los particulares, ya que llegaban al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia en revisión, depurados desde el punto de vista jurídico, sustancial y procesal, independientemente del acierto definitivo de las resoluciones respectivas.

Actualmente la base constitucional de los tribunales administrativos la encontramos en la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice :

art. 73.- "El Congreso tiene facultad :

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

En relación con lo anterior la fracción IB del actual artículo 104 constitucional refiere :

art. 104.-" Corresponde a los tribunales de la Federación conocer :

IB. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta constitución, sólo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno ;"

2.1.4. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue creado por la Ley de 25 de febrero de 1971 y entró en funciones el 17 de julio del mismo año, con lo que se inauguraba una nueva etapa en la evolución de la justicia administrativa en México.

Culminaba así la aparición de un importante sector de la doctrina, que consideraba a los tribunales administrativos independientes del poder judicial el sistema idóneo para estructurar un eficaz sistema de tutela jurisdiccional frente a la administración pública.

De aquí la favorable acogida del nuevo tribunal con jurisdicción para conocer de todos los litigios administrativos y no sólo en materia fiscal, con más o menos adiciones de materias no propiamente fiscales.

Para la doctrina la creación de un Tribunal Contencioso Administrativo para el Distrito Federal fue un acierto que ha sido justificadamente merecido y recibido con aprobación. Con lo que se afianza el principio de legalidad en este caso para los habitantes del Gobierno del Distrito Federal.

A través de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, promulgada el 28 de enero de 1971, se creó dicho órgano jurisdiccional con una competencia genérica para resolver las controversias entre las autoridades administrativas y los particulares del citado Distrito, excluyendo en su texto original el conocimiento de las cuestiones estrictamente tributarias que habían sido encomendadas al Tribunal Fiscal de la Federación, pero estas últimas también fueron conferidas al tribunal distrital por decreto legislativo promulgado el 27 de diciembre de 1978.

De acuerdo con la ley el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal esta dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y es independiente de cualquier autoridad administrativa .

Como vemos, la creación de este tribunal ha significado la posibilidad de regionalizar la jurisdicción administrativa en una ciudad tan compleja como es la Ciudad

de México, idea derivada de la creación del Tribunal Fiscal Federal, llevada al ámbito de aplicación local.

2.1.5. SU NATURALEZA JURIDICA

El poder de decisión del tribunal, en un sentido subjetivo, consiste en que a los tribunales o juzgados se les atribuye el conocimiento de los litigios administrativos.

Desde luego, el punto de vista procesal constituye un requisito de admisibilidad de la pretensión.

Para que un Tribunal pueda entrar a examinar en cuanto al fondo de una pretensión, es necesario que ésta entre en las materias que el ordenamiento jurídico aplicable atribuye a su decisión, que figure dentro del ámbito al que se extiende la potestad jurisdiccional.

Si este poder de decisión de un conflicto de interés o de litigio administrativo esta integrado por varios órganos jurisdiccionales habrá que delimitar, a su vez, el ámbito de competencia de cada uno de ellos.

Pero si el poder de decisión se confía a un sólo órgano, únicamente tendrá relevancia la delimitación de este poder frente a los tribunales de la jurisdicción ordinaria o de otro orden jurisdiccional.

En un plano teórico, parece que existen razones en pro y en contra que justifican la existencia de un poder de decisión administrativo realmente independiente del poder judicial federal para conocer de estos litigios.

No es posible, en principio pronunciarse en favor de cualquier sistema administrativo frente al poder judicial sin antes conocer la realidad histórica, política, social, económica y jurídica de un país.

A decir de Cipriano Gómez Lara, que se confie al Poder Judicial en principio la potestad jurisdiccional, no prejuzga ni tampoco excluye la posibilidad de existencia de

tribunales que no pertenezcan al Poder Judicial Federal, pero, en cualquier forma, al ser *tribunales*, implican una organización de tipo judicial.²¹

Pero lo útil de lo anterior es precisar la naturaleza del órgano jurisdiccional que se ve definida por las notas siguientes :

a) Es un Tribunal Administrativo :

Se emplea la expresión tribunal administrativo en el sentido común de tribunal no judicial, de tribunal que no está encuadrado en la común organización judicial, sino que forma parte del Ejecutivo Federal.

b) Es un órgano jurisdiccional :

Aunque no esta integrado en el Poder Judicial, no parece que pueda negarse su naturaleza jurisdiccional entendida como poder de decisión al cual acude un particular a solicitar este servicio, al estar dotado de autonomía para dictar sus fallos y de independencia respecto de cualquier autoridad administrativa, como se dice en el artículo 1, precisamente para destacar su naturaleza jurisdiccional, la redacción de dicho artículo obedece a un doble motivo : primero, porque forma parte del poder ejecutivo y segundo porque se necesita controlar los actos de la administración pública del Distrito Federal, mediante la validez o nulidad de sus actos, asimismo la autonomía es algo que debe conquistar el hombre, investido de la función de juzgador, las instituciones por sí no la garantizan; ningún mecanismo que se invente será garantía suficiente de esa autonomía; ni siquiera dotando al tribunal de plena autonomía.

c) Tribunal de Anulación :

Originalmente dotado de la plena jurisdicción, con arreglo al texto de 1971 de su ley en su artículo 29 dice :

"El Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden en él podrá hacer uso a su elección de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias :

²¹ Citado por Altamira Guillermo Pedro "Principios de lo Contencioso Administrativo", pág. 46

I. Amonestación

II. Multas de cincuenta a mil pesos, que se duplicará en caso de reincidencia

III. Arresto hasta por veinticuatro horas.

IV. Auxilio de la fuerza Pública."

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha sido objeto de modificaciones por decretos ulteriores (así, decreto de 2 de enero de 1973 y 27 de diciembre 1978 y los decretos publicados el 16 de junio de 1986, el 1 y 21 de diciembre de 1987, el 18 de junio de 1992, el 10 de enero de 1994, 1 de febrero del mismo año y la vigente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995).

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal vigente sostiene en sus artículos 82 y 83 respectivamente :

Artículo 82.- "De ser fundada la demanda, las sentencias 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 indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia".

Artículo 83.- "El actor podrá acudir en queja ante la sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Una vez cumplido el término de cinco días, la sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la sala respectiva, solicitar al Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal

en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

Las sanciones antes mencionadas también serán procedentes, cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decreta respecto del acto reclamado en el juicio."

Como podemos apreciar el poder de imperio de que goza el tribunal se ve reflejado en la ejecutividad que tiene para hacer cumplir sus resoluciones, desde su texto original hasta su última reforma, se mantiene su potestad de hacer efectivas las sentencias dictadas en los litigios que le son planteados.

Lo cual nos lleva a la conclusión que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal dotado de plena jurisdicción para dictar sus fallos y hacerlos cumplimentar mediante las medidas de apremio contenidas en la propia ley que lo rige.

2.1.6. COMPOSICION ORGANICA

En la organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es necesario distinguir los órganos integrados por magistrados - que ejercen las funciones propiamente jurisdiccionales - de aquellos que están integrados por personal distinto y que ejercen funciones indispensables para impartir una tutela jurisdiccional efectiva.

Los primeros son la Sala Superior, el Presidente y las Salas.

El artículo 2 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dice que el tribunal se compondrá de una sala superior integrada por cinco magistrados, y por tres Salas ordinarias de tres magistrados cada una.

El tribunal, según el artículo 12 de la ley de la materia tendrá :

- Un secretario general de acuerdos que lo será también de sala superior.

- Un secretario general de compilación y Difusión.
- Un secretario general de asesoría y defensoría jurídica.
- Secretarios, actuarios, asesores y defensores jurídicos necesarios.

La Sala Superior compuesta de cinco magistrados tiene como competencia:
artículo 20

- I. Fijar la jurisprudencia del tribunal
- II. Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las salas
- III. Resolver las contradicciones que se susciten entre sentencias de salas
- IV. Conocer de las excitativas de justicia.
- V. Resolver el recurso de reclamación en contra de acuerdos de trámite dictados por el presidente de la sala superior.
- VI. Calificar recusaciones, excusas e impedimentos.
- VII Establecer reglas para distribuir los asuntos entre las salas ordinarias.
- X. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal.
- XI. De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se refiere el artículo 77 bis. De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XII. De los demás que expresamente señalen ésta u otras leyes.

Con respecto a las sentencias emitidas por las salas ordinarias, éstas se pronuncian por unanimidad o por mayoría de votos de la sala.

La sala del conocimiento al pronunciar sentencia suple las deficiencias de la demanda, pero en todos los casos debe contraerse a los puntos de la litis planteada.

Ahora bien, la selección de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, acorde con lo regulado por su artículo 3 da facultades al Jefe del Distrito Federal para designar a los magistrados del tribunal, cuyo nombramiento somete a la aprobación de la Asamblea de Representantes (sic.), ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Los magistrados duran en su encargo seis años, pudiendo ser privados de su puesto en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para ser magistrado del tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal, se requieren entre otros, ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, tener por lo menos treinta años para ser de sala superior, y veinticinco para sala ordinaria, titulado en derecho, acreditando tres o cinco años de práctica profesional en materia administrativa, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

Tanto los magistrados como los actuarios y secretarios, están impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo administrativo de la federación, distrito federal, estados, municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o de naturaleza privada, excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honoríficos, al igual que están impedidos para ejercer su profesión, salvo en causa propia.

Como vemos la estructura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se asemeja a la de cualquier otro órgano jurisdiccional del poder judicial federal, lo que lo diferencia de ellos es la materia administrativa y la dependencia del Poder Ejecutivo.

2.1.7. JURISDICCION Y COMPETENCIA

La jurisdicción es una función estatal. Es el Estado, en el ejercicio de la función jurisdiccional, el que satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra, incide como tercero en una relación jurídica, decidiendo con arreglo al ordenamiento jurídico la pretensión ante él deducida.

Cuando es el Estado la parte que deduce o frente a la que se deduce la pretensión, únicamente existirá proceso (además de la función jurisdiccional), en la medida que se dé una independencia del órgano estatal al que se confíe la satisfacción de la pretensión, en la medida en que el sujeto que administra y el sujeto que juzga, aun siendo estado, aun formando parte de éste, existirá un verdadero poder de decisión.

La jurisdicción es un requisito procesal, tal vez el primero y más importante de los requisitos procesales. Para que un órgano jurisdiccional pueda resolver una pretensión que ante él se deduzca, es necesario que tenga jurisdicción, es decir, que, por fundamento jurídico-material, este investido de poder para dilucidar una controversia.

En este sentido las funciones básicas de la jurisdicción son :

La *Notio*.- Entendida como el conocimiento de la controversia (facultad de conocimiento del hecho).

La *Judicium*.- Que es la facultad de decidir la controversia (facultad de decisión).

La *executio*.- Se traduce en la potestad de ejecutar lo sentenciado (facultad de ejecución).

Llevadas al plano de la jurisdicción administrativa tienen las mismas funciones elementales, al tener el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal la facultad de conocer los asuntos administrativo-fiscales, decidir sobre la validez o nulidad del acto y tener las medidas de apremio para hacer cumplir sus resoluciones.

Por otro lado los límites de la jurisdicción son :

- Competencia :
- * Por Territorio
 - * Por materia
 - * Por grado
 - * Por cuantía

Estos limites podemos considerarlos objetivos, y delimitar otros subjetivos .

- Parcialidad hacia una de las partes :
- * Por vínculos familiares
 - * Por amistad
 - * Por parentesco
 - * Por interés

En este sentido el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tiene fijados claramente sus limites de jurisdicción, al conocer exclusivamente de los actos emanados de la Administración Pública del Distrito Federal, al mismo tiempo que conoce únicamente la materia administrativa-fiscal, fijando con precisión los impedimentos y excusas que tengan los encargados de administrar justicia; de abstenerse de conocer ciertos asuntos cuando concurra alguna frontera subjetiva.

