



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**“LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS
JUICIOS QUE SE TRAMITAN ANTE EL
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EDGAR CASTRO DELGADO**

**ASESOR:
LIC. MARÍA ELENA CHÁVEZ RAMÍREZ.**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

DEDICATORIAS:

A MI MADRE:

CATALINA

Sabiendo que jamás existirá una forma de agradecerle en esta vida de lucha y superación constante.

Deseo expresarle: que mis ideales, esfuerzos y logros, han sido suyos e inspirados en usted y constituyen el legado mas grande que pudiera recibir, con amor admiración y respeto, por que hoy cosecha la semilla del éxito que en mi ha sembrado.

A MIS HERMANOS:

JESUS. ALICIA. VICTOR. RAFAEL. BEATRIZ. DALLIA

Con mucho cariño porque lo adverso mas nos ha unido y lo prospero es el fruto de su apoyo incondicional, dándole gracias a Dios por la Familia que me dió, esperando seguirlos retribuyendo con mas éxito.

A MIS CUÑADOS:

JUAN Y SALL

De quienes siempre he recibido el invaluable apoyo y ejemplo como el de un padre, manifestándoles mi agradecimiento por ser la parte importante que me ha forjado a ser un hombre de bien, gracias.

NANCY:

Por compartir estos momentos conmigo, y esperando que permanezca siendo una fuente de inspiración que me mantiene seguir adelante.

A MI ASESORA:

LIC. MARIA ELENA CHAVEZ RAMIREZ

En primer término quiero manifestarle el respeto y admiración tan grande que siento, por ser una excelente Profesora y Persona, a quien se debe la culminación del presente trabajo, gracias por su ayuda y la herramienta de trabajo que me regaló, el conocimiento, que Dios la bendiga.

LTC. MARIO SANDOVAL PEREZ.

Por su apoyo incondicional, su amistad y sus valores.

CORONEL DE CABALLERIA D.E.M.
SERGIO HERNANDO CHAVEZ GARCIA.

TEMENTE CORONEL DE ARTILLERIA D.E.M.
AGUSTIN BECERRA ZARATE.

Por que son las personas que han contribuido a la integración y perfeccionamiento de mi profesión y a quienes les guardo una admiración y respeto muy grande, les doy las gracias por el apoyo que me han brindado.

"LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS QUE SE TRAMITAN ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL"

INTRODUCCION:.....3

Pág.

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA. .

1.1 Conceptos y antecedentes de la Suplencia de la Queja.....7

1.2 Conceptos Doctrinales.....11

1.3 Evolución Legislativa.....18

1.4 Su procedencia en Materia de Derecho Social.....28

1.5 En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....37

1.6 En el juicio de amparo.....38

1.7 En la legislación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....42

1.8 En el Código Fiscal de la Federación.....44

1.9 Principio de estricto derecho.....45

CAPITULO II

EL JUICIO QUE SE TRAMITA ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1 Antecedentes.....50

2.2 Integración del Tribunal.....76

2.3 Competencia.....83

2.4 De las partes en el procedimiento.....92

2.5 De la demanda.....103

2.6 De la contestación.....	114
2.7 De las pruebas.....	118
2.8 De la Audiencia del juicio.....	122
2.9 De la sentencia y de su cumplimiento.....	124
2.10 De los recursos.....	127

CAPITULO III

DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS QUE SE TRAMITAN ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1 Antecedentes.....	132
3.2 Concepto.....	135
3.3 De la Suplencia de la queja en materia administrativa.....	136
3.4 De la suplencia de la queja en los juicios que se tramitan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	141
3.5 De la suplencia de la queja en materia Fiscal en los juicios que se tramitan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal....	149

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

En la presente Tesis se ha realizado un estudio y análisis de la suplencia de la queja en los juicios que se tramitan en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que como demostré, en el citado Tribunal se encuentra regulada de una manera demasiado tutelar, ya que todo aquel que promueva ante el Tribunal se beneficia de esta figura jurídica, lo cual podría romper con principios procesales como lo es el principio de equidad entre las partes que siempre debe mantener el juzgador ya que, de no ser así, podrían deparar perjuicio a la Administración Pública Local, motivo por el cual, mi propuesta es que se regule de manera mas especifica, estableciéndose de forma discrecional en ciertos casos particulares, sólo cuando la parte actora efectivamente no cuente con el recurso económico suficiente para contratar los servicios de un profesionista, perito en la materia, o debido a su ignorancia o bajo recurso económico - cultural, y aún así para los sujetos que se encuentran en esta hipótesis, existe una asesoría jurídica y defensoría de oficio que gratuitamente otorga sus servicios en el Tribunal de referencia.

El capítulo primero se desarrollo sobre los antecedentes de la suplencia de la deficiencia de la queja, citando varios conceptos doctrinales básicos de la misma,

teniendo en consideración que su fuente se encuentra en la legislación mexicana, la cual comenzó como una simple suplencia del error que fue evolucionando legislativamente comenzando por nuestra Carta Magna la cual deja su regulación más específica a la Ley de amparo, extendiéndose a diversas materias del derecho y ordenamientos jurídicos que la regulan, sin perder de vista el fin con la que fue creada por el legislador, que es la de tutelar a las clases que debido a su bajo recurso económico y cultural se encuentran desprotegidas, frente a los actos de autoridad, así como su operatividad, alcance y contenido y los principios que rigen a la figura jurídica objeto de estudio.

En el capítulo segundo me adentré a los antecedentes de creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como a su integración y competencia, realizando el estudio del procedimiento y los recursos de los juicios que se tramitan ante el referido Tribunal.

En el capítulo tercero efectué un análisis de la suplencia de la deficiencia de la queja en los juicios que se tramitan en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señalando su origen y antecedentes. Asimismo como resultado del estudio que desarrolle en el presente trabajo, expuse la definición de la suplencia de la queja que se da en dicho Tribunal, dando un concepto personal de la misma, así como los elementos que la integran y sus características, también se señala que la suplencia de la queja en materia administrativa sólo opera en los casos que establece muy excepcionalmente la propia Ley, y que son: cuando los actos reclamados se fundan en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se encuentre que ha habido en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado claramente sin defensa, por lo que afirmo categóricamente que las materias administrativa y fiscal se rigen por el principio de estricto derecho, criterio que ha sido sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y aplicado en los juicios de amparo administrativos o fiscales, extendiéndose a otras legislaciones como la del Tribunal Fiscal de la Federación, mas sin embargo, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que es una legislación de carácter local, la regulación de la suplencia de la queja rebasa a la legislación federal prevaleciendo, empero el principio de supremacia constitucional que se encuentra consagrado en nuestra carta magna.

CAPITULO I

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA.

1. ANTECEDENTES DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA.

Dentro de los antecedentes acerca de la Suplencia de la Queja, debemos remitirnos a los precedentes que existen de la misma dentro del juicio de amparo, ya que es bien sabido que es de ahí de donde ésta proviene constituyendo un Principio reconocido por la ciencia procesal. Asimismo comenzaremos refiriéndonos a los antecedentes de dicha figura jurídica avocándonos a la legislación mexicana, ya que sin temor a equivocarnos, podemos afirmar categóricamente que el juicio de amparo, bajo su estructura constitucional -legal y funcionamiento práctico, es una institución netamente mexicana.

Es necesario precisar que el concepto jurídico de esta institución que a través de los años ha ido teniendo una estructuración jurídica, con perfiles diversos, todos ellos encaminados a perfeccionar su regulación en beneficio de los sujetos de tal beneficio constitucional. La Suplencia de la deficiencia de la queja, en su origen se traducía en una simple suplencia del error relacionado con la garantía cuya violación hubiera sufrido el quejoso y la misma nació en la ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 que se promulgó en el año de 1882, en cuyo artículo 42 se creaba el principio de la suplencia del error o la ignorancia de la parte agraviada, disponiendo que la Suprema Corte de justicia de la Nación y los juzgados de Distrito, en sus sentencias deberían otorgar el amparo por la garantía cuya

violación apareciese comprobada en autos. aunque no se hubiese mencionado en la demanda. La suplencia del error se daba cuando el quejoso invocaba de manera equivocada una garantía, siendo que le había sido violada otra, o bien cuando incurría en la omisión de invocar la garantía que le hubiese sido violada.

La suplencia del error ordenada por la ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución General de 1857, pasó también a formar parte como una institución jurídica regulada por el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908. La suplencia de la deficiencia de la queja pasó de traducirse en una simple suplencia el error a la Constitución de 1917, en donde la institución ya adquirió un perfil jurídico de una verdadera suplencia de la deficiencia de la queja, pero tan sólo referida a la materia penal, ya que en efecto en el artículo 107 fracción II de la Constitución de 1917, se estableció que la Suprema Corte podría suplir la deficiencia de la queja en los juicios penales cuando se comprobase la existencia de una violación manifiesta en contra de la ley que la hubiese dejado sin defensa o bien que se le hubiese juzgado por una ley que no fuese exactamente aplicable al caso, y que no se hubiese combatido debidamente tal violación, sin embargo la suplencia de la queja deficiente, a más de operar exclusivamente en materia penal, sólo podía ser ejercida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ni siquiera en los amparos en revisión, sino en los amparos directos y tales principios se sustentaron y confirmaron en la Ley de Amparo de 1919, en su artículo 93, y en la Ley de Amparo reformada en el año de 1936.

Desde su inicio en la constitución de 1917, la suplencia de la deficiencia de la queja en materia penal, de acuerdo con el párrafo segundo de la fracción II del artículo 107 constitucional, se concibió partiendo de la base de la existencia de dos hipótesis: por errores, omisiones o defectos en la formulación de la propia demanda de amparo, o bien supliendo las deficiencias procesales en que hubiese incurrido el reo o su defensor, al no hacer valer oportunamente los recursos necesarios contra las violaciones manifiestas de la ley que hubiesen dejado sin defensa al quejoso ni haberse protestado contra ellas, en su caso, al no concederse la reparación del procedimiento reclamado en el recurso, y aun en el caso de que no se hubiesen planteado en segunda instancia, agravio alguno haciendo valer tales violaciones ante el Tribunal de Alzada.

En las reformas de la Ley de Amparo hechas en el año de 1951, a través del artículo 76 de la misma, se amplió la suplencia de la deficiencia de la queja a la materia laboral, cuando el quejoso lo fuese la parte obrera, y operó también desde entonces para aquellos casos en que los actos reclamados de las autoridades responsables se fundaran en leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia, siendo importante subrayar que en la exposición de motivos sobre las mencionadas reformas, se dejó aclarado que si las innovaciones introducidas sobre las reglas que debían imperar en torno a las sentencias que dictasen en los juicios de amparo, se comprendían dentro de las normas generales, ello hacía palpable que la suplencia cabría tanto en los juicios de amparos directos como indirectos, y que podía ejercerse tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

como por los Tribunales Colegiados de Circuito y por los Jueces de Distrito, confirmándose tales reglas en las reformas de la Ley de Amparo del año de 1956.

En fecha 26 de Diciembre de 1959, el entonces Presidente de la República, Adolfo López Mateos, presentó una iniciativa de reforma constitucional para que se adicionase la fracción segunda del artículo 107 constitucional, ampliándose la suplencia de la deficiencia de la queja a la materia agraria, y cuya iniciativa fue aprobada, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el dos de Noviembre de 1961, y tomando en cuenta tal reforma constitucional, en Febrero de 1963, se incorporó una adición al artículo 76 de la ley de Amparo, la suplencia referida a la materia agraria, en donde el legislador le dio al nuevo amparo agrario una substanciación especial, diversa a la conocida hasta entonces, para que al través de nuevas normas en cuanto al término para interponer el amparo, obligación especial de recabar las pruebas, superación de las deficiencias técnicas de la demanda de amparo, la designación de actos reclamados distintos a los invocados en la demanda, quedando estructurado el amparo social agrario en substitución del amparo individualista del siglo XIX, únicamente protector de intereses privados. (1)

(1) Cfr. CHAVEZ PADRON, Martha. Evolución del juicio de amparo. Edit. Porrúa. México 1990. Pág. 117-123.

1.2 CONCEPTOS DOCTRINALES

Antes de señalar los conceptos que sobre la figura jurídica objeto de estudio, han vertido diferentes autores, comenzaremos atendiendo el significado de cada una de las palabras que la integran: "Suplencia", "Deficiencia" y "Queja".