Ahora bien la extensión y límites de la jurisdicción a la que se le confiere el conocimiento de las pretensiones fundadas en derecho administrativo dependerá del sistema de jurisdicción que se adopte. Adquiere máxima relevancia el problema cuando el conocimiento de estas pretensiones se confía a órganos jurisdiccionales especiales, diferenciados de la común organización judicial. Pues es entonces cuando se plantea el problema de la delimitación de lo que se ha denominado materia contenciosa administrativa como objeto propio de esta jurisdicción.

En definitiva, el ámbito específico de la jurisdicción contenciosa administrativa vendrá delimitado por la pretensión fundada en derecho administrativo, lo que se traducirá en la delimitación del concepto de derecho administrativo, esto es, la relación inescindible entre jurisdicción contenciosa y derecho administrativo, aplicando la máxima, allí donde se aplique derecho administrativo, allí donde existe un acto administrativo, los conflictos que surjan deberán ser decididos por el magistrado administrativo. Será la jurisdicción administrativa la que pronunciará sobre la validez o nulidad del acto.

Esta jurisdicción contenciosa administrativa llevada al órgano, se nos presenta como un conjunto de competencias y medios personales y materiales ordenados para realizar determinadas funciones. En virtud de su contenido esencialmente objetivo, la noción de órgano trasciende de la individualidad de la persona física en que se concreta.

Desde un punto de vista concreto, el órgano se nos presenta como una persona física a la que se le asigna aquel conjunto de atribuciones, competencias y funciones.

El Estado entonces tendrá que valerse de una serie de órganos para realizar cualquiera de sus funciones legislar, juzgar o administrar, el Estado tendrá que hacerlo a través de sus órganos.

Por tanto, podemos definir el órgano jurisdiccional como el órgano del Estado al que se le confía la función jurisdiccional. Y órgano de la jurisdicción administrativa aquel al que se le confía la satisfacción de las pretensiones fundadas en materia administrativa.

Todo esto vinculado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, nos lleva a decir que su jurisdicción se traduce en el poder de decisión que le confieren sus atribuciones derivadas de la ley, aplicando la norma jurídica general en individual a los diversos hechos y consideraciones de derecho que le formula el gobernado, fundando su pretensión en contra de actos de la administración pública del Distrito Federal, decidiendo la solución al litigio en forma vinculativa para las partes.

Una diferencia notable del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, respecto de otro tribunal administrativo como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, estriba en que si bien el Tribunal Fiscal ejerce funciones jurisdiccionales al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, carece de imperio para hacer

cumplir sus resoluciones, mientras que con el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, sí cuenta con los medios suficientes para hacer cumplir sus determinaciones.

Ahora bien, una vez precisada la jurisdicción administrativa del Tribunal de la materia, lo siguiente es determinar su ámbito de competencia, ésta como tantos otros conceptos corresponde a la Teoría General del Derecho determinar su concepto, el derecho procesal en este caso se limita a aplicar a la función estatal a que el mismo se refiere un concepto general.

La competencia de un órgano público es la esfera de atribuciones al mismo encomendadas por el ordenamiento jurídico, el conjunto de facultades y funciones, que puede ejercer, en otras palabras, es la facultad exclusiva, derivada de la ley otorgada a un órgano determinado, para cumplir con la función jurisdiccional; aunque todos los jueces tienen jurisdicción, no todos tienen competencia.

Si los órganos jurisdiccionales son los encargados de llevar a cabo la función jurisdiccional y ésta consiste en el examen y actuación de decisión de las pretensiones, la competencia del órgano jurisdiccional administrativo vendrá determinada por el conjunto de pretensiones que corresponde a cada uno, con preferencia a los demás, por lo tanto, una pretensión procesal administrativa deberá deducirse, precisamente, ante aquel órgano jurisdiccional al que se la ha confiado su actuación y no ante ningún otro.

Partiendo de la existencia de distintas jurisdicciones (penales, civiles, etc), o de órdenes jurisdiccionales, la competencia presupone un ámbito jurisdiccional, una materia atribuida a la jurisdicción o al orden jurisdiccional en que está encuadrado el órgano.

Por eso, se ha dicho que la relación entre la jurisdicción y la competencia es la relación que existe entre el todo y la parte. La competencia es la potestad de la jurisdicción para una parte del sector jurídico.

A este respecto Alcalá Zamora y Castillo dice: "puede ser concebida (la competencia), como la medida de la jurisdicción o, si se prefiere, como la porción del poder jurisdiccional detenida por cada juzgado o tribunal".²²

²² Alcalá Zamora y Castillo, citado por González Pérez Jesús, op. cit., pag. 72

De lo dicho se desprende la naturaleza jurídica de la competencia. Si para que un órgano estatal pueda realizar válidamente una actividad, es necesario que esté dentro de su esfera de atribuciones, la competencia, será un requisito del acto de que se trate : legislativo, administrativo o jurisdiccional.

La competencia es por tanto, un requisito procesal, esto es, uno de los requisitos que deben ocurrir para que el órgano jurisdiccional pueda examinar las pretensiones en cuanto al fondo. Si la jurisdicción es el primer requisito procesal, su tratamiento jurídico viene dado por las siguientes consideraciones :

1.- Que la falta de competencia debe ser apreciada de oficio por el órgano jurisdiccional. Así se reconoce en algunas legislaciones y se suele defender con generalidad por la doctrina procesal.

2.- En cuanto al momento en que puede ser apreciada y declararse la incompetencia, los ordenamientos suelen aplicar el mismo régimen que al requisito de jurisdicción. Por lo que, según los sistemas, podrá apreciarse: en un trámite de admisión inicial, en trámite de alegaciones previas o al dictarse sentencia, o bien en cualquier momento del procedimiento.

En las distintas leyes mexicanas sobre proceso administrativo se regula un trámite inicial de admisión en el que ha de examinarse la concurrencia de los distintos requisitos procesales y entre ellos la jurisdicción y la competencia.

3.- La incompetencia nunca debe dar lugar a la inadmisibilidad de la pretensión.

La declaración de incompetencia deberá ir acompañada de la remisión de las actuaciones al órgano que se estime competente, siguiendo la identificación de una notificación defectuosa del acto impugnado, bien por remitir a un órgano jurisdiccional incompetente o por no indicar el órgano ante el que podía deducirse la pretensión impugnatoria.

Como podemos apreciar la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, esta dada por la materia exclusiva de sus asuntos y la territorialidad de los actos impugnados.

En este capítulo hemos querido precisar el contenido de los tribunales administrativos, y en especial el de el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fijando sus características y estudiando el procedimiento administrativo y su fin, el acto administrativo, para seguir con el órgano encargado de resolver sus diferencias, y entrar en el siguiente capítulo al estudio de fondo del juicio de nulidad ante este Tribunal.

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

Una vez precisado el contenido y funcionamiento de los tribunales administrativos, nos referiremos al juicio de nulidad o contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, toda vez que sobre el mismo versa el conocimiento de la afectación del interés legítimo de un particular.

El juicio de nulidad o contencioso administrativo lo definimos como aquél medio de defensa que tienen los particulares, y de manera específica un particular, que lo utiliza cuando por la actuación de la autoridad administrativa se le transgrede su esfera jurídica por la aplicación de leyes administrativas.

Este juicio de nulidad, se nos presenta como un tipo de control externo de los actos de la administración pública es el denominado control jurisdiccional, que en este caso, por actos de aplicación de leyes administrativas locales tiene conocimiento el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Una de las principales características del juicio de nulidad, es que exista una litis que a diferencia del control administrativo interno que se lleva a cabo dentro de la propia organización administrativa, de la cual ha sido emitido el acto, corresponde conocer y en la que no existe una litis o conflicto de intereses como la que se suscita en el contencioso administrativo.

El fundamento jurídico del contencioso administrativo en nuestro sistema jurídico, lo encontramos en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, al referirnos las formalidades del procedimiento, relacionado con los artículos 73 fracción XXIX-H de la misma constitución, 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 38 del Código Fiscal de la Federación, 6 y 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Podemos decir que el contencioso administrativo puede dividirse en dos grandes sectores :

- a) El primero encaminado a determinados actos y resoluciones de la administración pública tanto federal como local, que pueden impugnarse ante tribunales administrativos federal o local y ;

- b) Los restantes actos y resoluciones al no admitir su impugnación ante dichos tribunales, deben combatirse a través del juicio de amparo de manera inmediata.

3.1.1. CONTENIDO

Podemos hablar así de dos tipos de contencioso administrativo, uno llamado contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo y otro denominado contencioso de anulación u objetivo.

En el contencioso de plena jurisdicción o subjetivo es esencial el restablecimiento del derecho subjetivo, vulnerado por la actuación de la autoridad administrativa en general; por ello, la doctrina lo ha clasificado con el nombre de contencioso subjetivo, pues la tutela de los derechos subjetivos de los particulares es su función principal. En sentido contrario, se precisa que al denominado contencioso administrativo de anulación u objetivo, es aquel cuyo objetivo es proteger una situación jurídica objetiva.

A decir del autor Ramón Martínez Lara, podemos encontrar una serie de diferencias entre ambos tipos de contencioso administrativo: "A fin de conocer la verdadera naturaleza de este recurso (contencioso de plena jurisdicción), es dable examinar las principales características :

- a) En cuanto a su finalidad, está llamado a reparar un derecho subjetivo reconocido por la ley en favor de un administrado y que ha sido violentado o infringido por un acto, resolución u omisión de la autoridad administrativa.
- b) En lo que respecta al procedimiento por seguir en el trámite respectivo, se caracteriza por un régimen procesal semejante al del juicio ordinario civil, Bielsa escribe: "El recurso de plena jurisdicción tiene en general la estructura de la demanda que se promueve en el juicio ordinario civil". En efecto, el tribunal jurisdiccional dirige el proceso con amparo, como lo haría el juez, en sus facultades habituales del fuero común.
- c) En cuanto a la sentencia, el juzgador está posibilitado para revisar los diversos actos administrativos sujetos a su jurisdicción, que lesionan un derecho subjetivo de los particulares por los órganos de la administración pública. Para reformatos o sustituirse a la propia autoridad de que se trate, dispondrá la forma y términos en que

se deberán emitir nuevamente en cumplimiento de la resolución, y tendrá el imperio suficiente para ejecutar sus fallos.

- d) Por último, se deben citar, como una de las características más esenciales de este procedimiento, los efectos que se derivan de la sentencia. La resolución que emana del contencioso de plena jurisdicción produce los efectos de la cosa juzgada sólo entre las partes intervinientes en la contienda. De otra manera, la resolución que decreta la validez del acto impugnado, la que lo reforme o la que lo modifique sólo surtirá efecto entre las partes litigantes, sin poder proyectarse hacia otras personas o autoridades ajenas al mismo.

Por su parte el contencioso de anulación u objetivo tiene las siguientes características :

- a) Respecto de la finalidad, queda dicho que la creación de esta clase de procedimientos obedece al afán de restablecer el régimen de la legalidad violentada por los órganos administrativos. La protección de los derechos subjetivos propiamente dichos queda fuera del ámbito de su competencia y conocimiento.
- b) Por lo que hace al procedimiento, el contencioso de anulación no tiene la extensión del contencioso subjetivo. Su secuela es más limitada, y la autoridad administrativa tiene una reducida intervención en el procedimiento.
- c) Por lo que hace a la sentencia, en el contencioso objetivo se reduce a pronunciar la anulación del acto administrativo examinado. La decisión del tribunal no repara el interés lesionado, más que en los relativos al restablecimiento de la legalidad, sin estar facultado para reformar o sustituir el acto ilegal." ²³

Podemos apreciar de lo anterior la distinción que existe entre uno y otro tipo de contencioso administrativo, por lo que nos referiremos al contencioso subjetivo, al encuadrar sus características con el juicio de nulidad que se ventila ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

²³ Martínez Lara, Ramón. El Sistema Contencioso Administrativo en México. Ed. Trillas, S.A. 3a. ed. México, D.F. 1992.

3.1.2. LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como ya lo advertimos al tratar el tema de los Tribunales Administrativos, la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que conozca de las controversias surgidas entre la administración pública del Distrito Federal y los gobernados deriva de la posibilidad de regionalizar la justicia administrativa y ponerla al alcance de los habitantes de una localidad.

Así la iniciativa de Ley remitida por el Presidente de la República al H. Congreso de la Unión el 19 de enero de 1971, por conducto de la Secretaría de Gobernación para el establecimiento del primer Tribunal de lo Contencioso en el Distrito Federal, fue examinada con base en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En dicho documento se expresó que formulaba tal iniciativa con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz, al crear un tribunal de esta naturaleza, con base en lo dispuesto en la fracción primera del artículo 104 de la Constitución de la República.

Dicho tribunal estaría dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promovieran contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del entonces Departamento del Distrito Federal.

Igualmente se expresó que la justicia que se impartiría en este nuevo tribunal debería ser expedita, pronta, pública y carente de formalidades, y que para que este propósito no se desvirtúe, dicho tribunal suplirá la deficiencia de la demanda, en bien del quejoso.

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

Así, el particular tendrá la opción de acudir al tribunal o agotar el procedimiento previsto en los diversos reglamentos y leyes que prevén recursos para impugnar los actos administrativos y resoluciones de las autoridades del Distrito Federal.

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

En cuanto a las sentencias que se dictaran por este tribunal, se expresó que no tendrán formalidad alguna, nulificarán los actos o determinaciones impugnadas y, en su caso, ordenarán la reposición del procedimiento, indicarán los términos en que debe modificarse el acto impugnado, o decretarán la determinación que proceda.

Se considero importante que se forme la jurisprudencia referente a los asuntos de que conozca este tribunal, la cual servirá de regla uniforme y constante para su aplicación por las salas de este tribunal y, en su caso, podrá servir de base para reformar las normas jurídicas a que ésta se refiera; previéndose que el procedimiento de formación sería de cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que se hayan aprobado por unanimidad. La jurisprudencia será obligatoria para las salas. Este procedimiento es el que se sigue en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo que la jurisprudencia de tal supremo tribunal es obligatoria no solamente a nivel interno, sino también en todos los tribunales de la República, lo que varía en el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

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

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

Lo anterior es, en síntesis, el pensamiento e ideas vertidas por el titular del poder ejecutivo federal con motivo de su iniciativa de la ley federal para establecer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.²⁴

Al hablar de ciertos principios generales del derecho que contienen en su mayoría las legislaciones, podemos destacar los siguientes de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal :

²⁴ Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, citado por Emilio Margain Manatou "De lo Contencioso Administrativo de anulación o de la legitimidad".

1.- Principio de Autonomía.- Este se cumple en cuanto a que se confía la jurisdicción a un verdadero tribunal dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Distrito Federal.

Así, se ha considerado en la doctrina que lo más conveniente es crear un grupo especial de juzgadores, que tengan efectiva independencia de la administración pública, ya que es necesaria la garantía de la imparcialidad; el proceso, por antonomasia, requiere de un órgano desinteresado que contemple el problema jurídico con estricto apego a la ley. Por otra parte, nada en nuestra Constitución, se opone a la especialización de los órganos ni a la creación de tribunales especializados, aunque no especiales como lo señala el artículo 13 de la Constitución de la República; así se ha estimado procedente la separación de los juzgados civiles de los penales, la especialización es por tanto, un sistema congruente dentro de la división de funciones del poder.

2.- Principio de la antiformalidad. La ley tiene como finalidad que la justicia que se imparta en el Tribunal Contencioso deba ser expedita, pronta y pública, siempre carente de formalidad, y para ello es que la ley establece la suplencia de la queja en la demanda por el propio tribunal, lo que especialmente se propone en beneficio de las clases económicamente más débiles, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para acceder y pedir justicia. En esta forma la ley considera que los requisitos formales se instituyen para asegurar el acierto de las decisiones jurisdiccionales y su conformidad con la justicia, no como obstáculos que hayan de ser superados para alcanzar la realización de los mismos.

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

Estos principios se establecen en la ley en comento que no son los únicos que ponen de manifiesto la idea del legislador de crear un tribunal especializado en la materia administrativa local, y por ende, el descongestionamiento de los juzgados de distrito en materia administrativa, al existir una posibilidad más de instancia que el juicio de amparo y poder acceder a un juicio de nulidad con menos formalidades atendiendo a las características de una ciudad tan dinámica y compleja como la es la del Distrito Federal.

El día 17 de marzo de 1971 se publicó el texto de la ley originaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el Diario Oficial de la Federación.

3.1.3. TRILOGIA DE LA CIENCIA PROCESAL

Como hemos visto para que la ley llegue a conformarse necesita de una serie de principios de derecho y de la doctrina para darle forma y sentido, en consecuencia, la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no escapa a los mismos.

Se han precisado tres principios, el de autonomía, imparcialidad y antiformalidad, pero existe en la doctrina procesal lo que se le ha denominado trilogía de la ciencia procesal.

Esta trilogía procesal esta compuesta de tres elementos inseparables:

3.1.4. DE LA JURISDICCION

Carlos Arellano García precisa que por jurisdicción debemos entender "al conjunto de atribuciones que tiene el estado para ejercerlas, por conducto de alguno de sus órganos o por medio de árbitros, con la aplicación de normas jurídicas generales e individuales, a los diversos hechos y actos que se suscitan mediante el planteamiento de posiciones concretas en esa controversia"²⁵

Por su parte José Becerra Bautista considera que la jurisdicción "Es la facultad de decidir con fuerza vinculativa para las partes una determinada situación jurídica controvertida".²⁶

Por nuestra parte entendemos por jurisdicción el poder del Estado para resolver o solucionar conflictos de interés de trascendencia jurídica en forma vinculativa para las partes, resumiendo de alguna manera la postura de ambos autores.

En este orden de ideas podemos afirmar que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dota de jurisdicción al Tribunal, al

²⁵ Arellano García, Carlos. "Derecho Procesal Civil" Ed. Porrúa S.A. 3ra ed. México, D.F., 1993.

²⁶ Becerra, Bautista José. "El Proceso Civil en México" Ed. Porrúa S.A. 14a. ed. México, D.F., 1993.

permitirle resolver controversias en forma vinculativa para con los gobernados y las autoridades del Distrito Federal.

Así en su artículo 1 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se precisa: "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un Tribunal Administrativo con la organización y competencia que esta Ley establece, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas".

3.1.5. DEL DERECHO DE ACCION

Por acción Arellano García entiende "porque el actor tiene la prerrogativa de exigir de un sujeto obligado (órgano jurisdiccional), la realización de una conducta (hacer), es un derecho subjetivo de que goza una persona física o moral, para acudir ante un órgano del Estado, o ante un órgano arbitral, a exigir el desempeño de la función jurisdiccional, para obtener la tutela de un presunto derecho material".²⁷

Por su parte Becerra Bautista, considera que la acción "es un derecho subjetivo procesal, distinto del derecho sustancial hecho valer, consistente en la facultad de pedir a los órganos jurisdiccionales su intervención para la aplicación vinculativa de una abstracta a un caso concreto".²⁸

De nuestra parte podemos decir que la acción es el derecho, facultad, poder o posibilidad jurídica de los gobernados para provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, con el objeto de que se resuelva una pretensión litigiosa.

Esto significa, la posibilidad de que cualquier gobernado o administrado tenga el derecho de poner en marcha la actuación del órgano jurisdiccional y solicitar la prestación de su servicio, esta acción no debe confundirse ni con la pretensión ni con el interés legítimo para actuar en el juicio de nulidad, en tanto que la pretensión será el de solicitar la nulidad del acto administrativo o resolución que transgrede la esfera jurídica, por encontrarse fundada, mientras que el interés legítimo será aquel que deriva de manera indirecta de la norma administrativa.

Este derecho de acción deriva de la garantía de audiencia prevista por el artículo 14 constitucional al dar la oportunidad a todo gobernado de ser oído y vencido en juicio

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades del procedimiento.

Así, podemos decir que la acción, es el derecho del que goza toda persona jurídica para exigir la prestación de la jurisdicción, con el objeto de que se resuelva una pretensión y sea reconocida por la autoridad.

Por lo anterior precisamos que la pretensión es un requisito indispensable para que se inicie el proceso, debe satisfacer determinados presupuestos previstos expresamente en la Ley que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Su ausencia puede tener como consecuencia jurídica el desechamiento de la demanda, al examinar el documento respectivo lo que puede llevar a la no satisfacción de la pretensión del gobernado.

Por lo que la acción contenciosa administrativa de este juicio de nulidad, es la que se ejercita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Así decimos que la acción contenciosa recae en el sujeto activo al que la norma faculta para exigir un poder de obrar respecto de un pasivo frente a un tercero que es el órgano jurisdiccional quien es el que se encarga de resolver la controversia y, desde luego, el objeto de la pretensión que se quiere satisfacer mediante la acción contenciosa.

3.1.6. DEL PROCESO

Eduardo Pallares considera que la palabra "proceso", significa: "Un conjunto de fenómenos de actos o acontecimientos que suceden en el tiempo, y que se mantienen entre sí, determinadas relaciones o vinculación. El proceso jurídico, es una serie de actos jurídicos que suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concentrados o concatenados entre sí, por el fin que se quiera realizar con ellos. El proceso jurisdiccional, por su parte, es el que se lleva a cabo en los órganos jurisdiccionales".²⁹

Becerra Bautista nos refiere al respecto "Es la aptitud jurídica de las partes y del juez, tendiente a la obtención de una resolución vinculativa".³⁰

²⁹ Pallares, Eduardo "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Ed. Porrúa, S.A. 21a. de México, D.F., 1997

³⁰ Becerra Bautista, op. cit.

De nuestra parte señalamos que el proceso es una serie de formas y medios encaminados a lograr un fin determinado.

En este sentido la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, nos señala una serie de formas mínimas para poder acceder a este tribunal y lograr una resolución por parte de éste al dictar sentencia en forma vinculativa para las partes.

Desde esta perspectiva el proceso llevado al cabo por este Tribunal Administrativo local, consiste en un cúmulo de actos integrado por múltiples actuaciones de personas jurídicas que están regulados normativamente, a quienes intervienen con motivo del desempeño de la función jurisdiccional, que se llevan a cabo ante un órgano del estado que aplican normas jurídicas generales e individuales con motivo de la solución de una controversia que es su objetivo común.

Todo el procedimiento está regulado y contenido a partir del Título Segundo denominado "del procedimiento", a partir del artículo 25 hasta la ejecución de la sentencia, artículo 82, y los recursos, artículo 84, de la ley de la materia.

Establece los lineamientos de un proceso administrativo, con sus diversas fases e instituciones judiciales; además contiene el procedimiento para la formación de la jurisprudencia del Pleno del Tribunal.

Este proceso administrativo predominantemente inquisitorio, plazos cortos o breves, carencia de formalidades innecesarias e interés público preponderante, todo ello, sin perjuicio de preservar las formalidades esenciales del procedimiento.