Suplir, significa "adicionar, completar, integrar lo que falta de una cosa, remediar la carencia de algo, dar por explícito lo que solo se contiene implícitamente y que puede manifestar, además, la sustitución de otro". (2)

Deficiencia, quiere decir "defecto, imperfección, carencia, estado incompleto de una cosa o de algo". (3)

Queja, según afirman varios autores es una acepción que ha sido utilizada equivocadamente como sinónimo de demanda. Asimismo "la demanda se entiende como un acto procesal, a virtud de la cual el actor ejercita su derecho de acción, exigiendo la intervención del tribunal, mediante la apertura y tramitación de un proceso, para que, en su oportunidad, al dictar sentencia definitiva, tutele su pretensión determinada". (4)

(2) CHAVEZ CAMACHO, Armando. La suplencia de la deficiencia de la queja. Revista de derecho y ciencias sociales. Tomo XII. Núm. 67. Febrero de 1944. Pág.100

(3) Idem.

(4) DIAZ DE LEON, Marco Antonio. Diccionario de derecho procesal penal. Edit. Porrúa, México, 1989.

Por su parte, Juan Palomar de Miguel hace referencia a las diferentes clases de suplencia que se dan en Derecho:

"Suplencia de los Agravios.- Figura jurídica consistente en la facultad de la autoridad para substituirse al agraviado en la expresión de agravios".

"Suplencia de la Demanda Deficiente.- Figura jurídica consistente en la facultad de la autoridad para substituirse al amparista en la expresión de sus conceptos de violación".

"Suplencia del Error.- Aquella corrección, autorizada por la ley, que realiza el tribunal a un trámite **deficiente**".

"Suplencia de la Queja.- Hecho consistente en subsanar las autoridades, las omisiones o errores de las partes en el juicio": (5)

Con relación a lo anteriormente transcrito, es importante tener presente la época en que el autor referido realizó su obra, en la cual todavía se consideraba una facultad de las autoridades jurisdiccionales el suplir las deficiencias de la queja, situación que en la actualidad ha sido modificada, estableciéndose de manera obligatoria la figura objeto del presente estudio.

(5) PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para juristas. Edit. Mayo Ediciones. México, 1986

Alberto del Castillo del Valle define la Suplencia de la Deficiencia de la Queja como "una figura que obliga a la autoridad federal que vaya a dirimir la controversia constitucional, a subsanar los errores y las deficiencias que se presenten en una demanda de amparo, por lo que el juez competente va a intervenir en dicha calidad y con la de la parte en el juicio. Se suplen las deficiencias que se contengan en la demanda, con la finalidad de conceder el amparo por razones que no expuso el quejoso en su escrito inicial y, ahora también, en sus escritos de interposición de Recursos." (6)

Por su parte, Héctor Fix Zamudio dice que la suplencia de queja "se puede caracterizar como el conjunto de atribuciones que confieren al juez de amparo para corregir los errores o deficiencias en que incurran los reclamantes que por su debilidad económica y cultural, carecen de un debido asesoramiento, y que puede extenderse, como ocurre en el proceso social agrario, a los diversos actos procesales de la parte débil, incluyendo el ofrecimiento y desahogo de los medios de prueba" (7)

En el diccionario de derecho de Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara, la suplencia de la Queja es definida como la "potestad conferida al juez para que, en

(6) DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Ley de Amparo comentada. 2ª Edición. Edit. Duero, México, 1991. Pág. 107.

(7) Diccionario jurídico mexicano. Instituto de investigaciones jurídicas. U.N.A.M. 5ª Edición. Edit. Porrúa. México. 1992.

Los casos señalados por el legislador, subsane en la sentencia el error o insuficiencia en que incurrió el quejoso al formular su queja". (8)

También el maestro Eduardo Pallares se refiere a esta figura diciendo: " La suplencia es un acto realizado por los tribunales y, más concretamente, un acto jurisdiccional por el cual el Tribunal sentenciador se sustituye al quejoso, en beneficio de él, y realiza una actividad que éste debió realizar (al formular su demanda) y la integra debidamente." (9)

Ignacio Burgoa Orihuela señala que "la suplencia de una queja deficiente importa para el juzgador de amparo, la potestad de perfeccionar, aclarar o completar los conceptos de violación expuestos por el quejoso, o de formular consideraciones oficiosas de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se contengan en la demanda de garantías". (10)

No obstante que la obra consultada es reciente, en ella no ha sido corregida la palabra "potestad" por la de "obligación", ya que, como se verá mas adelante, la

(8) DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho 15ª Edición. Edit. Porrúa. México 1998.

(9) PALLARES, Eduardo. Diccionario teórico y práctico del juicio de amparo 4ª Edición. Edit. Porrúa México. 1978

(10) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de derecho constitucional. 3ª Edición, Edit, Porrúa. México. 1992.

Suplencia de la queja implica precisamente una obligación más no una facultad para el juzgador, sin embargo, debido a la importancia del autor y de su obra en esta materia, consideramos necesario incluir su definición en este estudio.

Efraín Polo Bernal dice que la suplencia de la queja deficiente "es un acto jurisdiccional mediante el cual el juez o tribunal sentenciador, se sustituye al quejoso o recurrente, en su beneficio, integrando debidamente su demanda o recurso". (11)

Por su parte Carlos Arellano García indica, en su *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, que " la suplencia de la queja deficiente se caracteriza por facultar al juzgador para otorgar la protección de la justicia federal a un quejoso cuya demanda, en primera instancia, tienen omisiones, errores o imperfecciones". (12)

Una definición que, sin duda ha sido objeto de múltiples comentarios, los cuales han ocasionado incluso que el propio autor la modifique, es la de Juventino V. Castro, quien define la suplencia de queja como "un acto jurisdiccional dentro del proceso de amparo, de eminente carácter proteccionista y antiformalista, cuyo objeto

(11) POLO BERNAL, Efraín. El juicio de amparo contra leyes. Edit. Porrúa, México 1991. Pág. 85.

(12) ARELLANO GARCIA, Carlos. Práctica forense del juicio amparo. 6ª Edición. Edit. Porrúa México. 1991. Pág. 27.

es integrar dentro de la litis las omisiones cometidas en las demandas de amparo, para ser tomadas en cuenta al momento de sentenciar, siempre a favor del quejoso, nunca en su perjuicio, con las limitaciones y los requisitos constitucionales conducentes". (13)

Por su parte el maestro Alfonso Noriega Cantú considera la suplencia de la deficiencia de la queja "como una excepción, o más bien, como una estimación especial del principio de estricto. En efecto, este último exige al juzgador se sujete, al dictar su fallo, a los términos precisos de la demanda inicial y a las consideraciones estrictas de los conceptos de violación, en los amparos en los que los actos reclamados sean del orden civil o administrativo". (14)

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA

A propósito de la definición de Juventino V. Castro, el maestro Alfonso Noriega Cantú hace un análisis de las características que dicho autor le da a la figura jurídica en estudio, y los califica como elementos constitutivos de la suplencia de la queja, siendo éstos los siguientes:

(13) CASTRO V., Juventino. Garantías y amparo. 7ª Edición. Edit. Porrúa. México 1991. Pág. 343.

(14) NORIEGA CANTU, Alfonso. Lecciones de amparo. Revisada y actualizada por Joseluis Soberanes Fernández Tomo II. 3ª Ed. México. 1991. Pág. 801.

- a) Institución jurídico procesal,
- b) De carácter proteccionista, y
- c) Antiformalista, y
- d) Obligatoria.

"Se trata de una institución jurídico procesal que rige la conducta del juzgador al momento de resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, ya sea que se trate de un juicio de amparo indirecto o bi-instancial, o bien, de un amparo directo o uni-instancial". (15)

"Es de carácter proteccionista, porque siempre opera en favor del quejoso que ha incurrido en una omisión o imperfección en la formulación de los razonamientos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado, y aún ante la ausencia total de estos últimos; si los conceptos de violación son defectuosos, el juzgador debe a fortiori corregirlos o perfeccionarlos, suplirlos, y si en el memorial de garantías no se formulan ni de manera defectuosa, el propio juzgador tiene la obligación de resolver cual si hubieran sido propuestos en aquel, siempre y cuando se esté en presencia de las hipótesis previstas en la ley". (16)

(15) Idem.
(16) Idem.

"Asimismo, tiene un carácter antiformalista que se refleja como una verdadera excepción al principio general de estricto derecho, según el cual, el organismo de control debe dictar el fallo correspondiente, ciñéndose a los términos planteados en los conceptos de violación, tal y como hubieran sido formulados en la demanda de amparo". (17)

La aplicación de la suplencia de la queja deficiente tiene el carácter de obligatoria, ya que tanto la Constitución, como la Ley reglamentaria prescriben respectivamente, que deberá suplirse la deficiencia de la queja, o los conceptos de violación de la demanda". (18)

1.3 EVOLUCION LEGISLATVA.

Considero importante el hacer una referencia a los antecedentes y la evolución que ha tenido la figura jurídica de la suplencia de la queja, tanto en las materias de derecho constitucional, de amparo y así como en el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a fin de conocer cual ha sido su desarrollo en la legislación mexicana.

(17) Idem.

(18) Idem.

EN EL JUICIO DE AMPARO

Para cubrir este apartado, consultamos la obra de Martha Chávez Padrón, quien hace una breve referencia a cada uno de los ordenamientos y preceptos legales que fueron contemplando la figura de la suplencia de la queja en materia de amparo.

a) Ley de Amparo de 1882.

Al respecto, la citada autora nos señala que el artículo 42 de esta ley de Amparo de 1882, dispuso: "La Suprema Corte de Justicia y los Juzgados de Distrito, en sus sentencias, pueden suplir el error o la ignorancia de la parte agraviada, otorgando el amparo por la garantía cuya violación aparezca comprobada en autos, aunque no se haya mencionado en la demanda". (19)

Como podemos ver, con esta ley aparece históricamente la figura procesal de la suplencia de la queja, aún cuando fuera solamente en función del error o ignorancia del quejoso velando por la inviolabilidad de la Constitución, más allá de las deficiencias que se presentaran durante el litigio mismo, implicándose en la sentencia de amparo la superioridad y vigencia de las disposiciones de la Carta Magna, es decir, que no existía de manera abierta la figura de la suplencia de la queja, sino que sólo aparece lo que se ha considerado el antecedente de ésta y que se le ha denominado suplencia del error, tal y como ya lo hemos mencionado y analizado en puntos anteriores.

(19) Op cit. P 136-138.

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE 1917

Este ordenamiento legal contempló la figura de la suplencia de la queja, y así, en su artículo 107, fracción II estableció que la Suprema Corte de Justicia podía suplir la deficiencia de la queja en juicio penal, cuando se hubieren cometido violaciones manifiestas de la ley contra el quejoso, o se le hubiere dejado sin defensa, o se le hubiere juzgado por una ley que no fuera exactamente aplicable al caso, y que no hubiera sido combatida debidamente tal violación, por ignorancia del inculpado.

3.- LEY DE AMPARO DE 30 DE DICIEMBRE DE 1935.

En relación a esta nueva Ley de Amparo, Martha Chávez Padrón comenta que "entre las novedades de esta ley, se encuentran las contenidas en los artículos 90 al 94, los cuales establecían cuestiones muy especiales respecto a la suplencia de la queja, en el sentido de que las Salas que conocían de los recursos de revisión, podían considerar los conceptos de violación omitidos por el inferior, cuando estimaran que eran fundados los agravios expuestos contra la resolución recurrida. También, sólo tomarían en cuenta las pruebas que se hubieren rendido ante el Juez de Distrito o la autoridad que hubiera conocido del juicio de amparo. Analizaban las causas de improcedencia y el sobreseimiento; a fin de confirmar o revocar, concediendo o negando el amparo. Pero si se encontraba que se habían violado las reglas fundamentales que normaban el juicio de amparo, o no se había oído a alguna de las partes, de tal manera que las omisión hubiera dejado sin defensa al quejoso o

que habían influido en la sentencia, además de revocarse la sentencia recurrida, se mandaba reponer el procedimiento". (20)

4.- DECRETO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1950, QUE REFORMO EL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL. (21)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada en su artículo 107, fracción II, párrafos segundo y tercero, contemplando la suplencia de la queja en los siguientes casos:

- a) En materia penal, como hasta entonces había sido;
- b) Cuando al quejoso se le hubiere juzgado por una ley inexactamente aplicable al caso;
- c) Cuando se tratara de amparos donde el acto reclamado se fundara en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en cualquier tipo de amparo; y
- d) En el amparo laboral, directo e indirecto.