3.1.7. DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS

El sujeto activo en la relación jurídica es aquel que puede exigir de otro sujeto el cumplimiento de una obligación, pero para que opere tal facultad de exigencia, es indispensable la titularidad de un derecho subjetivo a favor de un sujeto activo.

El derecho subjetivo como requisito de procedibilidad de un juicio, consiste en la facultad de un sujeto para exigir de otro una acción u omisión concreta, protegida directamente por el derecho objetivo, es decir, que el derecho subjetivo supone la existencia de dos elementos: una facultad de exigir y una obligación correlativa.

Como de la relación jurídica se derivan situaciones positivas de dar, hacer o no hacer, los derechos subjetivos en consecuencia, podrán ser positivos o negativos, serán positivos cuando la protección jurídica, establecida en la norma, otorga una facultad al sujeto activo de exigir del pasivo una conducta, traducida en un dar o en un hacer, según corresponda, por el contrario serán negativos cuando dicha protección normativa faculte al titular del derecho a exigir de otro la abstención de una determinada conducta.

El derecho subjetivo supone, como primer elemento, la existencia de una relación jurídica, de esta manera el sujeto activo, es el que formula la exigencia, el sujeto pasivo el que la sufre, por lo que, el derecho subjetivo sólo se manifiesta cuando dos sujetos han entrado en una relación jurídica.

Esta facultad de exigencia a la administración se encuentra protegida, en los sistemas jurídicos, ya sea por un recurso administrativo o por una acción jurisdiccional, ante tribunales administrativos o judiciales, según sea el caso.

Así hablaremos de un derecho subjetivo, entendido como la facultad para exigir de otro una conducta positiva o negativa, una acción o una omisión.

A este respecto Kelsen afirma que, existe derecho subjetivo cuando entre las condiciones de sanción, figura una manifestación de voluntad, querrela o acción judicial emanada de un individuo lesionado en sus intereses y por un acto ilícito, en otras palabras ejercer una acción contra un acto.

Si hablamos de un derecho subjetivo, le podremos agregar el calificativo de público, que se dará cuando hay un ente público que es la administración pública que se rige por normas de derecho público.

Con esto decimos que el derecho público subjetivo es una facultad de un particular para exigir de la autoridad en este caso de la administración pública una acción o una omisión concreta, protegida directamente por un recurso administrativo y una acción judicial, que surgen en caso de incumplimiento.

Por lo que los derechos públicos subjetivos implican :

- ◊ Una protección a los particulares

- ◊ Establecen límites a la actuación de la Administración Pública.

Al hablar de Derechos Públicos Subjetivos, tenemos que hablar de normas de relación, que diremos son aquellas que garantizan frente a la actividad administrativa, situaciones jurídicas individuales.

Con todo esto queremos decir, que en el caso específico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no conoce de la afectación de un derecho subjetivo o público subjetivo, sino que tal conocimiento versa conocer a un juzgador diferente como lo puede ser el juez de distrito en materia administrativa que conoce de los actos de autoridad de la administración pública cuando se lesiona un interés jurídico directo, es decir, en este caso una garantía constitucional.

3.1.8. DE LOS DERECHOS OBJETIVOS

García Maynez refiere que el derecho, en su sentido objetivo, es un conjunto de normas, ya sea tratándose de preceptos impero-atributivos, es decir, de reglas que, además de imponer deberes conceden facultades.³¹

Para la inmensa mayoría de los juristas constituye como bien lo afirma el autor García Maynez, un cúmulo, orden, sistema, conjunto de normas o disposiciones jurídicas, es concebido como un subsistema social, constituido por instituciones que crean una serie de costumbres y actos que sirven al legislador al momento de crear la ley entendiendo por esta al derecho escrito.

Se ha discutido largamente si el derecho objetivo precede al subjetivo o viceversa, algunos autores consideran que el subjetivo es el que lógicamente antecede, otros en cambio afirman que el subjetivo es la consecuencia del objetivo.

Desde un ángulo simple, pareciera que el derecho subjetivo o la facultad fuera una derivación de una norma jurídica, en este caso del derecho objetivo.

Así de una prioridad, lógica o de la primacía del derecho objetivo. Pero si se pone atención al origen de los contenidos jurídicos, tal y como se presentan en la conciencia humana, entonces parecería que el derecho objetivo es el resultado de los derechos subjetivos.

Independientemente de la naturaleza de ambos, lo que realmente importa para efectos del presente trabajo es el considerar que derivado de un derecho objetivo, entendido como un conjunto de normas jurídicas se derivan una serie de facultades de exigir por parte de un sujeto, que en este caso será un gobernado o administrado, le otorga la facultad de solicitar al órgano jurisdiccional el subsanar ese derecho que esta directamente protegido por el ordenamiento jurídico vigente.

³¹ García Maynez, Eduardo "Introducción al Estudio del Derecho", F.J. Porrúa, 47a. de México, D.F., 1995 Pág. 36

3.1.9. DE LAS PARTES EN EL JUICIO

Esto nos lleva a hablar de los sujetos procesales, que en el juicio de nulidad del que conoce el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, están conformados por:

- 1.- JUEZ (MAGISTRADO)
- 2.- ACTOR
- 3.- DEMANDADO
- 4.- TERCEROS LLAMADOS A JUICIO
- 5.- TESTIGOS
- 6.- PERITOS
- 7.- ABOGADOS
- 8.- PERSONAL DEL TRIBUNAL

Así por sujetos procesales entendemos que son aquellos cuya conducta va a ser regulada dentro del proceso jurisdiccional.

Es así que también hablamos de partes en sentido material y formal.

Por partes en sentido material nos referimos a la persona capacitada por sí para actuar en el proceso, persiguiendo una resolución jurisdiccional, que podrá afectar concretamente y en particular, su esfera jurídica (legitimatio-causa).

Por partes en sentido formal entendemos la capacidad de actuar en el juicio. Son las partes materiales pero también aquella persona con atribuciones y facultades para actuar dentro del proceso y para impulsar la actividad procesal con el objeto de obtener una resolución jurisdiccional que no afecta su propia esfera jurídica, sino la de las partes materiales, por lo que todas las partes materiales, pueden ser partes formales, pero no a contrario sensu.

Las partes en el juicio de nulidad ventilado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, quedan fijados en los artículos 3, 12, 33, 64, 65, 69 y 71, al regular lo concerniente a los magistrados del tribunal, su demás personal, las partes en el juicio (actor y demandado), los testigos, peritos etc., que son sujetos procesales del juicio de nulidad.

3.1.10. DE LOS QUE PUEDEN INTENTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

El fin de crear un tribunal que conociera de las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares es parte de la función del estado en la búsqueda de una real impartición de justicia administrativa y regular la actuación de la autoridad al marco legal establecido.

Como es lógico, la parte actora siempre estará constituida por el particular que se considere afectado por un acto de la administración pública del Distrito Federal. En consecuencia, la parte actora por lo general estará constituida por el particular que se considere afectado por un acto. A su vez la parte demandada estará integrada por la autoridad del gobierno del Distrito Federal.

Así el artículo 33 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dispone :

Serán partes en el procedimiento :

I. El actor.

II. El demandado. Tendrán ese carácter :

A) El Jefe del Distrito Federal, los Secretarios del Ramo, los Directores Generales, así como las autoridades administrativas del Distrito Federal que en razón de su esfera de competencia intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnado ;

B) Los Delegados, Subdelegados y en general las autoridades de las Delegaciones Políticas a cuya esfera directa de competencia corresponda la resolución o el acto administrativo impugnado ;

C) Las autoridades administrativas del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de las resoluciones o actos que se impugnen ;

D) El Gerente General de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal ;

E) La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 fracción IX de esta Ley y ;

F) Las autoridades de la administración pública Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada del Distrito Federal.

III.- El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal o que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante.

Como podemos apreciar pueden acudir ante el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, tanto los particulares a quienes afecte un acto de autoridad, así como ésta lo puede hacer cuando existe una resolución que es favorable al particular e incluso un tercero perjudicado o aquél que simplemente ostente un interés legítimo.

3.1.11. ANALISIS DEL ARTICULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Para poder determinar con precisión que personas pueden acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es necesario ubicar el requisito de procedibilidad más importante para que prospere la demanda de nulidad.

A este respecto el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dispone lo siguiente :

Artículo 34.- "Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo"

Este requisito de procedibilidad se traduce en la posibilidad de que el particular o gobernado tenga un interés legítimo, lo anterior a efecto de poder intervenir en el juicio de nulidad ante dicho tribunal.

Por lo que parece inevitable en este momento entrar al tema del interés legítimo.

El interés legítimo o derecho reflejo, también denominado por la doctrina derecho debilitado o derecho imperfecto, surge por dos situaciones :

Una puede ser el resultado de la particular posición de hecho en que uno o algunos ciudadanos se encuentren, que los hace más sensibles que otros frente a un determinado acto administrativo; así, si la administración acuerda cerrar un camino al tránsito, tal decisión afecta más directamente que a cualquiera otro ciudadano a quienes tienen sus fachadas en dicha calle.

La segunda, puede ser el resultado de que ciertos particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute. De todo esto resulta pues que ciertos ciudadanos puedan tener un interés cualitativo respecto de la legalidad de ciertos actos administrativos. lo cual merece una cierta protección del ordenamiento jurídico.

La existencia de una norma y el interés del particular de que sea observada son requisitos comunes de la existencia del derecho subjetivo y del derecho reflejo, pero se diferencian en cuanto que el primero el interés es propio y excluyente, en virtud de que la norma jurídica lo protege directamente, por eso se dice que jurídicamente esta protegido, y sólo lo podrá hacer valer el titular del derecho subjetivo con el fin de lograr la contraprestación deseada. En cambio, en el derecho reflejo el interés aunque protegido por la norma, no afecta de manera directa, sino general, en cuanto que el gobernado no se le concede una facultad de exigencia con respecto de otras personas para conseguir la satisfacción de sus pretensiones; de esta forma el interés se encuentra protegido de una "manera objetiva", no subjetiva.

Este interés particular que se beneficia por formar anónimamente parte del contenido de un interés general, no tiene en realidad ninguna situación particular o subjetiva, ya que no existe la relación jurídica entre él y el órgano estatal. Existe solamente un derecho reflejo, un efecto reflejo del interés general, que satisface la norma, sobre una situación particular. Este interés reflejo es siempre la consecuencia de un interés general calificado, que se refiere a determinadas circunstancias con las que ocasionalmente coincide.

Es así que no es lo mismo derecho subjetivo e interés legítimo, y tal vez logremos comprenderlo mejor con el siguiente ejemplo, cuando nos referimos al juicio de amparo o sea que exista un derecho tutelado por la ley y un agravio personal y directo; no es lo mismo al interés legítimo mencionado en el artículo 34 de la Ley del Tribunal.

Este interés jurídico, se puede considerar como un derecho subjetivo, un derecho tutelado por la ley.

El interés legítimo a que se refiere el artículo 34 no implica, precisamente, un derecho subjetivo, sino un interés derivado de la ley, suficiente para determinar que el acto afecta a la persona, sin la rigidez del interés jurídico de la Ley de Amparo.

Así podemos decir que el interés legítimo no es un derecho subjetivo, pero tampoco un interés simple.

Este derecho indirecto deriva de la existencia de la ley, que no se hace en favor de un ente abstracto, sino en favor de quienes reciben el beneficio o sea los habitantes de una calle, colonia o de la ciudad entera, por que de lo contrario sino se destinaran a

los ciudadanos, son letra muerta desde el momento en que no habría forma de impugnar los actos que las autoridades realizaran con violación de la ley.