(20) Op cit. Págs. 137 y 138.

(21) Diario Oficial de la Federación, 19 de Febrero de 1951.

Respecto a estas reformas, la exposición de motivos explicó que "en materia penal, restringida hasta ahora la suplencia de la deficiencia de la queja a los amparos directos, se ha extendido a los indirectos, acogiéndose a la jurisprudencia establecida por la Suprema corte de Justicia" (22)

En cuanto a los amparos en que el acto reclamado estuviera fundado en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, referida exposición de motivos del decreto en el que se permitió la suplencia de la queja en estos casos, indicó: "ello es así, porque si ya el alto tribunal declaró que una ley es inconstitucional, sería impropio que, por una mala técnica en la formación de la demanda de amparo, afecte al agraviado el cumplimiento de una ley que ha sido expedida con violación a la Constitución". (23)

Asimismo, por lo que toca a la suplencia de la queja en el amparo laboral, la exposición de motivos explica que: "esta clase muchas veces no está en posibilidad de defenderse adecuadamente por ignorancia de rigorismos técnicos", según se expresó en la exposición de motivos, explica Chávez Padrón. (24)

(22) Diario Oficial de la Federación. 30 Diciembre de 1951.

(23) Op cit. Págs. 138 y 139

(24) Idem

5.- DECRETO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1950; QUE REFORMO LA LEY DE AMPARO DE 1935. (25).

Con esta primer reforma a la Ley de Amparo de 1935. los artículos 76 y 79 normaron los casos en que se permitió la suplencia de la queja y del error en la cita de la garantía; declarando, por otra parte, al juicio civil como de estricto derecho. sin suplencia ni ampliaciones.

6.- DECRETO DEL 30 DE OCTUBRE DE 1962, QUE REFORMO EL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL. (26)

En cuanto a esta reforma, que fue la segunda a la fracción II del artículo 107 de la Carta Magna, Martha Chávez Padrón comenta que la modificación atendió a que "para garantizarse los derechos sociales derivados del artículo 27 Constitucional en 1934 se había reformado la Constitución para suprimirse el derecho a promover el juicio de amparo a los propietarios que fuesen afectados, pero no se incluyeron los casos en que los ejidatarios eran desposeídos por diversos procedimientos, entre los cuales podían citarse las propias decisiones judiciales, y que, por tanto, se debía estructurar el juicio de amparo en materia agraria, como instrumento protector de las garantías sociales y distinguirlo del sistema tradicional de amparo en estricto derecho; para tal efecto, se propuso suplir obligatoriamente la deficiencia en el planteamiento del amparo y prohibir el desistimiento, el sobreseimiento por

(25) Diario Oficial de la Federación. 14 de marzo 1951.

(26) Diario Oficial de la Federación. 2 Noviembre de 1962.

Inactividad, y la caducidad de la instancia en esa materia, cuando se tratara de ejidos y núcleos de población que, de hecho o por derecho, guardan estado comunal, o sea, en sus derechos colectivos; o de ejidatarios y comuneros, o sea, en sus derechos indivisibles". (27)

De lo anterior se desprende que, esta reforma estableció de manera obligatoria la suplencia de la queja en los juicios que tuvieran como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de las tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y núcleos de población comunal, a los ejidatarios y comuneros; pero persistió la característica de potestativa o facultativa de esta figura respecto a las demás materias, lo que implicó una tutelación de los derechos sociales de manera extensa.

7. - DECRETO DEL 3 DE ENERO DE 1963, QUE REFORMO LA LEY DE AMPARO DE 1935. (28)

Con esta reforma la segunda a la Ley de Amparo de 1935, el artículo 76 estableció de manera obligatoria la procedencia de la suplencia de la queja en materia agraria, cuando hubiera una violación manifiesta de los derechos agrarios del quejoso sobre sus tierras o aguas. Asimismo, el artículo 91, fracción VI ordenó la suplencia de la queja en el examen de los agravios, si se trataba de núcleos ejidales o comunales.

(27) Op. Cit. Pág. 171.

(28) Diario Oficial de la Federación. 4 de Febrero de 1963.

8.- DECRETO DEL 27 DE FEBRERO DE 1974, QUE REFORMO EL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL. (29)

Con esta reforma a la fracción II del artículo 107 Constitucional. se protegió a los menores e incapaces que podían quedar en estado de indefensión. por no tener quien los represente adecuadamente o que, teniéndolos. su defensa se desarrollaba en forma tal, que más bien los perjudicaban por ineptitud y, a veces, por mala fe. Así. se otorgó al juzgador facultad para corregir el error en la cita del precepto violado. o intervenir de oficio en el análisis del amparo. Estas reformas establecían una suplencia discrecional. no imperativa, que dejaba al discernimiento del juez. el corregir el error o no de una demanda de garantías, o denegar el amparo. cuando los actos reclamados afectaren las garantías de menores o de incapaces; pero. no obstante lo anterior. se continuó superando el principio de estricto derecho que había imperado en el juicio de amparo civil y que obligaban al juzgador a ceñirse estrictamente a los conceptos de violación expresados en la demanda de amparo y en la litis planteada.

9.- DECRETO DEL 29 DE OCTUBRE DE 1974, QUE REFORMO LA LEY DE AMPARO DE 1935. (30)

Con esta tercera reforma al artículo 76 de la ley de Amparo de 1935. se extendió la suplencia de la deficiencia de la queja y de sus agravios. a los menores de edad e incapacitados.

(29) Diario Oficial de la Federación. 20 de marzo 1974.

(30) Diario Oficial de la Federación. 4 de diciembre de 1976.

10.- DECRETO DEL 28 DE MAYO DE 1976, QUE REFORMO LA LEY DE AMPARO DE 1935. (31)

Al reformarse por cuarta ocasión el artículo 76 de la Ley de Amparo de 1935, se introdujo una novedad al ampliar la suplicia de la queja a los juicios donde el acto reclamado se fundara en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

11.- DECRETO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1983, QUE REFORMO LA LEY DE AMPARO DE 1935. (32)

El artículo 76 de la ley de Amparo de 1935 se modificó por quinta vez, para que cuando el acto reclamado se fundara en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte, los juzgadores federales que conocieran del amparo, deberían suplir la deficiencia de la queja. Asimismo, el artículo 91 de dicho ordenamiento legal fue reformado, para que su fracción VI dispusiera la revocación de la sentencia y la reposición del procedimiento, cuando en una revisión se encontrare que la sentencia recurrida había violado las reglas fundamentales del procedimiento, dejando sin defensa al recurrente o sin oír a alguna de las partes.

(31) Diario Oficial de la Federación. 22 de julio 1976.

(32) Diario Oficial de la Federación. 1º de enero 1986.

12.- DECRETO DEL 11 DE MARZO DE 1986, QUE REFORMO EL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL. (33)

A partir de estas reformas a la fracción II del artículo 107, se estableció constitucionalmente las suplencias de las deficiencias de la queja, encuadradas dentro del principio de oficiosidad a cargo del juzgador, dándole el carácter de obligatoria, en todas las materias en que la misma había sido regulada y dejando las especificaciones de estas medidas a la Ley secundaria (Ley de Amparo), a fin de sacar cada vez más las disposiciones de tipo procesal de la Carta Magna y hacerlas más flexibles en sus posteriores modificaciones a través de la Ley reglamentaria.

13.- DECRETO DEL 26 DE ABRIL DE 1986, QUE REFORMO LA LEY DE AMPARO DE 1935. (34)

En esta reforma, la última a la fecha en la materia que nos ocupa, se agregó un nuevo precepto, el 76 Bis, en el cual se presentaron ordenadamente los casos en donde debía suplirse la deficiencia en los conceptos de violación o en los agravios;

(33) Diario Oficial de la Federación. 27 de abril 1986.

(34) Diario Oficial de la Federación. 20 de mayo 1986.

En cualquier materia y a favor de cualquier particular, cuando el acto reclamado se fundara en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; en materia penal, se dispuso que la suplencia operara solo en beneficio del reo, aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios; en materia agraria, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 227 de la misma ley; en materia laboral, se estableció la suplencia a favor del trabajador; asimismo, a favor de menores e incapacitados; y, en otras materias, cuando se advirtiera que hubo en contra del quejoso o del particular recurrente, una violación manifiesta de la ley, que lo haya dejado sin defensa.

Asimismo, la suplencia de la queja no solo operó obligatoriamente para los casos mencionados en el artículo 76 Bis, que pueden ser amparos directos o indirectos, sino también en los recursos que deriven de ellos. También se amplió la gama de juzgadores que deben ejercer tal suplencia, pues no sólo la Suprema Corte de Justicia está obligada a ello, sino también los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito.

1.4 - SU PROCEDENCIA EN MATERIA DE DERECHO SOCIAL.

ANTECEDENTES

Los antecedentes mas claros que podemos señalar del derecho social nos remontan al siglo XVIII, en donde a raíz de la Revolución Francesa, surgió la ideología que proclamaba el individuo y su derecho como único objeto de tutela de la organización estatal, filosofía que posteriormente adoptó la Constitución Mexicana

de 1857 en su artículo primero concomitantemente a ella imperó el liberalismo que enarboló la bandera del "laissez faire", "laissez passer", que en último término implicaba una total abstención estatal, por lo cual, las relaciones entre el capital y el trabajo deberían efectuarse al margen de toda intromisión oficial. El individualismo y el liberalismo se apoyaban en la idea de igualdad legal, "todos somos iguales ante los ojos de la Ley", decían los revolucionarios franceses, olvidando lo erróneo de su proceder, pues aquel "igualitarismo legal" no era más que un "desigualitarismo social". Esa falsa concepción a la igualdad acarreó tremendas consecuencias a las clases desposeídas, ya que muy tarde se dieron cuenta que son muy diferentes las situaciones materiales en que se encuentran los sujetos de las relaciones obrero-patronales; las cuales no eran reguladas por el Estado.

Poco tiempo después de la Revolución Francesa, encontramos una reglamentación para el trabajo diseminada en la Ley Chapelier, por la que quedó abolido el régimen corporativo, pues la persona que la creó estimaba que las asociaciones profesionales atentaban contra la libertad de trabajo, en el Código Penal y en el Civil. Desaparecida la corporación quedan desligados los maestros y oficiales, que hoy en día serían los patronos y obreros que antes de la famosa Ley Chapelier estaban vinculadas en el oficio, y que a raíz de ella y la libertad que proclamaba los ampara para siempre.

La difícil situación por la que atravesaban las clases trabajadoras de Inglaterra y Francia, motivó que el pueblo se levantara en armas, y así tenemos, por ejemplo, a la revolución de 1848 que culminó con la creación de normas protectoras para los trabajadores frente al capital. En Alemania Bismarck inspirado en las ideas Hegelianas, estimó que el gobierno debía tener injerencias en las actividades

privadas, operando como regulador de las relaciones entre trabajadores y empresarios, y es en dicho país donde nace el intervencionismo de Estado que al correr de los años fue madurado por la Constitución de Weimar de 1919, que definitivamente consagró las garantías sociales como normas protectoras de la clase débil. (35)

En México la legislación del siglo XIX fue más liberal que la europea. A partir de las primeras leyes constitucionales, se otorgan derechos a favor del individuo y del ciudadano cuya culminación se encuentra expresada en forma excepcional en el artículo 1º de la Constitución de 1857, que a la letra dice:

"El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar las garantías que otorga la presente Constitución".

Desafortunadamente en México acontecía lo mismo que en Europa, pues ninguno de los textos constitucionales contenía derechos sociales a favor de los débiles. A la sombra del capitalismo, el obrero es blanco de injusticias y vejaciones al grado de considerárseles mercancía de la cual el patrón se aprovechaba miserablemente. En defensa de esta clase desposeída, interviene Ignacio Ramírez "El Nigromante", quien usa por primera vez en el mundo la expresión "derechos sociales" en el Congreso Constituyente de 1856- 1857 en el que atacaba a la

(35) Cfr. TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. Edit. Porrúa. México. 1978 Pág. 62.

Comisión porque: "Se olvidó de los derechos sociales de la mujer", sin antes censurarla también por no haber considerado la importancia del papel que jugaba el jornalero en el desarrollo industrial y agrícola en México. Aquí resaltaremos que la locución Derecho Social, con fines de integración a favor de las mujeres, los menores, los huérfanos, los jornaleros, es terminología no usada por los juristas de otros continentes antes que los nuestros, porque en aquella época se pensaba que todo el derecho era social, y como tal clasificaban rigurosamente en derecho público y en derecho privado.

Sin duda, el pensamiento de Ignacio Ramírez despertaría posteriormente inquietudes y manifestaciones socialistas, pues como lo dijimos anteriormente, al finalizar el siglo XIX, los derechos sociales aún no eran tutelados por ninguna ley o texto constitucional. En los albores del siglo XX, podría afirmar que nacería al fin la cimiento del verdadero Derecho Social provocado esto por un acontecimiento histórico de repercusión internacional que causó gran impacto en la organización social de México. Tuvo la Revolución Mexicana tal importancia, que a partir de ella el país sufrió cambios favorables a la clase proletaria y fue la encausadora del movimiento tendiente a manifestar dentro de la Constitución de 1917 los derechos del campesino y del obrero que en ninguna nación del mundo habían sido elevados a la categoría de garantías sociales, y menos aún depositados en una Carta Magna, con funciones revolucionarias: proteccionistas y reivindicatorias de los trabajadores. Las ideas antes expuestas fructificaron, y plasmaron en los artículos 27 y 123 Constitucionales, los cuales conservan, hasta nuestros días, las reglas jurídico-sociales por las que tanto tiempo se luchó y que nuestra Carta Fundamental redimió

en un capítulo diferente al de las garantías individuales o del gobernado, al que se le ha dado a conocer como la Constitución Social; tuteladora de las garantías sociales no tan sólo del campesino y el obrero, sino de los económicamente débiles en general.

Hemos afirmado repetidamente que la Constitución de 1917 fue la primera en crear un régimen de garantías sociales. Fueron los artículos 123 y 27 los primeros que se identificaron con el Derecho Social, lo que originó el nacimiento del derecho del Trabajo y del derecho Agrario, protectores de la naturaleza social, creando una nueva concepción del Derecho y el Estado, no explorada a fondo estableciendo las bases primordiales no sólo del Estado Político sino del Estado de Derecho Social, en un ordenamiento jurídico que integra la Constitución Política y la Constitución Social, dicha Constitución Político -Social tiene como principal característica la de contener tanto derechos individuales como derechos sociales, los primeros de carácter público y los segundos a favor de los grupos humanos que necesitan ser protegidos por la acción tutelar del Estado, en virtud de su impotencia no sólo en el aspecto político, sino en el aspecto social, a fin de mejorar las condiciones de esta clase. (36)

El artículo 123 de nuestra Constitución tuvo un incalculable alcance en el orden internacional, es de destacar la forma en que el tratado de Versalles de 1919 absorbió los principios del mencionado artículo, al mismo tiempo que manifestó la esencia de la Justicia Social, concebida como un derecho de la misma naturaleza; al que en aquel entonces no se le entendía como un conjunto de garantías sociales;

(36) Cfr. *Ibidem*. Pág. 64

pues el término "DERECHO SOCIAL" se prestaba a muchas confusiones al grado de que distinguidos juristas como Bonnetcase y Marcel Waline lo consideraban como un pleonismo, porque no entendían el nuevo "DERECHO SOCIAL" que ya había nacido en la norma constitucional del pueblo mexicano. El desconcierto sobre la ambigüedad de dicha acepción ha sido superado, de tal manera que el Derecho Social viene a ser una nueva rama del Derecho, diferente y con luz propia colocado frente al Derecho Individual en la manera que las garantías sociales abarcan a toda una clase social y no a un sólo individuo como acontece con las individuales o del gobernado.

Las garantías sociales generan una relación jurídica entre dos grupos diferentes y tradicionalmente opuestos, que entabla derechos y obligaciones para ambos, con la finalidad de perpetuar el orden social a que toda comunidad debe aspirar. De tal manera, los sujetos del vínculo jurídico débiles y poderosos son sujetos de la acción reguladora del Estado, que para tal fin llevó a la vida normativa las reglas tuteladoras que de una vez por todas imprimiera, en tal tipo de relaciones, una idea más avanzada de justicia social consistente en tratar de igual manera a los iguales y en forma desigual a los desiguales.

En síntesis, la garantía social funge como preservadora de los derechos de la clase económicamente desvalidada. De la relación jurídico-social se derivan derechos y obligaciones para sus sujetos; en este plano, los derechos corresponden

a la clase campesina, trabajadora y las obligaciones a los capitalistas; siendo el Estado, a través de los órganos que establece la Ley, quien vigila el cumplimiento de todas las situaciones jurídicas que implica dicha relación. De entre los derechos sociales de la persona humana, que al ser necesariamente protegidos y garantizados por el Estado, toman el nombre de garantías sociales, el de aplicación más urgente y el que actualmente cuenta con medios prácticos más desarrollados y efectivos es aquel que se refiere a las garantías sociales de la clase trabajadora y campesina; pero desde luego, como lo señalamos anteriormente, no se agota ahí el contenido de las mismas. En México, la influencia del Derecho Social es sentida por algunos autores, quienes partiendo de ella intentaron definirlo:

Lucio Mendieta y Nuñez, define a esta disciplina en los siguientes términos: "El Derecho Social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo". (37)

Por su parte Alberto Trueba Urbina define: "El Derecho Social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindicán a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles." (38)

(37) Ibidem Pág. 66.

(38) Idem.

Hemos hecho un breve análisis del desenvolvimiento del Derecho Social desde el siglo XIX hasta nuestros días, incluyendo su penetración en nuestra Constitución, ahora bien siendo el tema de este punto referente a la suplencia de la queja deficiente en materia social, es oportuno encausar esta materia, dentro de la esfera competitiva de los principios de Derecho Social, que son la base de la suplencia de la queja laboral y agraria.

EN MATERIA LABORAL.

La suplencia de la queja en materia laboral la encontramos regulada en el artículo 76 bis, fracción IV de la ley de Amparo, mismo que a la letra reza:

ARTICULO 76 BIS.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

IV.- En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará a favor del trabajador.

Del artículo citado se desprende que la suplencia de la queja en materia laboral sólo opera a favor del trabajador, ya que tratándose del capitalista (patrón) sería de estricto derecho, atendiendo nuevamente al espíritu protector de la clase trabajadora que se encuentra en franca desventaja respecto a sus patrones sobre todo en el ámbito económico y de conocimientos técnicos que le permitan defenderse

adecuadamente, quedando de manifiesto que se establece en función a los principios tuteladores del artículo 123 constitucional.

EN MATERIA AGRARIA.-

El artículo 76 bis, fracción III, de la Ley de Amparo nos remite al artículo 227, del mismo ordenamiento jurídico que ordena: "Deberá suplirse la deficiencia de la queja, la de exposiciones, comparecencias y alegatos, en los juicios de amparo en que sean parte como quejoso, como tercero, las entidades o individuos que menciona el artículo 212; así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios."

En este rubro podemos señalar que se trata de una verdadera suplencia de la defensa ya que no solo se constriñe únicamente a los conceptos de violación y a los agravios, sino que comprende todas las exposiciones, comparecencias, alegatos y recursos de los núcleos de población ejidales y comunales y de los ejidatarios, comuneros o aspirantes a esas calidades. El juez de amparo verdaderamente sustituye al quejoso y se convierte en parte en el juicio agrario, ya que como sabemos que si de oficio inclusive debe recabar todas las probanzas necesarias para esclarecer los hechos y le corresponde elaborar o expresar los alegatos conducentes para determinar la constitucionalidad de los actos reclamados, claro todo esto a favor de los sujetos tutelados con esta figura jurídica que en un momento determinado serían mas débiles y se encuentran en ventaja jurídica en relación a otros.

1.5 EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La suplencia de queja la encontramos fundamentada, en principio, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción II, párrafo segundo del artículo 107, relativo a las bases del amparo, el cual establece lo siguiente:

ARTICULO 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

FRACCION II.- Párrafo Segundo.- En el juicio de amparo, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.

De la transcripción anterior encontramos que la Constitución no reglamenta específicamente la figura en estudio, sino simplemente la establece de manera obligatoria, (al señalar deberá suplirse) dentro de la materia de amparo, dejando a la Ley secundaria su reglamentación concreta, así como los casos y la forma en que debe operar.

1.6 EN EL JUICIO DE AMPARO.

Los casos de procedencia de la suplencia de la deficiencia de la queja en materia de amparo, la encontramos regulada en el artículo 76 bis de la Ley correspondiente, el cual establece:

ARTICULO 76 BIS.- las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

I.- En cualquier materia cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia;

II.- En materia penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo;

III.- En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley;

IV.- En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará a favor del trabajador;

V.- A favor de los menores de edad o incapaces; y

VI.- En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente, una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa.

A continuación haremos un breve análisis de cada supuesto en los que opera la Suplencia de la Queja Deficiente de conformidad con el precepto legal citado.

I.- En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Conforme a esta primera fracción tratándose de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la suplencia de la Deficiencia en la Queja, opera independientemente de la materia que se trate.

El motivo por el que se consagra la obligación de suplir la Queja Deficiente, es el hecho de que, el órgano de control en cumplimiento de dicho imperativo, reafirme y aplique el principio de Supremacía Constitucional que contempla el artículo 133 de nuestra Carta Fundamental frente a leyes que han sido declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, evitando de esta manera que por una deficiente técnica en la demanda de amparo la aplicación de dichas leyes hagan ineficaz nuestra Carta Magna.

II.- En materia penal, la suplencia de la queja operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

Aquí podemos apreciar que basta con que el reo se manifieste en contra de una resolución, sentencia o auto, para que el juez esté obligado a estudiar de oficio las cuestiones que dieron origen al acto que se reclama en amparo, para ver si existen violaciones a los ordenamientos que rigen el procedimiento penal y por supuesto, a la Carta Magna.

En los juicios de amparo en materia penal, la suplencia procede en beneficio del indiciado, procesado o sentenciado, ya sea que en la demanda de garantías o en el escrito relativo al recurso, se hayan planteado o no conceptos de violación o de agravios en sus respectivos casos, o bien si se formularon de manera defectuosa,

justificándose su operatividad en atención a valores humanos de la mas alta jerarquía, como son la vida y la libertad del individuo. a efecto de darles la tutela más amplia posible, manifestándose en forma mas patente la obligación de suplir la deficiencia de la queja aún en la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

III.- En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta ley.

Al efecto el artículo 227 de la Ley de Amparo ordena: "Deberá suplirse la deficiencia de la queja, la de exposiciones, comparecencias y alegatos, en los juicios de amparo en que sean parte como quejoso, como tercero, las entidades o individuos que menciona el artículo 212; así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios".

Los quejosos a quien se refiere el artículo 227, de la Ley Reglamentaria indicada son los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios comuneros, o personas que pertenezcan a la clase campesina. La operatividad de la Suplencia de la Queja Deficiente en materia agraria, tiene por objeto hacer más extensiva la protección de la justicia federal para aquellas clases que se consideran desvalidadas para evitar que por imperfección de su demanda de amparo se les niegue la protección de la justicia de la nación, en detrimento o perjuicio de las garantías sociales que consagra el artículo 27 de nuestra constitución.

IV.- En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará a favor del trabajador.

La Suplencia de la Queja Deficiente en materia laboral opera únicamente a favor del trabajador, considerando que éste no tiene los conocimientos técnicos que le permitan defenderse adecuadamente y que sus condiciones económicas, tampoco le permitan retribuir los honorarios de un abogado especializado que con gran

habilidad, combata los actos de autoridad que lo agravan en su esfera jurídica, por lo que en el supuesto que nos ocupa, la Suplencia de la Queja Deficiente se establece de manera congruente y lógica en función del artículo 123 constitucional.

V.- A favor de los menores de edad o incapacitados,

Influenciado por un espíritu proteccionista, cuando los quejosos sean menores de edad o incapaces, supuesto que tiene un amplio campo de operatividad, pues no se limita por la indole de la materia; por consiguiente en todo juicio de garantías en el que el quejoso sea menor de edad o incapaz, en los términos que al respecto indica el Código Civil, el juzgador de amparo debe suplir las deficiencias de los conceptos de violación que fueren imperfectos.