Es así que cuando al agraviado lo afectan los actos de autoridad, puede promover el juicio de nulidad, teniendo en cuenta que el incumplimiento de una ley general sea la que fuere, al imponer obligaciones a las autoridades en favor de quienes forman parte del Distrito Federal, es un imperativo de la función estatal al apearse a un marco legal del cual no se puede salir y que hace que el particular con su derecho de acción ponga en movimiento al órgano jurisdiccional y solicite la anulación del acto resolución que afecta su interés legítimo.

Por ello hablamos de normas de acción, en donde existe una tutela general y que se refieren a la organización, contenido, procedimiento que debe presidir la actuación administrativa.

Es en esta parte de nuestro trabajo precisamos el problema que se genera con la no definición del interés legítimo en el artículo 34 de la Ley que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Tal problema estriba en que al no fijarse el alcance del interés legítimo se deja abierta la posibilidad al juzgador de interpretar esta figura jurídica al caso particular en la forma que considere más apropiada, pero lo más trascendente radica en no entrar al fondo del juicio, brindando la oportunidad al juez de aplicar la causal de improcedencia prevista por el artículo 72 fracción V de la Ley en comento, al amparo de los principios de orden e interés público que se encuentran inmersos en las causales de improcedencia, al verificar que la demanda no sea notoriamente improcedente antes de admitirla a trámite, en consecuencia, se deja en un estado de incertidumbre y denegado acceso a la justicia administrativa al gobernado, al no indicarle que es lo que necesita acreditar ante el Tribunal del conocimiento para demostrar que cuenta con un interés legítimo, mismo que no podrá ser demostrado en la medida en que no se defina en la ley que significado debe tener para efectos de que prospere la pretensión del gobernado.

3.1.12. ANALISIS DEL CONCEPTO DE INTERES LEGITIMO CONTENIDO EN LA FRACCION XIII DEL ARTICULO 2 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL RELACIONADA CON LA FRACCION XII DEL MISMO ARTICULO Y ORDENAMIENTO

Abundando en el mismo tema el artículo 2 de la ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal, refiere al respecto :

Artículo 2.- "Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por :

XII. INTERESADO : *Particular que tiene un interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo, por ostentar un derecho legalmente tutelado.*

XIII. INTERES LEGITIMO : *Derecho de los particulares vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico, que les confiere la facultad para activar la actuación pública administrativa, respecto de alguna pretensión en particular."*

Como podemos apreciar la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, nos ofrece un concepto de interés legítimo y del interesado que lo posee para los efectos de ésta ley.

Dicho concepto deriva del Principio de Legitimación, contenido en la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal al señalar :

6. Principio de Legitimación

"Las normas de esta iniciativa establece en quienes tienen el acceso administrativo por ostentar un interés legítimo ante la administración pública, estableciendo también la regulación relativa a la representación jurídica ante los órganos de la administración".³²

En todo caso el interés legítimo que se necesita para acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un derecho

³² Diario de los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal No. 18, correspondiente al día 8 de noviembre de 1995

derivado de una ley que prevé situaciones generales de un conjunto de habitantes y su desobediencia, es decir, su incumplimiento de parte de las autoridades, debe y puede reclamarse mediante el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal.

3.1.13. DEFINICION DE INTERES

La noción de interés esta estrechamente vinculada con los fines del derecho por las siguientes razones :

- a) Una de las funciones primordiales del derecho es la de proteger los intereses que tienden a satisfacer las necesidades fundamentales de los individuos y grupos sociales. Por esta razón el contenido de las normas jurídicas se integra por facultades y derechos concedidos a las personas que representan estos intereses; de esta manera se tutelan las aspiraciones legales de los miembros de una comunidad, y
- b) El derecho se propone eliminar el uso de la fuerza en las relaciones sociales y, por lo tanto, en las normas que lo contienen se establecen mecanismos y procedimientos para resolver pacíficamente los conflictos de intereses que se producen en el seno de una sociedad. Estos mecanismos y procedimientos impiden que las partes en un conflicto resuelvan su diferencia recurriendo a la violencia.

Ahora bien las normas jurídicas inspiradas en un criterio axiológico señalan cuales son los intereses que merecen protección y los jerarquizan, asignando a cada uno de ellos distintos grados de prioridad. Esta jerarquización tiene gran importancia, pues existen situaciones que se caracterizan por el conflicto de dos o más intereses igualmente tutelados por el derecho, y en estos casos es necesario dilucidar cuál es el interés que debe ser satisfecho primeramente.

Para algunos autores, los numerosos y variados intereses que reciben la protección del orden jurídico pueden reducirse a las dos categorías siguientes :

- 1.- Intereses de libertad, los cuales tienden a librar a los individuos de las interferencias, obstáculos, ataques y peligro que se presentan en la vida social y,
- 2.- Intereses de cooperaciones, caracterizados por pretender la ayuda o asistencia de otras personas individuales o colectivas, privadas o públicas para la

ESTE TEXTO NO DEBE
 SALIR DE LA BIBLIOTECA

realización de los múltiples fines humanos que no pueden ser cumplidos satisfactoriamente sin dicha colaboración.

Otros autores distinguen entre intereses individuales, públicos y sociales, los primeros comprenden los derechos relativos a la personalidad, y son considerados garantías individuales, los intereses públicos tienden a satisfacer las necesidades del estado como organización, y se protegen mediante las facultades concedidas a los órganos de gobierno, por su parte los intereses sociales tienen relación con el bienestar general de los miembros de la sociedad, y entre ellos se pueden considerar a los siguientes: la paz y el orden, seguridad jurídica y pública y conservación de los recursos naturales.

La palabra interés debe tomarse en un sentido amplísimo y no sólo tomarse en cuenta en las cuestiones de apreciación pecuniaria, sino también a las de otra índole, como la personalidad, los vínculos familiares, derechos y obligaciones.

3.1.14. DEFINICION DE INTERES SIMPLE

Por otro lado, cuando el gobernado sólo pretende que la ley sea cumplida, pero sin que la norma lo proteja, directa o indirectamente, resulta que dicho interés será vago e impreciso, en razón de que el gobernado carece de un interés personal y directo en reclamación alguna. A esto la doctrina le ha dado el nombre de interés simple o mero interés.

Se dice que este interés es el que le corresponde a todo ciudadano en que la ley sea cumplida; no existe aquí ni el derecho exclusivo que era típico del derecho subjetivo, ni el interés legítimo de un número determinado de personas, sino el interés de toda la comunidad en que no haya actos administrativos ilegales. El interés simple, como regla, no da derecho a interponer acciones judiciales ni recursos administrativos; sólo permite hacer denuncias ante la administración sobre aquello que se considera ilegítimo; a diferencia del interés legítimo, en que se puede interponer un recurso administrativo que la administración está obligada a resolver, en el interés simple la administración no está necesariamente obligada, en principio, a resolver la denuncia interpuesta.

3.1.15. DEFINICION DE INTERES JURIDICO

Esta locución tiene dos acepciones, que son: a) en términos generales, la pretensión que se encuentra reconocida por las normas de derecho, y b) en materia procesal, la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional.

La segunda expresión interés jurídico, tiene un significado general propio de la filosofía del derecho y, otro más restringido, que tiene relación con el derecho procesal.

En materia procesal, el interés jurídico lo podemos definir como aquel derecho tutelado por la ley que cuando es transgredido por la autoridad, da el derecho de acudir al órgano jurisdiccional, para hacerlo efectivo en virtud del desconocimiento o violación en que ha incurrido la autoridad, en otras palabras el interés jurídico, será la materia viva de todo litigio y sobre el cual versa la controversia.

El autor italiano Hugo Rocco, considera que el interés jurídico procesal se puede dividir en primario y secundario.

El interés primario consiste en el derecho público, autónomo y abstracto de poner en movimiento la actividad de los órganos jurisdiccionales.

Por su parte el interés secundario es, por el contrario, la pretensión fundada o infundada de obtener una sentencia favorable.³³

Coincidimos en la definición de este autor, pero como acotación podemos decir que el interés jurídico primario al que se refiere Rocco, se identifica con lo que ya hemos precisado respecto al derecho de acción al cual puede acceder cualquier ciudadano, independientemente que cuente o no con una pretensión fundada o no.

De lo anterior podemos señalar que el interés jurídico, se identifica con el derecho subjetivo de un particular, un derecho de mayor jerarquía respecto al interés legítimo que solicita el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para intervenir en el juicio de nulidad.

³³ Rocco, Hugo, citado por Cornejo Certucha, Francisco en "Diccionario Jurídico Mexicano", Ed. Porrúa, S.A., 9a. de México, D.F., 1986, pag. 1778.

3.1.16. DEFINICION DE LEGITIMO

La palabra legítimo deriva del latín legitimus, adjetivo que califica lo que es conforme a la ley.

Si atendemos a este significado todo interés será legítimo, en virtud que todo interés deriva de la ley y esta con apego a ésta, pero si atendemos a la jerarquización de protección jurídica a que da pie el interés, es decir, cuando hablamos de un interés jurídico, de un interés legítimo y de un interés simple, vemos que en la práctica cotidiana la ley les da un significado diferente al momento de acreditarse cualquiera de ellos ante el órgano jurisdiccional que lo solicite, o ante el órgano de contraloría interna (interés simple).

Es aquí donde encontramos la diferencia entre estos tres tipos de interés y principalmente en el interés legítimo, en esta palabra, al darle un significado diferente al de los demás tipos de interés que ya hemos analizado; es por ello que ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no es necesario ostentar un interés jurídico, dado que la propia ley así lo afirma en su artículo 34, al precisar que sólo pueden intervenir el juicio de nulidad, las personas que tengan interés legítimo en el mismo.

En consecuencia, el interés legítimo si es una derivación indirecta de la ley, de una ley que protege situaciones generales, pero que no otorga un beneficio -si le podemos llamar así- directo que haga ser al particular titular de un interés jurídico y por ende ser exigido por el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, por lo que basta el derecho reflejo del particular y su afectación a éste para que pueda intentar el juicio de nulidad ante el tribunal del conocimiento.

Tanto la doctrina como la ley reafirman esto, al precisar que tipo de interés es el que necesita un particular para acceder a la prestación del servicio que brinda el órgano jurisdiccional, así por ejemplo La Ley de Amparo nos habla de un interés jurídico y por otra la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, nos habla de interés legítimo, lo anterior es así, dado que si una de las principales causas que motivo al legislador para crear la ley del tribunal en comento fue la de agilizar la justicia administrativa, sin tantos formalismos, es lógico pensar que para acceder a tal órgano no se exigiera un interés como en el caso del juicio de garantías, sino un interés legítimo, es decir, de menor jerarquía con respecto al jurídico, sin que ello sea motivo para pensar que se le brinda una protección menor al particular con el interés legítimo, sino por el contrario, en una ciudad tan compleja y dinámica como es la capital de la

república, el legislador pensó en una forma de acceso no tan rigurosa, pero con las formalidades esenciales y la protección jurídica necesaria otorgada por éste interés.

3.1.17. JURISPRUDENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

A efecto de abundar en el anterior punto del trabajo y reforzar la idea planteada en el mismo nos permitimos transcribir la siguiente tesis de jurisprudencia número 11, publicada en la Gaceta Oficial del entonces Departamento del Distrito Federal, de fecha 1 de noviembre de 1976, instancia pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que a la letra dice :

"INTERES LEGITIMO, PARA EJERCITAR LA ACCION EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SOLO SE REQUIERE EL.- El artículo 32 de la Ley del Tribunal no exige la existencia de un interés jurídico para demandar en el juicio contencioso administrativo, sino de un interés legítimo, para cuya existencia no es necesaria la afectación de un derecho subjetivo, ya que basta la lesión objetiva al particular derivada de la aplicación de la Ley".