VI En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente, una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

Tiene por objeto preservar la garantía de legalidad que consagra la primera parte del artículo 14 constitucional, cuya conculcación obliga al órgano de control a suplir la imperfección en los conceptos de violación que formule el quejoso en su demanda de amparo, sea cual fuere la materia de que se trate, por lo tanto en este supuesto que se viene comentando, está en función de la tutela jurisdiccional de nuestra Carta Magna que tiene su base en la aplicación de los ordenamientos secundarios, presupuestos necesarios para la satisfacción del anhelo de vivir en un medio en que se respeten los derechos subjetivos, la integridad física y los bienes de las personas.

Al efecto el artículo 79 de la Ley en comento en su párrafo tercero establece "En materia fiscal se suplirán las deficiencias de la demanda siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio. Este tema se estudiará exhaustivamente en el capítulo tercero del presente trabajo de investigación.

1.8 En el Código Fiscal de la Federación.

El Código Fiscal de la Federación no establece la Suplencia de la Queja dado al principio de estricto derecho que rige a la materia fiscal, sin embargo, si contempla lo que los tratadistas han denominado "Suplencia del Error".

En efecto, el artículo 237, párrafo tercero del ordenamiento legal en comento al referirse a las sentencias, ordena lo siguiente:

ARTICULO 237.- PARRAFO TERCERO.- Las Salas deberán corregir los "errores" que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de legalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

En relación a lo anterior, debemos considerar que la suplencia del error implica no sólo la existencia, sino también la clara y adecuada elaboración o expresión de agravios en la demanda de nulidad, más no así una exacta referencia de los artículos o preceptos legales que el demandante considera han sido violados en su perjuicio; esto, porque el Código Fiscal de la Federación, en el artículo anteriormente transcrito, establece la obligación de los Magistrados que integran las Salas del

Tribunal Fiscal de la Federación, al momento de dictar su sentencia, de corregir los "errores en la cita de los preceptos que se consideren violados", pero en ningún momento menciona que se pueden corregir los agravios expresados en la demanda o que se expresen éstos de manera supletoria, en caso de que haya ausencia total de los mismos, lo que si constituiría una verdadera suplencia de la queja.

Con lo señalado podemos concluir que, en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación no existe la figura de suplencia de la queja, pero si está regulada de manera obligatoria la suplencia del error que como ya manifestamos en capítulos precedentes, ha sido considerada como el antecedente mas inmediato y directo de aquélla, lo cual, aún cuando parece no tener gran importancia, puede considerarse como un avance considerable que abre la posibilidad de que en un futuro no muy lejano se regule expresamente la figura de la suplencia de la deficiencia de la queja.

1.9 Principio de Estricto Derecho.

Como una obligada consecuencia, después de haber hecho el estudio de las diversas especies de amparo en que es aplicable la suplencia oficiosa de la deficiencia de la queja, estimo pertinente entrar al análisis de aquél en que no se aplica, y que lo es el juicio de amparo por inexacta aplicación de la ley, contra actos de autoridades judiciales del orden civil.

ANTECEDENTES

El antecedente directo del Principio de Estricto Derecho, se encuentra en el Recurso de Casación, contemplado en la legislación Española y en ciertas naciones europeas, que tenían como características esenciales el acentuado rigorismo formal, que impedía ejercitar este recurso fuera de los casos expresamente consignados en la ley, y la limitación del tribunal de casación para sujetarse únicamente a los hechos alegados por el recurrente.

El auge que tuvo el recurso de casación, influyó para que en nuestra legislación los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1879 y 1908 respectivamente en cuanto al juicio de garantías disponían lo siguiente:

"...el juicio de amparo contra los actos judiciales del orden civil, por inexacta aplicación de la ley, es de estricto derecho".

Conforme al texto transcrito de los artículos citados el Principio de Estricto Derecho se aplicaba en negocios del orden civil por inexacta aplicación de la ley, hecho que fue reiterado en la legislación posterior a la promulgación de nuestra Constitución vigente, concretamente en la Ley de Amparo reformada en 1951, cuyo artículo 79, párrafo segundo textualmente ordenaba:

"... el juicio de amparo por inexacta aplicación de la ley contra actos de autoridades judiciales del orden civil, es de estricto derecho y, por tanto, la sentencia que en él se dicte, a pesar de lo prevenido en ese artículo, se sujetará a los términos

de la demanda, sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ella".

Indudablemente este principio tal como se regula en la ley de amparo de 1951 constituía un severo rigorismo formal, inspirado en la inflexibilidad del Recurso de Casación español, que se atenuó notablemente con las reformas que dieron origen al artículo único del decreto del 30 de Diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de Enero de 1984; y posteriormente por el último artículo único del decreto del 26 de Abril de 1986, publicado en el Diario Oficial de la federación de fecha 20 de Mayo de 1986, mismo que rige hasta nuestros días.

El principio de estricto derecho que se traduce en un imperativo para el órgano de control, no se encuentra directamente establecido en la Constitución, sino que su operatividad se desprende de la interpretación a contrario sensu del párrafo segundo, de la fracción II, del artículo 107 Constitucional, así como de lo que ordena el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, y en forma más concreta a través del artículo 79 del citado ordenamiento que dice:

"Artículo 79.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los jueces de Distrito, deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, **pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.**"

Conforme a los preceptos legales invocados, el principio de estricto derecho, se manifiesta en la obligación que tiene el órgano de control de sujetarse únicamente a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, sin que el juzgador pueda suplir al quejoso en cuestiones de inconstitucionalidad que éste no haya hecho valer al impugnar el acto reclamado.

Sin lugar a dudas, el principio en cita limita la actividad jurisdiccional del órgano de control, toda vez que éste debe resolver la cuestión planteada, otorgando o denegando el amparo solicitado, atendiendo únicamente a los conceptos de violación expresados en la demanda.

CAPITULO II

**EL JUICIO QUE SE TRAMITA ANTE EL TRIBUNAL DE
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO
FEDERAL.**

2.1 ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El antecedente más directo y claro de la jurisdicción contencioso-administrativa en México es la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, expedida el 25 de Mayo de 1853 por el entonces presidente Antonio López de Santa Anna, también conocida como Ley Lares, en honor a la inspiración y consejo del eminente jurista Teodosio lares. Esta ley se complementó con un detallado reglamento, publicado el mismo día que la ley.

La Ley constaba de 14 artículos, y el reglamento que precisaba y ampliaba los dispositivos legales, se integraba por 81. En su artículo 1º la ley establecía el principio general de que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas. Este principio se acomoda al pensamiento francés en lo concerniente a la concepción de la separación de poderes, ya que corresponde al propio Poder Ejecutivo, sin interferencia de ningún otro poder y en especial del Judicial, el conocimiento y resolución de las controversias que se susciten con motivo de sus actuaciones. Esta idea queda plasmada expresamente en la pluma del propio don Teodosio Lares al definir que los tribunales de jurisdicción contencioso administrativa no se componen de magistrados inamovibles, parecidos a los del orden judicial. Los tribunales ordinarios administrativos deben ser los ministros, cada uno en su respectivo ministerio; los agentes administrativos, llámense prefectos ó jefes políticos, colocados al frente de cada una de las divisiones del territorio del

Estado; el consejo particular que debe tener cada una de las demarcaciones administrativas, y el consejo de gobierno.

A diferencia del Consejo de Estado francés, cuya competencia había sido consignada de manera genérica y cuyo detalle había sido precisado gracias a su propia creación jurisprudencial, la ley Lares expresó de manera enunciativa las materias que serían objeto de lo contencioso administrativo, concretamente en su artículo 2o y de manera detallada en el primer capítulo del reglamento, en sus primeros cinco artículos.

El procedimiento que se establecía consideraba fundamentalmente dos instancias: la primera, ante una sección contencioso-administrativa, dentro del Consejo de Ministros, que se integraba por cinco consejeros abogados nombrados por el presidente de la República, y por un secretario, también nombrado por el presidente de entre los oficiales de la Secretaría del Consejo; la segunda instancia era el Consejo de Estado, constituido de acuerdo con lo que sobre el particular señalaron las Bases para la Administración de la República del 22 de Abril de 1853, que establecía un régimen de dictadura encabezado por Antonio López de Santa Anna, para que en un plazo de un año se reuniera un Constituyente con el objeto de expedir una nueva Constitución. Estas bases señalaban que el Consejo de Estado se compondría de 21 individuos, "adornados de las cualidades necesarias" para tan alta encomienda. Este consejo se dividía en cinco secciones correspondientes a las cinco secretarías que en aquella época funcionaban y que eran: 1. Relaciones Exteriores;

judiciales las decidía un órgano especial, compuesto por individuos de la Corte de Casación y Consejeros de Estado, quienes eran designados cada año por sus respectivas corporaciones. La ley Lares estableció una jurisdicción administrativa de carácter "retenido", pues correspondía a la propia administración activa el conocimiento y decisión de las controversias que surgieran con respecto a los gobernados. La actuación del consejo se limitaba exclusivamente a emitir un dictamen que debía hacer suyo el Ejecutivo, para poderse ejecutar en vía de mandamiento administrativo, esta ley tuvo una vigencia muy breve, pues debido al triunfo del Plan de Ayutla, encabezado por Juan Alvarez, fue abolida por la ley del 21 de Noviembre de 1855. (39)

Durante el imperio de Maximiliano resurgió el Consejo de Estado como órgano de jurisdicción retenida, cuya regulación se remitió al Decreto sobre Organización General de los Ministerios, así como a la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento del 1º de Noviembre de 1865, que retoman los principios de la ley Lares de 1853, sólo que con la variante monárquica que imponía el Segundo Imperio.

(39) Cfr. CASTAÑEDA RIVAS, César. Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1996 Págs. 46-48

DEBATE SOBRE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Después del triunfo del grupo liberal, las ideas de don Teodosio Lares para crear un sistema de control contencioso administrativo en nuestro país quedaron relegadas. Distinguidos juristas opinaron sobre la legalidad y factibilidad de establecer tribunales administrativos en nuestro país, de acuerdo con el modelo francés que había seguido lares. Al respecto cabe resaltar las opiniones de Ignacio Vallarta, Jacinto Pallares e Ignacio Mariscal:

I. - **La Tesis Vallarta.**- Siendo ministro de la Suprema Corte de justicia de la Nación, Ignacio vallarta consideró que la existencia de los tribunales administrativos rompía con el principio de la división de poderes, pues de acuerdo con el artículo 50 de la Constitución de 1857, no podían reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, y el establecimiento del "contencioso gubernativo" implicaba la reunión de dos poderes en la persona del presidente de la República, toda vez que sería tanto como autorizar al Ejecutivo a juzgar y conjugar la competencia administrativa y la judicial.

II.- **La Tesis Pallares.**- En su obra El Poder Judicial, el jurista Jacinto Pallares estableció que los límites de cada poder en México están perfectamente delimitados y que no había motivo de confusión o conflicto entre ellos, razón por la cual en nuestro país no había lugar para el juicio contencioso administrativo. Afirmó que lo contencioso administrativo era sustituido con ventaja por el amparo, la institución encargada de velar por las garantías constitucionales.

III.- La Tesis Mariscal.- Las ideas de este jurista influyeron decisivamente para el establecimiento en México del Tribunal Fiscal de la Federación. Mariscal, quien conocía ampliamente las instituciones norteamericanas y las tesis del Poder Judicial estadounidense, consideraba que el Poder judicial en México no podía, en las controversias de carácter administrativo, resolver ni actuar sin que previamente existiera una legislación del Congreso que estableciera esa competencia y definiera el procedimiento específico.

Vallarta y Pallares habían sostenido que el Poder Judicial, aun sin una reglamentación específica, podía conocer de los asuntos contencioso administrativos cuando se violaba una legislación federal. Antonio Carrillo Flores adoptó la tesis de Mariscal para justificar la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por ello conviene examinar de manera detallada el surgimiento de este tribunal a través de la Ley de Justicia fiscal de 1936.

LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936

La Ley de Justicia Fiscal del 25 de Agosto de 1936 creó el Tribunal Fiscal de la Federación con la finalidad de conocer lo contencioso fiscal. La exposición de motivos de dicha ley justifica la creación de este tribunal, apoyada en diversas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia fiscal y administrativa. De esta forma, tres concepciones resultaron cardinales para dar fundamento a la jurisdicción contencioso- fiscal.