De igual forma sirve de apoyo la Tesis de Jurisprudencia número 2 aprobada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Tercera Epoca que aparece publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 8 de diciembre de 1997 que a la letra dice :

"INTERES LEGITIMO Y FORMA DE ACREDITARLO.- Cuando un acto de autoridad afecta directa o indirectamente los derechos de una persona física o moral, causándole agravio, y la Ley la faculta para impugnarlo, se configura el interés legítimo, que podrá acreditarse ante este Tribunal con cualquier documento idóneo que compruebe fehacientemente que se trata de la agraviada."

"INTERES LEGITIMO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LO TIENEN LOS DESTINATARIOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO O FISCAL. - Conforme al dispositivo 47 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, únicamente podrán intervenir en los juicios administrativos o fiscales, que se promuevan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo local, las personas que tengan un interés legítimo o directo que funde su pretensión. Tratándose de los gobernados a quienes se dirige un acto administrativo, es evidente que tienen el interés legítimo para impugnar dicho acto, precisamente por ser los destinatarios de una declaración unilateral de voluntad de la Administración Pública Estatal o Municipal, que pudiera infringir, en su perjuicio, las disposiciones legales aplicables."

Recurso de Revisión número 22/988.- Resuelto en sesión de Sala Superior de 9 de junio de 1988, por unanimidad de tres votos.

"INTERES LEGITIMO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ALCANCE DEL ARTICULO 47 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.- El dispositivo 47 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, al indicar que personas pueden intervenir en los juicios administrativos o fiscales, que se promuevan ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo Local, no exige la existencia de un interés jurídico sino la de un interés legítimo, que es una institución de tutela jurisdiccional más amplia que la primera, ya que comprende no solamente el derecho público subjetivo sino también las situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de sociedad, que resulten perjudicados o molestados por actos de la Administración Pública, Estatal o Municipal, contrarios a la Ley".

Recurso de Revisión número 8/989.- Resuelto en sesión de la sala Superior de 21 de febrero de 1989, por unanimidad de tres votos.

Como podemos apreciar las consideraciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México sobre los alcances del interés legítimo tienen coincidencia con las interpretaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al solicitar un interés legítimo y no jurídico para acceder a dicho órgano jurisdiccional

En lo general en estas tesis de jurisprudencia impera el criterio que ya habíamos advertido, al diferenciar el interés legítimo del jurídico, pero porque hacer esta distinción, es acaso que en la práctica procesal cotidiana se lleguen a confundir estos términos, la respuesta es desde luego afirmativa, en virtud que para cada caso en específico en nuestra ciudad y cada actuación administrativa de la autoridad del distrito federal, surgen miles de hipótesis normativas que pueden llevar a confundir que tipo de interés es el que se esta realmente afectando.

Es por ello que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se ha visto en la necesidad de precisar que es lo que necesita el particular para acudir ante dicho tribunal, y en consecuencia que es lo que no necesita para acudir, es decir, no es condicionante el hecho de contar con un interés jurídico para intentar el juicio de nulidad, esto facilita de alguna manera el poder acudir a una instancia más que de oportunidad de defenderse al particular de los actos de autoridad del Distrito Federal, con lo que podemos afirmar que este medio de defensa jurídica de los gobernados es menos rígido que el juicio de garantías en materia administrativa.

3.1.18. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EMITIDA EN ALUSION AL INTERES

Ahora conozcamos el punto de vista de nuestro máximo tribunal judicial, con referencia al interés, para tal efecto nos permitimos transcribir las siguientes tesis de jurisprudencia.

Tesis de Jurisprudencia visibles a páginas 27, 28, 224 y 25 del apéndice al semanario judicial de la federación 1917-1995, volúmenes 37 y 38, época 7a. y 8a. instancia pleno, que a la letra dicen :

"INTERES SIMPLE. NO TIENE NINGUNA PROTECCION JURIDICA DIRECTA Y PARTICULAR.- Entre los diversos intereses que puede tener una persona, o sea "situaciones favorables para la satisfacción de una necesidad", existen los llamados "intereses simples" que consisten en situaciones en las cuales los particulares reciben un beneficio del estado cuando éste, en el ejercicio de sus atribuciones y buscando satisfacer las necesidades colectivas que tiene a su cargo, adopta una conducta que coincide con esos intereses particulares ; y en cambio sufren un perjuicio cuando esa conducta no es adecuada a los propios intereses. En el primer caso reciben un beneficio y en el segundo se perjudican, pero no tienen ningún derecho para exigir que se mantenga esa situación privilegiada. Puede decirse que esos intereses no tienen ninguna protección jurídica directa y particular, sino tan sólo la que resulta como reflejo de una situación general, porque no se puede crear una defensa especial para intereses particulares indiferenciales para el Estado."

"INTERES JURIDICO, SOLO EL LEGITIMO DEBE SER PROTEGIDO CON LA SUSPENSION.- El interés que debe protegerse con la suspensión definitiva debe ser legítimo, es decir, aquel que la ley establece, porque de otro modo cualquier detentador y hasta un delincuente podría obtener ese beneficio. contra una sentencia dictada por los tribunales judiciales, e incuestionablemente no existe dicho interés si el acto reclamado se deriva de una sentencia firme, dictada contra terceros"

"INTERES JURIDICO EN EL AMPARO QUE LO CONSTITUYE.- El artículo 4o. de la Ley de Amparo contempla, para la procedencia del juicio de garantías, que el acto reclamado cause un perjuicio a la persona física o moral que se encuentre afectada, lo que ocurre cuando el acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, y que de manera concomitante es lo que provoca la génesis de la acción constitucional. Así, como la tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos, las afectaciones deben igualmente ser susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan constituir un perjuicio, teniendo en cuenta que el interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse con base en presunciones ; de modo que la naturaleza intrínseca de ese acto o ley reclamados es la que determina el perjuicio o afectación en la esfera normativa del particular, sin que pueda hablarse entonces de agravio cuando los daños o perjuicios que una persona puede sufrir, no afecten real y efectivamente sus bienes legalmente amparados".

"INTERES JURIDICO. INTERES SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN.- El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en esencia de dos elementos inseparables a saber una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa", tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna

facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquier autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan "el poder de exigencia" correspondiente".

De lo anterior podemos observar que el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con respecto al interés es semejante a lo aquí expuesto, al confirmar al interés jurídico como un derecho subjetivo, necesario para intentar el juicio de garantías, por lo que si se estuviera en presencia de un interés legítimo, no sería posible acceder a dicho juicio, en virtud que no existe un agravio personal directo que afecte su interés jurídico, y si a contrario sensu, a interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal al ostentar un derecho legítimo que exige su propia ley, y que deriva de un derecho indirecto que la propia ley regula y a sólo interponer quejas o denuncias cuando se es titular de un interés simple o mero interés que cualquier ciudadano posee al solicitar que se cumpla con lo que la ley exige.

4.1. DE LA IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO DE NULIDAD

4.1.1. CONCEPTO DE IMPROCEDENCIA

En un sentido amplio entenderemos por improcedencia aquél obstáculo o imposibilidad jurídica que provoca que el órgano jurisdiccional a través del juzgador se vea en la necesidad de no resolver por consideraciones de hecho o de derecho la pretensión de la promovente limitando el marco de actuación del juzgador al abstenerse de resolver el fondo del conflicto de intereses o de litigio, por lo que no se pronuncia respecto de la pretension que solicita la actora en su demanda.

Respecto de la improcedencia en el juicio de nulidad ventilado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, éste se verá varado si existiera alguna causal de improcedencia prevista por el artículo 72 de la Ley que rige a ese H. Tribunal al disponer lo siguiente :

CAPITULO VII

De la Improcedencia y el Sobreseimiento

Artículo 72.- "El Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es improcedente :

1.- Contra actos o resoluciones de autoridades que no sean del Distrito Federal.

La fracción antes transcrita, nos indica que el juicio de nulidad será improcedente cuando se promuevan actos de autoridades que no estén comprendidas en el ámbito de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, por lo tanto, su competencia esta delimitada en cuanto al territorio circunscrito al Distrito Federal y en consecuencia a las autoridades de la administración pública que lo integran.

II.- Contra actos o resoluciones del propio Tribunal

Resulta jurídicamente imposible que este Tribunal Administrativo fuera el que resolviera los juicios iniciados en su contra por sus propios actos y resoluciones, dado que, ello equivaldría a ser juez y parte en el mismo, rompiendo con el principio de equidad que debe imperar en toda controversia litigiosa.

III.- Contra actos o resoluciones que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor contra las mismas autoridades y el mismo acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean distintas;

Esta fracción contempla la posibilidad de evitar el uso del juicio de nulidad como un instrumento de beneficio para el actor que se aprovechara para promover en diversas salas del Tribunal una misma demanda esperando cual de ellas le pudiera favorecer a sus intereses, principalmente el objeto de evitar dos demandas iguales ante el propio tribunal es el de procurar que no existan sentencias contradictorias en su caso.

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

La fracción en comento refiere que el juicio será improcedente cuando ya exista un juicio que haya resuelto la pretensión que intenta hacer valer de nueva cuenta el actor con un nuevo juicio, lo cual no es procedente ante este Tribunal.

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

Esta fracción será objeto de un estudio más detenido en páginas subsecuentes, pero respecto de la parte que no se ocupa del interés legítimo podemos comentar que contempla la no procedencia del juicio

de nulidad cuando se trate de actos consumados de un modo irreparable, ya que jurídicamente es imposible que pueda operar la restitución de estos actos, y tocante al consentimiento de actos expreso o tácito por el actor, también resulta improcedente el juicio en contra de estos.

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

La anterior fracción nos refiere el hecho de que si el promovente se encuentra o esta haciendo uso de una instancia administrativa que se traduce en un medio de defensa legal o recurso anterior al juicio de nulidad y éste se encuentre pendiente de resolución es menester declarar improcedente el juicio contencioso, y que desde luego atendiendo a la ley de la cual emane el acto administrativo, el gobernado podrá acudir a la instancia administrativa correspondiente estableciendo si es o no necesario agotar tal instancia antes de acudir al juicio de nulidad.

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

Esta fracción nos indica que para que prospere el juicio de nulidad en contra de estos actos debe ser una afectación al particular directa, personal.

VIII.- Cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar ;

El juicio resulta improcedente si no existe el acto o resolución impugnada, esta causal precisa que el Tribunal no se puede pronunciar respecto de actos que no existen y si no existe el acto impugnado, no existe materia sobre la cual deba decidirse la pretensión del promovente y mucho menos examinar si existe validez o nulidad de los actos sometidos a controversia.

IX.- Cuando hubieren cesado los efectos de los actos o resoluciones impugnados, o no pudieren producirse por haber desaparecido el objeto del mismo ;

Si de autos apareciere que el objeto materia de la litis ha dejado de producir efectos jurídicos respecto del actor, sea que la autoridad lo revoque o satisfaga la pretensión del actor, el juicio no tiene sentido, dado que la pretensión del actor ha sido plenamente reconocida por la autoridad demandada, sin duda esta fracción esta íntimamente vinculada con la fracción IV, del artículo 73 de la Ley que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal al precisar : Procede el sobreseimiento del juicio : "Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor, o revocado el acto que se impugna y ;".

X.- Contra actos o resoluciones que deban ser revisados de oficio por las autoridades administrativas del Distrito Federal, y dentro del plazo legal establecido para tal efecto, y ;

Es principio fundamental de la autoridad administrativa velar por el cumplimiento de los instrumentos jurídicos a ella encomendados para su vigilancia y cumplimiento, para lo cual debe de permitirse a la propia autoridad revisar sus actos y resoluciones antes de acudir al juicio de nulidad.

XI.- En los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de esta Ley.