En primer lugar, la jurisprudencia de la Suprema Corte respecto a la constitucionalidad de la facultad económica coactiva del Estado, al interpretar el artículo 22 Constitucional: "No se considera como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de bienes de una persona, hecho por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas".

La exposición de motivos señalaba que la Corte había desarrollado este principio en dos mandamientos, uno civil y otro fiscal, concerniente a la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas, aplicación que no era precisamente hecha por la autoridad judicial sino por aquella que conforme a la ley fuera competente. De esta forma, la Corte concluía que resultaba un problema de ley secundaria organizar la competencia de autoridades para el pago de impuestos o multas. Así resultaba más lógico y conveniente para el fisco y los causantes que la liquidación y el cobro de los impuestos, tanto en la fase oficiosa como en la contenciosa, se regulara legalmente a través de un conjunto de principios que ordenara liquidación y el cobro de las prestaciones y protegiera las garantías del particular.

El segundo criterio que se esgrimía como fundamento de esta Ley de Justicia Fiscal era que la jurisprudencia mexicana, a partir de 1929, había consagrado que las leyes generales podían establecer un recurso o medio de defensa para el particular, cuyo conocimiento podía encomendarse a una autoridad distinta a la judicial y en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Incluso, la Corte había

determinado por jurisprudencia que tales recursos o medios de defensa eran de trámite obligatorio, previo al ejercicio de la acción de Amparo. Finalmente, y en concordancia con el criterio anterior, la Corte había interpretado el artículo 14 constitucional en el sentido de que no era indispensable que la garantía de audiencia se tramitara precisamente ante autoridades judiciales, sino que sólo se requería la existencia de un procedimiento que podía verificarse ante autoridades administrativas, con lo que decía la exposición de motivos se había reconocido la legalidad del procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional. Así se estimaba que no había impedimento para la creación de tribunales administrativos independientes de la administración pública, siempre y cuando las resoluciones de dichos tribunales estuvieran sujetas al examen y la jurisdicción del poder judicial. Así se justificaba sin un fundamento constitucional expreso; sólo con base en interpretaciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la aparición del Tribunal Fiscal de la Federación. Para definirlo, la exposición de motivos expresa lo siguiente: El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, si no que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida.

En efecto el tribunal Fiscal de la Federación surgió como un órgano de justicia delegada que actuaba en nombre del Ejecutivo para dirimir controversias fiscales.

Incluso la ejecución de los fallos se encargó a la administración activa dejando a este tribunal la labor meramente declarativa de resolver sin otorgarle facultades para hacer efectivas sus determinaciones.

Se definía al tribunal (condición que aún conserva) como un contencioso de anulación, pues se somete a su jurisdicción el acto y, a lo sumo, el órgano mas no el Estado como persona jurídica. Este órgano jurisdiccional tiene como función reconocer la legalidad o declarar la nulidad del acto o procedimiento.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de Diciembre de 1938, ya que a partir del 1o de Enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que recogió las características del procedimiento ante el tribunal Fiscal de la Federación, incorporando, además, lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, el procedimiento económico-coactivo, las infracciones y las sanciones.

Tanto la Ley de Justicia Fiscal de 1936 como el Código Fiscal de 1938 fueron objeto de una intensa discusión sobre su constitucionalidad, pues en ellos se consagró un órgano jurisdiccional administrativo cuya existencia y procedimientos no estaban previstos en la Constitución de la República. (40)

(40) Ibidem Págs. 49-53.

CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

El debate sobre la constitucionalidad de los tribunales contencioso administrativos ha sido superado en nuestro país gracias a las reformas a la Constitución Federal en 1946 y en 1967, las cuales consagraron expresamente la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo. Al respecto, es interesante citar los argumentos que en contra de estos tribunales se esgrimieron, cuestionando su constitucionalidad, desde 1875 hasta 1946, y que son desvirtuados cuando se hace el análisis de las bases constitucionales de estos órganos jurisdiccionales. En primer lugar aborda la cuestión de que los tribunales contencioso administrativos violan el principio de separación de los poderes. Afirmando que precisamente por una interpretación de la concepción de la separación de poderes surge el control jurisdiccional administrativo, pues como se deduce de la interpretación francesa, los poderes no deberían interferirse en sus respectivas funciones. Además los tribunales administrativos están dotados de plena autonomía, lo que asegura imparcialidad, debido a que no reciben instrucciones de la administración activa y, por lo tanto, no hay una concentración de funciones administrativas y judiciales en un solo poder.

Tampoco se vulnera el artículo 13 constitucional, porque si bien el contencioso administrativo constituye una jurisdicción especial, no es un tribunal especial, ya que no se crea para conocer exclusivamente de un caso en particular o de un grupo de casos especiales, sino que, como cualquier órgano jurisdiccional, es creado por ley

con antelación para juzgar de las controversias que encuadran en los supuestos competenciales que fijan sus normas. No transgreden el artículo 14 constitucional porque aunque este precepto habla de juicios la interpretación que se ha hecho de él permite ampliar el concepto de juicio a la idea de procedimiento jurisdiccional administrativo, dado que lo que se protege es que el particular sea escuchado en un procedimiento, previamente a la resolución que se toma. Por lo tanto esta garantía también engloba a los tribunales contencioso administrativos.

Tomando en consideración que nuestro juicio de garantías no puede subsumir o abarcar a todos los medios de defensa de los particulares frente al poder público, por lo que es necesario que existan otras instituciones que tiendan a la protección de la legalidad a favor de los gobernados. Finalmente, los tribunales contencioso administrativos no violan el artículo 17 constitucional porque la administración pública no se hace justicia por su propia mano, ya que los tribunales contencioso administrativos están dotados de plena autonomía y no se encuentran sometidos ni reciben indicaciones del Poder Ejecutivo. No obstante, a los razonamientos vertidos para justificar los fundamentos constitucionales de los tribunales administrativos, la verdad es que la Constitución no consagraba de manera expresa su existencia, por ello, para terminar con la discusión sobre la legitimidad constitucional de estos órganos jurisdiccionales, desde 1946, el Constituyente Permanente ha venido realizando reformas a la Carta fundamental, para ratificar en la propia letra de la Constitución su existencia. Esta evolución constitucional es objeto del siguiente apartado.

REFORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS A LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En su texto original, la Constitución repite el sistema de control judicialista, a través del juicio de amparo, que ya había consagrado la Carta fundamental de 1857. De esta manera las controversias que en materia administrativa pudieran presentarse eran resueltas por los tribunales en el marco del juicio de garantías. El artículo 104, fracción I de la Constitución original de 1917, disponía:

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

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los estados, del Distrito Federal y territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley.

La reforma del 30 de diciembre de 1946 adiciona la fracción I del artículo 104 constitucional; en ella se menciona ya de manera expresa a los tribunales administrativos como órganos jurisdiccionales creados por la ley federal y dotados de plena autonomía para dictar fallos. Termina aquí una discusión de 10 años (1936-1946) acerca de la constitucionalidad de los tribunales contencioso administrati

que no estaban considerados expresamente en la letra de la norma fundamental, estableciendo dicha reforma lo siguiente:

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

I. [...]

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

El 19 de Junio de 1967 se expidió una nueva reforma al artículo 104, publicada el 25 de octubre del mismo año, en la cual se reconoce de manera expresa la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo. Esta reforma prevé la existencia de un tribunal administrativo para el Distrito Federal, órgano que surgiría hasta el año de 1971. Con la reforma de la parte correspondiente del artículo 104, quedó en los siguientes términos:

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. [...]

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito y

territorios Federales, y los particularés, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

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

Posteriormente, el artículo 104, fracción I de la Constitución fue modificado por reforma publicada el 8 de Octubre de 1974, sólo para eliminar la alusión a los territorios federales, ya que Quintana Roo y Baja California Sur pasaron a ser estados de la Federación.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de Marzo de 1987 se reformó el artículo 116 de la Constitución, relativo a la organización del poder público de los estados. Para nuestra materia resulta trascendente la fracción IV de este artículo, que establece expresamente la posibilidad de que las constituciones y leyes de los estados puedan instituir tribunales de lo contencioso administrativo:

Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV.- Las constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

A partir de la aparición del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal han surgido en diversos estados de la República, creados por leyes locales, órganos jurisdiccionales administrativos.

El 10 de Agosto de 1987 se publicaron diversas modificaciones a la Constitución Federal, entre ellas dos adiciones a los artículos 73, fracción XXIX-H, y 104, fracción I-B, que establecían lo siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

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

Artículo 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 señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno.

Esta reforma, como podemos apreciar, consagra que la revisión administrativa de la que conoce el Poder Judicial de la Federación, respecto de las sentencias definitivas de los tribunales contencioso administrativos se tramitará conforme al procedimiento que se ha establecido para el amparo indirecto, pero que serán los tribunales colegiados de circuito los competentes para conocer de este recurso y ya no la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se establecía hasta antes de la reforma; situación que se modificó por dos razones: la primera para descentralizar efectivamente la impartición de justicia administrativa y no concentrar la resolución definitiva de múltiples asuntos fiscales y administrativos en la ciudad de México, específicamente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual contribuiría a descongestionar al máximo tribunal de la República. La segunda razón estuvo orientada a darle la jerarquía de tribunal de constitucionalidad a la Corte, dejando el conocimiento y resolución definitiva de múltiples casos que conocía antes de la reforma a los tribunales colegiados de circuito, y reservando a la Corte la interpretación constitucional.

El 25 de octubre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un paquete de modificaciones constitucionales, que significó un paso más en el proceso de democratización para el Distrito Federal. De este paquete deben destacarse las reformas a los artículos 73, fracción XXIX-H; 104, fracción I-B, y 122 constitucionales, que quedaron en los términos siguientes:

Artículo 73. - El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, 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.

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

...

I-B. 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 señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno.

Artículo 122.- ...

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

...

e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la

función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares.

Con base en estas reformas, y en especial en el artículo 122, fracción IV, inciso e) constitucional, corresponde a la Asamblea de Representantes, como nuevo órgano legislativo del Distrito Federal, expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo local; por ello fue necesaria la reforma de los dos artículos constitucionales que citamos (73, fracción XXIX-H, y 104, fracción I-B), pues se tenía que eliminar de las facultades del Congreso de la Unión la de legislar en cuanto a este Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y por otra parte era necesario precisar, en todo caso, que el Poder judicial de la Federación conservaba la atribución de conocer a través de los tribunales colegiados de circuito, del recurso de revisión que promueven las autoridades en contra de las resoluciones definitivas que pronuncian los tribunales de lo contencioso administrativo, incluyendo también el del Distrito Federal.

La ley que crea al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fue publicada el 17 de marzo de 1917. Desde entonces fue objeto de diversas reformas, hasta la expedición de una nueva ley que entró en vigor en 1996. (41)

(41) Ibidem Págs. 53-60.

LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, DE 1971 A 1995.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal inició sus labores el 17 de Julio de 1971. Su ley publicada cuatro meses antes le fijaba una competencia sólo administrativa, mas no fiscal. Incluso, establecía un deslinde muy claro entre las atribuciones de las Salas del Tribunal Contencioso y las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación.

Así, el artículo 21, fracción I de la ley original del Contencioso Administrativo, establecía:

Artículo 21.- Son atribuciones de las Salas del tribunal:

I.- Conocer, en los términos de ley, de los juicios que se promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del departamento del Distrito Federal, con excepción de las materias señaladas para la competencia del tribunal Fiscal de la Federación, en las que el presunto agraviado alegue como causa la ilegalidad.

Cabe destacar que el tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal inició sus funciones con plena jurisdicción; es decir, no sólo tenía la facultad de dejar sin efecto un acto ilegal de la autoridad local, sino que podía señalar en sus sentencias el sentido de la nueva resolución que debería dictar la autoridad, en sustitución del acto administrativo anulado. Esto se consagraba en el artículo 79 de la ley, que establecía:

Artículo 79.- Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto

impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado.

El 4 de Enero de 1973 se publica la primera reforma a la ley del tribunal, conteniendo ésta cuatro aspectos sobresalientes que debemos analizar. El primero fue la reforma al artículo 32, que establecía que sólo las personas con interés legítimo podían intervenir en el juicio. El segundo aspecto fue la fijación clara y expresa de las causales de nulidad, que se señalaron en el artículo 77 bis (ahora artículo 81). Ahí se establecieron de manera concisa las cuatro causales que darían pie a la anulación de las resoluciones ilegales de las autoridades:

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

I.- Incompetencia de la autoridad;

II.- Incumplimiento u omisión de las formalidades legales;

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

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

Estas causales son un gran acierto en cuanto a la definición de los motivos de anulación; la cuarta causal, por ejemplo, abre la posibilidad de que el juzgador analice la desviación de poder.

El tercer aspecto sobresaliente fue la supresión de la plena jurisdicción, sustituida por una disposición ambigua, que en todo caso podría dar paso a una

sentencia que fijara los términos de la nueva resolución administrativa. El artículo 79 de la ley estableció:

Artículo 79.- Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o a restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos.

La argumentación que en la exposición de motivos se adujo para suprimir la plena jurisdicción que se estableció en la ley original, señalaba que el tribunal "desbordaba" su ámbito jurisdiccional, pues el juzgador sustituía en sus facultades a la autoridad invadiendo sus atribuciones administrativas. Lo anterior resulta a todas luces erróneo, pues el legislador no tomó en cuenta que para impartir una justicia administrativa expedita, pronta y completa, es indispensable que el juzgador tenga el pleno dominio del caso que estudia. Además, se olvidó por completo el desarrollo histórico de estos tribunales que surgieron en el seno de la administración pública para enmendar y controlar los actos irregulares, ilegales e injustos del poder Ejecutivo, y que ganaron autonomía para garantizar su imparcialidad. Juzgar en materia administrativa es de hecho administrar, pues se interviene en actos de la autoridad, se analiza su legalidad, su oportunidad, su congruencia con la letra y con el espíritu de las normas. Además, con la plena jurisdicción no se invaden las atribuciones administrativas porque sólo se actúa sobre resoluciones controvertidas, en relación con las cuales una vez que se ha determinado el derecho de las partes, el juzgador señala lo que corresponde a cada una de ellas, establece el sentido de la

nueva actuación administrativa pero sin sustituir a la autoridad en la emisión de la misma, sino señalando, conforme a derecho, lo que corresponde proveer.

El cuarto aspecto relevante de esta reforma fue la creación del recurso de revisión que podía interponer el Jefe del Departamento del Distrito Federal, o quien legalmente lo representara, en asuntos de importancia y trascendencia: este recurso se interponía ante el pleno del tribunal, conformado por la reunión de todos los magistrados, quienes resolvían confirmando, modificando o revocando las resoluciones de primera instancia.

La segunda reforma de la ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1979. De esta reforma cabe destacar la ampliación de la competencia del tribunal para poder conocer de las cuestiones fiscales locales y la eliminación del término "legítimo" en relación con el interés que se requería para poder intervenir en juicio. Estas dos reformas fueron sumamente importantes porque la ampliación de la competencia del tribunal le permitió complementar su esfera jurisdiccional: ahora comprendía no sólo los actos administrativos, sino también los fiscales que emite la tesorería local. Por su parte, el interés sin adjetivos permitía el acceso a un mayor número de gobernados a la jurisdicción administrativa, a aquellos que no contaban con un derecho subjetivo público. Lo cual exigía tener el reconocimiento del Estado para acreditar el interés jurídico, que es el que se considera en la ley de este tribunal hasta 1995.

Al establecerse como una condición procesal para los demandantes sólo, el "interés" para acceder a esta jurisdicción, se podían someter al conocimiento de este

tribunal diversas actuaciones administrativas sin tener que contar el particular con un reconocimiento estatal, por citar como ser titular de una licencia o permiso. Esto hacía del tribunal un órgano jurisdiccional más abierto y accesible, al cual podían acudir los particulares en demanda de justicia: de esa manera el tribunal era una vía realmente expedita, sin trabas ni obstáculos, ni barroquismos procesales.

La tercera reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Junio de 1986. Esta modificación significó la inexplicable desaparición de la figura de la negativa ficta que consagraba el segundo párrafo de la fracción III del artículo 21 de la ley del tribunal. Se estableció el "interés jurídico" como requisito indispensable para poder intervenir en juicio, con lo cual se cerró el acceso al tribunal a aquellos gobernados que no contaran con un derecho subjetivo público. Al respecto, múltiples asuntos en los cuales el particular no podía acreditar que contaba con un reconocimiento por parte del Estado para realizar ciertas actividades, por ejemplo, dedicarse a una actividad comercial sin contar con la licencia exigida por los reglamentos gubernativos correspondientes, les impedía, en caso de sufrir una actuación autoritaria, acudir a este órgano jurisdiccional.

Se amplió el recurso de revisión para que los particulares también pudieran hacer uso del mismo, para combatir las resoluciones pronunciadas por las salas ordinarias que les fueran desfavorables.

Se creó una Sala Superior, compuesta por cinco magistrados, para conocer principalmente de los recursos de revisión que interponían las autoridades y los

particulares en contra de las resoluciones de las salas ordinarias; de esta forma, se constituyó en una segunda instancia en el procedimiento jurisdiccional administrativo. La Sala Superior sustituyó al pleno del tribunal para constituirse en un órgano especializado para la revisión de los fallos de primera instancia.

La cuarta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de diciembre de 1987. Son tres los aspectos que abordó esta reforma. El primero consistió en establecer dos nuevas causales de sobreseimiento en el artículo 72 de la ley del tribunal, en las fracciones IV y V. La causal de la fracción IV se refirió al sobreseimiento que debe dictar la sala cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor, o revocando el acto que se impugna; la causal de la fracción V se refirió al sobreseimiento que debía decretarse por inactividad procesal, cuando en un asunto no se hubiese efectuado ningún acto durante el término de 180 días, ni el actor hubiera promovido en ese mismo periodo, siempre y cuando la actividad del actor fuera necesaria para la continuación del procedimiento. Asimismo, en los recursos de revisión la inactividad en el mismo lapso, producía la caducidad de la instancia y la Sala Superior debía declarar firme la resolución recurrida. Una vez que se hubiera celebrado la audiencia en la Sala Ordinaria respectiva, o se hubiera listado el asunto para conocerse en sesión de la Sala Superior, no procedía el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la caducidad de la segunda instancia.

El segundo aspecto del que trató esta reforma fue el que se orientó a actualizar los montos de sanción que establecía el artículo 82 de la ley del tribunal, para

fortalecer los instrumentos del tribunal a efecto de hacer cumplir sus fallos. Así, se fijó un nuevo rango para sancionar el incumplimiento de las autoridades a las sentencias firmes del tribunal, señalándose una multa de 50 a 100 veces el salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.

El tercer aspecto que se consideró fue para ajustar la ley del tribunal a la reforma publicada el 10 de Agosto de ese año, respecto de los recursos de revisión que prevé el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Federal. De esta forma, en el artículo 87 de la ley del tribunal se estableció el recurso de revisión administrativa, al que podían acudir las autoridades para impugnar, en asuntos de importancia y trascendencia, los fallos definitivos de la Sala Superior del Tribunal, ante los Tribunales Colegiados de Circuito competentes.

La quinta reforma a la ley del tribunal se publicó el 21 de Diciembre de 1987 y tuvo como propósito actualizar los artículos 3º y 8º de la ley para que los nombramientos de los magistrados del tribunal los aprobara la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, debiendo rendir dichos magistrados la protesta correspondiente ante el pleno de esa representación ciudadana.

La sexta reforma a la Ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo se publicó el 18 de Junio de 1992, y en ella se modificó el artículo 4º, que se refiere a la ampliación hasta 75 años de edad para el retiro de los magistrados.

La séptima y última reforma a esta ley del tribunal se publicó el 10 de Enero de 1994 en el Diario Oficial de la Federación. Se añadió una nueva fracción al artículo 21, que daba competencia a las salas del tribunal para que conocieran de las resoluciones dictadas por las autoridades: se negaba a los particulares la indemnización por daños y perjuicios cuando los funcionarios responsables hubieran actuado de manera ilícita y dolosa, en detrimento del patrimonio de los gobernados. Esta última reforma resulta especialmente trascendente, pues formó parte de un paquete de modificaciones que cambió de manera sustancial el régimen de responsabilidad civil del Estado.

La nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, aprobada por la Asamblea de Representantes en Noviembre de 1995, y en vigor a partir de 1996; es sin lugar a dudas un gran avance importante entre los que se enlistan y destacan los siguientes:

1. - La plena jurisdicción;
2. - La competencia de la Salas para conocer de resoluciones en donde se haya configurado la positiva o la negativa ficta;
3. - La ampliación de las facultades del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para conocer de los actos que afecten a los particulares dictados por la administración pública paraestatal del Distrito Federal, cuando actúe con el carácter de autoridad;
4. - La suspensión con efectos restitutorios;
5. - El interés legítimo, y

6. - La suplencia de la deficiencia de la demanda, no sólo en materia administrativa sino también fiscal. (42)

2.2 INTEGRACION DEL TRIBUNAL.

Conforme al artículo 2º- de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, este órgano jurisdiccional se compone de una Sala Superior integrada por cinco magistrados, y por tres salas ordinarias, formadas por tres magistrados cada una. El artículo en cita prevé la posibilidad de formar salas auxiliares integradas por tres magistrados cada una, cuando el servicio lo requiera. Sin embargo, este tribunal funciona con una estructura básica de una Sala Superior y tres Salas ordinarias.

De acuerdo con el artículo 5º- de la ley que se analiza, el tribunal tiene un presidente, que es al mismo tiempo el presidente de la Sala Superior, elegido por ésta; la duración de su cargo es de dos años, sin posibilidad de ser reelegido para el periodo inmediato. A su vez, cada Sala Ordinaria (y las auxiliares cuando se creen) tiene también un presidente, elegido anualmente por su respectiva sala. Los presidentes de las salas ordinarias y auxiliares sólo pueden ser reelegidos una ocasión consecutiva.

(42) ob. cit Págs. 61-67.

Conforme al artículo 6° de esta ley, la elección del presidente del tribunal le corresponde a la Sala Superior en la primera sesión del año que corresponda (esto es cada dos años); por su parte las salas ordinarias y auxiliares eligen a sus respectivos presidentes en la primera sesión de cada año.

NOMBRAMIENTO Y REGIMEN JURIDICO DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 3° determina que el Jefe del Distrito Federal designará a los magistrados del Tribunal, cuyo nombramiento se someterá a la aprobación de la Asamblea de Representantes.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser promovidos de las salas auxiliares a las salas ordinarias y de éstas a la Sala Superior, y al término de su nombramiento podrán ser ratificados o promovidos; y si lo fueran, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para la aprobación de los nombramientos de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como para su ratificación, son aplicables las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por su parte, el artículo 4º- de la ley del tribunal establece los requisitos para ser magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Este numeral establece lo siguiente:

Artículo 4º- Para ser magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se requiere:

- a) Ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) Tener, por lo menos, treinta años cumplidos para ser magistrado de la Sala Superior, y veinticinco años para ser magistrado de la Sala Ordinaria;
- c) Ser licenciado en derecho, con título debidamente registrado ante la autoridad competente; por lo menos con cinco años de antigüedad a la fecha de su nombramiento como magistrado;
- d) Acreditar, cuando menos, tres o cinco años de práctica profesional en materia administrativa y fiscal, según sea magistrado para Sala Ordinaria o para sala Superior;
- e) Gozar de buena reputación, y
- f) No haber sido condenado por sentencia irrevocable, por delito doloso que le imponga más de un año de prisión.

Será causa de retiro de los magistrados haber cumplido 75 años de edad o que sobrevenga incapacidad física o mental para desempeñar el cargo.

Respecto del procedimiento para la designación de magistrados, debe tomarse en cuenta el artículo 3° de la ley en comento, en concordancia con el artículo cuarto transitorio, que establece que en tanto se elige al Jefe del Distrito Federal, las citas que se hagan a él se entenderán referidas al Jefe del Departamento del Distrito Federal, por lo que el nombramiento de magistrados lo hará el jefe del Departamento del Distrito Federal, con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Los magistrados durarán en su cargo seis años, al término del cual podrán ser ratificados o promovidos de las salas auxiliares a las ordinarias y de éstas a la Sala Superior.