La fracción en comento deja abierta la posibilidad de encontrar alguna otra causal de improcedencia en la propia ley, algo que sin duda deja la oportunidad a la autoridad demandada de encontrar un resquicio que pudiera tener la ley y hacerla valer como causal de improcedencia ante el tribunal de lo contencioso administrativo

Como podemos apreciar la mayoría de las causales de improcedencia contenidas en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. coinciden en gran parte inspiradas en las causales previstas por la Ley

de Amparo, y como no, si es una de las leyes inspiradoras de otras, de ahí la gran coincidencia.

4.1.2. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

Respecto del criterio jurisprudencial que impera respecto a la improcedencia del juicio de nulidad podemos rescatar las siguientes tesis de jurisprudencia :

Tesis de Jurisprudencia numero 57 visible a foja 128 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, editada por el Gobierno del Estado de México, 1997 que a la letra dice :

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. FACULTAD PARA EXAMINARLA DE OFICIO.- Es conocido con amplitud el lineamiento de que la procedencia de todo juicio debe examinarse en forma previa, independientemente de que las partes la hayan o no alegado, por ser una cuestión de orden público. Por lo tanto, las salas del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado tienen la más amplia facultad para estudiar de oficio las causales de improcedencia o de sobreseimiento que queden acreditadas en el juicio o recurso de su conocimiento, después de que se haya contestado la demanda hasta la conclusión del procedimiento del referido juicio o recurso, conforme a los artículos 69, 77 y 78 de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad"

Tesis de Jurisprudencia visible a foja 230 del Tomo VI, Materia Común del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, que al texto dice :

IMPROCEDENCIA EN AMPARO. INTERPRETACION DE LA FRACCION III DEL ARTICULO 74 DE LA LEY DE AMPARO.- La fracción III del artículo 74 de la Ley

de Amparo, sostiene que procede el sobreseimiento : "cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior". Con esta expresión el legislador ha dispuesto que una vez sustanciado el juicio si existe algún motivo de improcedencia debe decretarse el sobreseimiento ; y ha enfatizado que esta consecuencia se produce tanto en los casos en que la improcedencia sea anterior a la iniciación del juicio como cuando sobreviene durante la tramitación de éste, pues el verbo aparecer no se emplea en el precepto legal para detonar el surgimiento súbito o repentino de algo, sino que alude a su apreciación por el juzgador. Una interpretación en el sentido diverso conducirá a estimar que las expresiones "apareciere" o "sobreviniere" se utilizaron como sinónimos, siendo que es inusual el empleo de éstos en los textos legales, además de que no concuerda con la finalidad pretendida al instituirse en el artículo 73 de la ley de la materia las causas de improcedencia, que pueden ser o no anteriores al juicio de garantías, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 145 de la propia ley, que faculta al juez de distrito para desechar de plano una demanda de garantías cuando advierta que es notoria e indudablemente improcedente"

4.1.3. DEFINICIÓN DE SOBRESEIMIENTO

La palabra sobreseimiento proviene del latín *supersedere* que significa cesar o desistir.

Para efectos jurídicos entendemos el sobreseimiento como la resolución de un órgano jurisdiccional por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.

El maestro Ignacio Burgoa Orinueia manifiesta al respecto :

"El sobreseimiento es un acto procesal proveniente de la potestad jurisdiccional, que concluye una instancia judicial sin resolver el negocio en cuanto al fondo, sustantivamente, sino atendiendo a circunstancias o hechos ajenos, o al menos diversos, de lo substancial de la controversia subyacente o fundamental"³⁴

Por cuanto a esta definición podemos citar la siguiente tesis de jurisprudencia, visible a foja 756, del Tomo VI, Materia Común del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, que a la letra dice :

"SOBRESEIMIENTO. IMPIDE ENTRAR A ANALIZAR EL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO.- Cuando se acredita en el juicio de garantías cualquier causal de improcedencia y por ende se decreta el sobreseimiento, no causa ningún agravio la sentencia que deja de ocuparse de los argumentos tendientes a demostrar la violación de garantías por los actos reclamados de las autoridades responsables, lo constituyen el problema de fondo, porque aquella cuestión es de estudio preferente".

Aun cuando el sobreseimiento tiene aplicación en todas las ramas procesales, en el ordenamiento mexicano se ha regulado específicamente en el

³⁴ Burgoa Orinueia, Ignacio. "El Juicio de Amparo". Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1997. Pág. 497

juicio de amparo, y por influencia de su legislación, además con rasgos peculiares, se ha establecido en el proceso penal.

En el juicio de amparo la referida institución del sobreseimiento es objeto de una reglamentación minuciosa en el artículo 74 de la Ley de Amparo, el que establece como motivos de carácter limitativo por los cuales puede decretarse de oficio el sobreseimiento.

En primer lugar, se admite el sobreseimiento del juicio de amparo cuando el quejoso o agraviado desiste expresamente de la demanda o se le tiene por desistido de ella, de acuerdo con la ley.

Procede también el sobreseimiento cuando el quejoso o agraviado muera durante el juicio, si los derechos reclamados sólo afectan a su persona, pero cuando son transmisibles, el representante del propio reclamante o del tercero perjudicado, continuará en el desempeño de su cometido.

El motivo más importante y frecuente del sobreseimiento en el juicio de garantías es el contemplado en la fracción III del artículo 74 de la Ley de Amparo, en virtud de que procede dicha declaración: "Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia", que en forma enunciativa están comprendidas por las dieciocho fracciones del artículo 73 de la Ley de la materia.

Esta hipótesis está estrechamente relacionada con el segundo párrafo del mismo precepto, el cual establece la obligación del quejoso y la autoridad o autoridades responsables de informar al juez de distrito la cesación de los efectos del acto reclamado o cuando han ocurrido causas notorias de sobreseimiento, hipótesis contemplada en la fracción IV del artículo 74 de la ley en comento.

Finalmente, el motivo de sobreseimiento último que contempla el juicio de garantías es el referente con la caducidad de la instancia o inactividad procesal de las partes, introducido en forma permanente en las reformas a la legislación de amparo que entraron en vigor en mayo de 1951, pero con antecedentes en el artículo 680 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908.

Es importante señalar que el sobreseimiento tanto en el juicio de amparo como en las demás ramas procesales en que se regula en el ordenamiento mexicano, con exclusión de la materia penal, no afecta al fondo de la controversia, de manera que, en tanto no prescriba el derecho subjetivo o precluya el ejercicio de la acción se puede interponer nuevamente la demanda respectiva. Además el artículo 75 de la Ley de Amparo dispone que el citado sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad en que hubiese incurrido la autoridad demandada al ordenar ejecutar el acto reclamado.

Todo este pequeño esquema del sobreseimiento del juicio de garantías lo hemos estimado pertinente tocar de manera muy somera, en la medida que en los procesos fiscal o de lo contencioso administrativo, el sobreseimiento esta inspirado claramente en el regulado por la Ley de Amparo, según las normas procesales tanto del Código Fiscal de la Federación, como en las disposiciones contenidas en la Ley que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Así el artículo 73 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal precisa las hipótesis mediante las cuales procede el sobreseimiento del juicio de nulidad ventilado ante este Tribunal.

Artículo 73. - "Procede el sobreseimiento del juicio :

I.- Cuando el demandante se desista del juicio ;

La primera causal de sobreseimiento es casi una copia de la contemplada en el juicio de garantías al prever la posibilidad de no continuar el juicio de nulidad por parte del actor cuando ya no tiene interés en continuar con el juicio y satisfacer su pretensión que es la cuestión de fondo de la controversia el obtener una sentencia favorable o desfavorable en su caso.

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

Dicha causal esta enfocada a permitir el sobreseimiento del juicio cuando la demanda de nulidad se encuadre en alguna de las causales de improcedencia del juicio y que hacen imposible la tramitación del juicio en el fondo.

III.- Cuando el demandante falleciere durante la tramitación del juicio, si el acto impugnado sólo afecta su interés ;

Si el acto de autoridad afecta de manera personal y directa los intereses del promovente es obvio que sólo él puede intentar el juicio de nulidad y que en caso de perecimiento del actor no existe persona alguna que pueda continuar con el juicio, salvo que el acto de autoridad siga afectando a terceros o herederos en su caso.

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

Si dejan de surtir efectos jurídicos los actos de autoridad, por que ésta ha satisfecho la pretensión del juicio o revocada y notificado el acto al gobernado, resultaría ocioso continuar con un juicio en el que no existe materia sobre el cual pronunciarse.

V.- Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de ciento ochenta días ni el actor hubiera promovido en ese mismo lapso.

La causal en comento nos remite a la caducidad de la instancia o inactividad procesal en el término establecido, por lo que si no existe el accionar del juicio para continuar el procedimiento, se entiende que no hay interés en el mismo.

4.1.4. ANÁLISIS DE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 72 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como ya lo habíamos advertido una de las causales que se contemplan como improcedencia del juicio de nulidad que se intenta ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la referente a la afectación del interés legítimo.

Esta causal previene la posibilidad de que los actos o resoluciones de la autoridad administrativa no afecten los intereses legítimos y en consecuencia de la improcedencia del juicio cuando no es afectado este interés.

La fracción en comento contempla lo siguiente :

Artículo 72.- El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es improcedente :

V.- Contra actos o resoluciones que no afecten los intereses legítimos del actor..."

Nos hemos permitido transcribir sólo esta parte de la fracción dado que es la parte medular del análisis, lo anterior en virtud de que la fracción contempla tres hipótesis de improcedencia, una la afectación del interés legítimo, otra la de actos consentidos y por último la de actos consumados de un modo irreparable en contra de los cuales es improcedente el juicio de nulidad.

Por lo anterior, la causal de improcedencia es tajante al prevenir a todo aquel gobernado que en caso de no tener una afectación en su esfera jurídica con motivo del hacer o no hacer de la autoridad administrativa del Distrito Federal, el Tribunal se verá en la imposibilidad jurídica de conocer del juicio de nulidad, pero además el legislador como ya lo habíamos comentado en el capítulo de la Ley que rige al Tribunal en comento, quiso simplificar el hecho de no ser tan exigentes en un requisito de procedibilidad como lo es el interés legítimo, ello en virtud que en caso contrario se hubiera mantenido la figura del interés jurídico que es una institución de mayores proporciones y que implica una demostración fehaciente no sólo de la afectación directa de la autoridad,

sino de la acreditación de un derecho tutelado que hace que prospere al interés jurídico, más no así con el legítimo.

Es por ello que apostamos por una regulación total de lo que debe entenderse por interés legítimo y que debe ser contemplada dentro del mismo artículo 34 de la Ley de la Materia, para que esta causal de improcedencia tenga un significado concreto, que permita su actualización cuando así sea y no dejar al arbitrio del juzgador la aplicación de esta causal por no estar definido el interés legítimo en ley.

4.1.5. INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 72 DE LA LEY DE LA MATERIA

Como no encontramos jurisprudencia específica del subtítulo arriba mencionado nos permitiremos transcribir las siguientes tesis jurisprudenciales interpretadas a contrario sensu que nos permiten entender cuando si es procedente el juicio de nulidad del que conoce el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Tesis de Jurisprudencia visible a foja 97, volumen 81 sexta parte del Semanario Judicial de la Federación instancia Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, que a la letra se transcribe.

"TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, INTERES PARA OCURRIR ANTE EL.-

El original artículo 32 de la Ley Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece "art. 32 Estarán legitimadas para demandar las personas que tuvieren un interés que funden su pretensión". El mismo artículo, tal como aparece en la actualidad, reza " Art. 32. Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés legítimo en el mismo o sus representantes legales". Ahora bien es inconcuso que el texto vigente a diferencia del anterior, que sólo exigía un interés simple requiere un interés que califica como "legítimo", por lo que no es jurídicamente posible sostener que ambos textos tengan igual contenido jurídico. En tales condiciones, al haber dictado sentencia la autoridad responsable normando su criterio por el artículo 32 reformado y vigente en ese momento y actualmente, y no por la disposición original que era la vigente

en el momento de la interposición de la demanda, incurrió en violación a una garantía constitucional, pues dio efecto retroactivo a una nueva disposición legal, en perjuicio del quejoso".