En relación con el principio de inamovilidad que se consagra en el segundo párrafo del artículo 3°, el cual establece que si un magistrado es ratificado o promovido en este cargo, sólo podrá ser privado de su puesto en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

La inamovilidad sólo se adquiere cuando el magistrado está en el cargo el sexenio judicial completo, y al término del cual es ratificado o promovido en el propio tribunal. En este contexto, sólo si es designado para un periodo sexenal completo y al final del mismo obtiene la ratificación o la promoción, puede adquirir la inamovilidad, no cuando cubrió sólo una parte de dicho sexenio judicial.

Con base en el artículo 7°- de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sus magistrados percibirán iguales emolumentos que los magistrados del tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que serán

fijados anualmente en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que, para el ejercicio fiscal correspondiente, sea aprobado por la Asamblea de Representantes. Esos emolumentos no podrán ser disminuidos durante el término de encargo.

PERSONAL JUDICIAL Y ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El artículo 12 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece que este organismo contará con el personal judicial y administrativo necesario para el despacho de los negocios que conozca. Así, tal artículo señala lo siguiente:

Artículo 12°- El Tribunal tendrá un secretario general de Acuerdos, que será también secretario de Acuerdos de la Sala Superior, un secretario general de Compilación y Difusión, y un secretario general de Asesoría y Defensoría Jurídica, los secretarios, actuarios, asesores y defensores jurídicos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, y demás empleados que determine el presupuesto del Tribunal.

Los asesores y defensores jurídicos proporcionarán gratuitamente sus servicios al público.

Además de los magistrados de la Sala Superior, las salas ordinarias auxiliares, deben considerarse dentro de la estructura del tribunal los secretarios generales de Acuerdos, de Compilación y Difusión, y de Asesoría y Defensoría Jurídica.

La Secretaría General de Acuerdos del tribunal tiene como función principal la de auxiliar en el trámite de los recursos de apelación, reclamación, queja, de las denuncias de contradicción y excitativas de justicia de la Sala Superior y a la

Presidencia del tribunal. También le corresponde expedir la convocatoria para la celebración de las sesiones de la Sala superior, dar cuenta de los asuntos que se analizan en dichas sesiones, tomar nota de las votaciones y elaborar las actas correspondientes, además de dar turno a los asuntos que se presentan al tribunal.

La Secretaría General de Compilación y Difusión tiene, entre otras funciones, la de compilar y difundir la jurisprudencia y precedentes importantes que emite la Sala Superior; recabar y sistematizar la información relativa a las labores del tribunal; tiene a su cargo el archivo general de la institución, y colabora con los centros superiores de cultura para enviarle los informes que requieran sobre las características y funcionamiento de este órgano jurisdiccional.

La Secretaría General de Asesoría y Defensoría jurídica es un área de apoyo integrada por asesores y defensores que orientan, informan y asesoran al público acerca de las funciones del tribunal. Además formulan las demandas para tramitarlas ante el propio tribunal, brindando a los ciudadanos una defensoría completa: no sólo se les elabora la demanda, sino que se da seguimiento al juicio hasta su resolución definitiva dentro del tribunal. Sus servicios son gratuitos.

Por otra parte, cada magistrado, tanto de la Sala Superior (a excepción del presidente del tribunal) como de las salas ordinarias, cuenta con el apoyo de dos secretarios de Acuerdos y de un actuario.

Los secretarios de Acuerdos deben ser mexicanos, mayores de 25 años, con título de licenciatura en derecho debidamente registrado, con experiencia de por lo

menos dos años en materia administrativa o fiscal, de notoria buena conducta y no haber sido condenados por sentencia irrevocable por delito doloso por el que se le impusiera más de un año de prisión (artículo 13 de la ley del tribunal).

Los actuarios deben reunir los mismos requisitos a que se refiere el párrafo anterior, excepto el de la experiencia en materia administrativa y fiscal.

La sala Superior es la que designa a los secretarios y actuarios de las diferentes salas del tribunal, tal y como lo establece el artículo 21, fracción V de la ley del tribunal.

En cuanto a la incompatibilidad laboral, el artículo 14 de la ley del tribunal establece que los magistrados, secretarios y actuarios están impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo en la Federación, el Distrito Federal, los estados, municipios, organismos descentralizados y empresas de participación estatal o de naturaleza privada, excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honoríficos. También se les prohíbe ejercer su profesión, salvo en causa propia.

El mismo artículo señala que no se autorizarán licencias que tengan como propósito ocupar o desempeñar algún otro cargo ya sea a nivel federal, estatal o del Distrito Federal, con excepción de los cargos de elección popular.

Es interesante el contraste de esta disposición con lo que señala el Estatuto de Gobierno en su artículo 81, el cual prescribe que los magistrados del Poder Judicial del Distrito Federal estarán sujetos a lo dispuesto en el artículo 101 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta norma constitucional establece, respecto de los ministros de la suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los secretarios adscritos al Poder Judicial Federal, que no pueden en ningún caso aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los estados o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. La infracción a esta disposición se castiga con la pérdida del cargo.

Llamamos la atención sobre esta disposición porque la ley del tribunal permite a su personal judicial desempeñar cargos de carácter docente, mientras que el Estatuto de Gobierno, al remitir en esta materia al artículo 101 constitucional, prohíbe a los magistrados del Poder Judicial del Distrito Federal el desempeño de cualquier empleo remunerado, incluyendo los docentes, a menos que se renuncie a la remuneración respectiva.

2.3 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL.

El artículo 23 de la Ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece la competencia de las salas de este órgano jurisdiccional:

Artículo 23.- Las salas del tribunal son competentes para conocer:

I.- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal dicten,

ordenen, ejecutèn o tratèn de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;

II.- De los juicios en contra de los actos administrativos de la administración pública paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;

III.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la administración pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;

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

V.- De los juicios en contra de resoluciones negativas fictas en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, amenos que las leyes fiscales fijen otros plazos;

VI.- De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezcan expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;

VII.- De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;

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

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

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 contrae el artículo 77bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente, y

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

Sobre la competencia del tribunal hay que hacer algunas precisiones. Este órgano jurisdiccional es competente para conocer de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública centralizada, desconcentrada y paraestatal; cuando en el caso de esta última realicen sus órganos actos de autoridad que afecten la esfera jurídica de un particular. Por ello resultan improcedentes los juicios que se quisieran promover ante ese órgano jurisdiccional en contra de autoridades que no sean del Departamento del Distrito Federal (artículo 72, fracción I, de la ley).

La fracción I del artículo 23 se refiere fundamentalmente a la competencia de las salas del tribunal en materia administrativa. De esta forma, se señala que el tribunal podrá conocer de los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades locales dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de

personas físicas o morales. Al respecto debe señalarse que la fracción que se analiza no establece, como si lo hace la fracción III de este artículo, respecto de las resoluciones fiscales, que las resoluciones administrativas que combatan ante el tribunal tengan que ser definitivas, pues basta con que causen un agravio al particular, es decir, que afecten la esfera jurídica del gobernado.

La fracción III del artículo 23 se refiere a los juicios que pueden conocer las salas en materia fiscal. Es preciso destacar que dicha fracción señala que el juicio se interpondrá contra "resoluciones definitivas", es decir, que en materia tributaria se deben de impugnar las actuaciones que pongan fin al procedimiento y que, por lo tanto, determinen ya la existencia de una obligación fiscal, den bases para su liquidación o nieguen la devolución de una cantidad indebidamente percibida. Es por ello que en esta materia, de acuerdo con lo que establece la fracción que se comenta, es necesario que exista un acto definitivo que decida la situación del contribuyente para combatirlo, y no procederá el juicio contra meras actuaciones de trámite, o que formen parte de la secuela de un procedimiento administrativo. Lo anterior no impide que se puedan impugnar las actuaciones de trámite cuando la ley así lo permita, pero deberá hacerse al combatir la resolución definitiva, señalando que se ha incumplido en el procedimiento con las formalidades legales (fracción II del artículo 81 de la ley), y esgrimir este razonamiento como causa para anular la resolución fiscal.

La fracción IV del artículo 23 se refiere a los juicios que pueden promover los particulares en contra de la falta de contestación de las autoridades a sus promociones, cuando han transcurrido 30 días naturales, a menos que las leyes y

reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto así lo requiera. Sobre el particular es necesario comentar que la fracción sólo consigna la impugnación por el "silencio" de las autoridades, para obligarlas a contestar lo solicitado por el particular, mas no le da un sentido a este silencio, como podría ser la negativa ficta. Es decir con este juicio sólo se asegura una respuesta de la autoridad, independientemente del sentido que pueda tener esta contestación. Si la respuesta es negativa en relación con lo pedido, el particular estará en la necesidad de combatir dicha resolución a través de otro juicio.

Las fracciones VIII y IX del artículo en análisis se refieren a las quejas y al recurso de reclamación. Por lo que hace a la queja que se interpone ante el incumplimiento de las autoridades a las suspensiones que se decreten respecto a una acto reclamado en juicio, así como por el desacato a las sentencias firmes pronunciadas por las salas.

Respecto al recurso de reclamación que se interpone en contra de los proveídos de trámite que dictan los magistrados, los presidentes de cualquiera de las salas o el presidente del tribunal, tema al que nos adentraremos más específicamente, cuando analicemos en el apartado correspondiente los recursos previstos por la ley.

La fracción X de nuestro artículo en estudio se refiere a la llamada acción de lesividad que pueden interponer las autoridades para combatir un acto administrativo que ha generado derechos a favor de un particular, es decir, cuando exista una resolución que haya generado "derechos adquiridos" en favor de un particular, la

autoridad no puede desconocerla de motu proprio, debe iniciar un juicio para que sea un órgano jurisdiccional administrativo el que se encargue de determinar la vigencia o no de dicha resolución favorable al particular.

La fracción XI establece una nueva competencia de las salas del tribunal para conocer de la responsabilidad civil de la administración pública local. Sobre el particular, analizaremos con detalle esta nueva atribución en puntos próximos.

Por otra parte, la competencia de la Sala Superior se encuentra considerada en el artículo 20 de la ley del tribunal.

ARTICULO 20.- Es competencia de la Sala Superior:

I.- Fijar la jurisprudencia del tribunal;

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

III.- Resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las salas ordinarias y auxiliares;

IV.- Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de Trámite dictados por el presidente de la Sala Superior.

V.- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de

resolución que corresponda o no emitan su voto respectó de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley;

VI.- Calificar las recusaciones, excusa e impedimentos de los magistrados del tribunal y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos. y

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

La Sala Superior es la única instancia competente para fijar jurisprudencia, de conformidad con lo que establecen los artículos 20, fracción I, y 89 de la ley del tribunal. Las resoluciones de las salas ordinarias, por más reiterativas que sean en cuanto al criterio que en ellas se sustente, no integran jurisprudencia. Sólo lo que resuelve la Sala Superior, cuando sostiene un mismo criterio en cinco ejecutorias (sentencias firmes) no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por el voto de cuatro magistrados en el mismo sentido, puede conformar jurisprudencia obligatoria para la propia Sala Superior y para las salas ordinarias del Tribunal de lo Contencioso. Asimismo, también constituye jurisprudencia lo que resuelva la Sala Superior respecto de una contradicción entre resoluciones sustentadas por las salas ordinarias o, incluso, por la propia Sala Superior, como lo establece el artículo 93 de la ley vigente.

La Sala Superior es el órgano competente para resolver las apelaciones y los recursos que puedan promoverse en contra de las resoluciones de las salas. La

fracción II del artículo 20 alude al recurso de apelación que, conforme al artículo 87, primer párrafo, de la ley, pueden promover las partes en contra de las resoluciones de las salas del tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento. Igualmente, es competente para conocer del recurso de reclamación, cuando es desechada una prueba en una audiencia celebrada por una sala ordinaria, conforme a lo que se establece en el artículo 76, fracción V, párrafo segundo, de la ley del tribunal. También es competente para resolver el recurso de reclamación, cuando se impugne una sentencia dictada para hacer efectiva una garantía otorgada con motivo de una suspensión, conforme al artículo 63 de la ley.

La Sala Superior es competente para resolver el recurso de reclamación que se interponga en contra de los acuerdos de trámite dictados por el presidente de esa sala y de cualquiera de sus integrantes, de acuerdo con lo que señala el artículo 