Tesis de Jurisprudencia visible foja 286, volumen 97-102 sexta parte del Semanario Judicial de la Federación instancia Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, que a la letra dice :

"TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, INTERES PARA DEMANDAR ANTE EL.- El artículo 32 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal exige un "interés legítimo" en quien interpone una demanda ante dicho órgano público. Ahora bien, es innegable que en principio, con arreglo a lo que se infiere de los artículos 1, 21, fracción I, y 77 bis de la mencionada Ley, quien hace una petición a una autoridad administrativa del Distrito Federal, si con motivo de la misma se integra un expediente, y en definitiva se emite una resolución total o parcialmente adversa a lo solicitado, goza de suficiente interés para impugnar aquella resolución ante el Tribunal de que se trata, demandando su nulidad"

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su proyecto de creación de ley del mismo, se propuso que sólo accedieran al juicio de nulidad las personas que demostraran contar con un "interés jurídico", directo que fundará su pretensión, sin embargo se pensó conveniente eliminar el término "jurídico", para dejar establecido como uno de los presupuestos de la pretensión la existencia de un interés sin ningún adjetivo, dejando exclusivamente en la redacción del artículo 32 de la Ley que rige a ese Tribunal de 1971, de la siguiente forma :

"Estarán legitimadas para demandar, las personas que tuvieren un interés que funde su pretensión"

Así el 4 de enero de 1973, se publica la primera reforma a la Ley del Tribunal, es entonces que el artículo 32 de esta ley cambia, para establecer que

sólo las personas que acreditaran contar con un interés legítimo podrían solicitar el juicio de nulidad, artículo que a la letra se transcribe :

"Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés legítimo en el mismo o sus representantes legales"

Con la reforma del 3 de enero de 1979, se retoma la idea de solicitar única y exclusivamente la acreditación de un interés, eliminando el término "legítimo", para quedar el artículo en comento de la siguiente manera :

"Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés que funde su pretensión"

Por lo que del período de 1979 a 1986 la ley que rige al Tribunal requería de la comprobación de un interés simple, en materia administrativa o fiscal.

Para 1986 se establece de nueva cuenta la figura del interés jurídico como requisito indispensable para intervenir en el juicio de nulidad, con lo cual toda aquella persona que no contara con un derecho público subjetivo, no podía tener oportunidad de acceder a este medio de defensa.

Así es, el interés jurídico requiere acreditar un derecho subjetivo público, para poder intervenir en el juicio, por lo que en consecuencia, era necesario probar que se tenía no sólo un derecho jurídicamente tutelado, sino también un reconocimiento público que se materializa en ocasiones en la forma de una autorización, licencia o permiso que la sociedad está interesada en que se cuente y que es deber de la autoridad administrativa velar por el cumplimiento de disposiciones de orden e interés público.

El artículo 33 con la reforma de 1986 queda de la siguiente forma :

"Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión"

Como hemos precisado el artículo 33 de la Ley anterior exigía, como condicionante para intervenir en el contencioso administrativo, contar con un interés jurídico.

Con la última reforma de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de diciembre de 1995, el actual artículo 34 de la Ley en comento reza lo siguiente :

"Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo".

En consecuencia, podemos apreciar la evolución de los numerales referidos al requisito de procedibilidad del juicio de nulidad ventilado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mismos que han pasado por la exigencia de un "interés simple" a un "interés legítimo" y a su vez a un "interés jurídico", tal parece que el de mayor éxito ha sido y es el contemplar la figura del interés legítimo y que precisamos a variado el sentido de la justicia administrativa en el Distrito Federal, al no exigir contar con un reconocimiento público previo, sino que basta con probar fehacientemente que la pretensión que se deduce cuenta con un fundamento o respaldo normativo que se afecta por los actos de autoridad de la Ciudad de México.

De las tesis antes transcritas vemos que el criterio que impera respecto del interés legítimo, es que todo aquel gobernado que demuestre la afectación directa de su esfera jurídica tiene la posibilidad de acudir ante esta instancia administrativa que es el juicio de nulidad interpuesto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Es por ello que la Ciudad de México con sus más de ocho millones de habitantes, puede contar con un medio de defensa más que se incorpora a todos aquellos medios de protección jurídico-administrativo, que van a permitir que el gobernado se enfrente a la Administración Pública y saber que en el juicio de nulidad tramitado ante este órgano jurisdiccional existe una vía alterna a aquel medio de defensa que escojan, por supuesto, dependiendo de situación jurídica particular en que se encuentre el gobernado, dependerá medio a utilizar, pero independientemente del elegido, es menester mencionar de nuestra parte que si se afecta un interés legítimo entendido como aquel derecho del que goza cualquier gobernado del Distrito Federal en el presente caso, es posible que si demuestra esta afectación ante el Tribunal en comento

prospere su demanda de nulidad del acto o resolución que emite la autoridad administrativa del Gobierno del Distrito Federal.

En síntesis pretendemos que el interés legítimo sea definido en la propia ley del Tribunal, por lo que no estamos en contra de tal concepto jurídico, sino apostamos a la precisión de tal figura en ley, para no dejar en un estado de incertidumbre al gobernado y este cuente con los elementos jurídicos suficientes que permitan acreditar tal interés ante el órgano jurisdiccional, siempre y cuando sepa que es lo que tiene que demostrar fehacientemente.

Conclusiones

PRIMERA.- La relación entre gobernante y gobernados se da en el ámbito de una búsqueda por el bien común de la sociedad, pero en este camino pueden suscitarse diversas controversias de interés entre ambas partes.

SEGUNDA.- Debido a que no existe un procedimiento administrativo uniforme en nuestro país que regule todos y cada uno de los actos administrativos que emite la administración pública en su conjunto, surge la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, como un ordenamiento jurídico que pone un límite a la actuación de la autoridad del Distrito Federal, señalándole los requisitos mínimos que debe cumplir para llevar a cabo sus actos frente a los particulares.

TERCERA.- En este sentido, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y del juicio ventilado ante él, se logra el control de los actos de la Administración Pública del Distrito Federal y, en consecuencia, del apego estricto a la ley de la actuación de la autoridad de la Ciudad de México.

CUARTA.- El Juicio de Nulidad que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, surge de la necesidad de acercar la justicia administrativa a los habitantes de la capital, con el fin de proveer de un medio de defensa eficaz y ágil en su procedimiento para con los mismos.

QUINTA.- Si atendemos a la anterior conclusión, la exigencia de un "interés legítimo", se debe precisamente a no solicitar un requisito de procedibilidad de la demanda de mayor institución tal y como lo sería el interés jurídico, que haga más tardado el análisis de procedencia del escrito inicial de demanda y que rompería con el principio de agilidad que caracteriza a este juicio, por lo que al establecerse la figura del "interés legítimo" se simplifica el actuar del juzgador, al darle trámite a la demanda de nulidad al acreditarse el primero de ellos, sin necesidad de mayor requisito.

SEXTA.- Relacionado con lo anterior, no es lo mismo interés jurídico, que interés legítimo, para efectos de procedibilidad del juicio contencioso.

SEPTIMA.- Debe establecerse el alcance del interés legítimo en el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para que el particular pueda aportar los medios idóneos que justifiquen esta figura jurídica en su demanda.

OCTAVA.- Por lo que se sugiere de nuestra parte agregar al artículo en comento, que ostentan tal interés legítimo todos aquellos gobernados que son destinatarios de una declaración unilateral de voluntad de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, es decir, a quienes se dirige un acto administrativo que pudiera infringir en su perjuicio las disposiciones legales secundarias aplicables al caso concreto, a fin de acreditar plenamente que existe un pretensión bien fundada.

NOVENA.- En atención a lo anterior no basta dejar esta tarea a la jurisprudencia o a la Teoría General del Derecho, dado que, éstas partes del conocimiento jurídico sólo precisan el límite del interés legítimo del caso en particular que se le presenta y fijan el concepto doctrinal, es decir, no atienden a la generalidad del concepto jurídico fundamental interés legítimo, sino al interés legítimo que como requisito de procedibilidad se le presenta en un estudio, en un juicio en lo particular, en una sola hipótesis normativa aplicable a la situación jurídica en que se encuadra un gobernado, derivado de la aplicación de leyes administrativas, pero que de ninguna manera regula en su totalidad a la figura del interés legítimo.

DECIMA.- Relacionado con lo antes citado, no basta que a la fecha la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, sea la única legislación que en su artículo 2 fracción VIII, defina que debemos entender por "interés legítimo", dado que, como la misma ley lo señala, el concepto vertido es sólo y exclusivamente para los efectos de esa Ley, por lo cual no puede hacerse una interpretación que la relacione con el interés legítimo a que se refiere el artículo 34 de la Ley que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

DECIMAPRIMERA.- En consecuencia, la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 72 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tendrá un significado muy delimitado y preciso, que permitirá la actualización de dicha causal, cuando no se demuestre la afectación al particular hecha por la autoridad administrativa a través de su actuación.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL "COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1996.
- 2.- ACOSTA ROMERO MIGUEL Y OTROS "LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL", ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1996.
- 3.- ALCALA ZAMORA Y CASTILLO NICETO "DERECHO PROCESAL MEXICANO TOMO I", ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1985.
- 4.- ARELLANO GARCIA CARLOS "DERECHO PROCESAL CIVIL" , ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1993.
- 5.- BECERRA BAUTISTA JOSE "EL PROCESO CIVIL EN MEXICO", ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1993.
- 6.- BURGOA ORIHUELA IGNACIO "EL JUICIO DE AMPARO" , ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1997.
- 7.- CASTREJON GARCIA GABINO "DERECHO ADMINISTRATIVO I Y II", ED. CARDENAS EDITORES, 2000.
- 8.- FRAGA GABINO "DERECHO ADMINISTRATIVO", ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1995.

- 9.- GARCIA MAYNEZ EDUARDO "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO" , ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1995.
- 10.- GONZALEZ COSIO ARTURO "EL JUICIO DE AMPARO", DE : PORRUA ; S. A. DE C.V., 1998.
- 11.- GONZALEZ PEREZ JESUS "DERECHO PROCESAL", ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1997.
- 12.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1996.
- 13.- LUCERO ESPINOSA MANUEL "TEORIA Y PRACTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION" , ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1993.
- 14.- MARGAIN MANAUTOU EMILIO "DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION O DE ILEGITIMIDAD" , ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1993.
- 15.- MARTINEZ LARA RAMON "EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO", ED. TRILLAS, S.A. DE C.V., 1992.

- 16.- NAVA NEGRETE ALFONSO "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1990.
- 17.-PALLARES EDUARDO "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL" , ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1997.
- 18.- SERRA ROJAS ANDRES "DERECHO ADMINISTRATIVO" , ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1992.
- 19.- TENA RAMIREZ FELIPE "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1997.
- 20.- TENA RAMIREZ FELIPE "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO", ED. PORRUA, S.A. DE C.V., 1997.

LEGISLACION :

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

2.- LEY ORGANICA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

3.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO

4.- LEY DE AMPARO

5.- LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL
FEDERAL

6.- LEY ORGANICA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA DEL
DISTRITO FEDERAL

7.- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL
DISTRITO FEDERAL

8.- LEY DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO
FEDERAL

9.- LEY DEL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL.

10.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

11.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE
MEXICO

12.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS
CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL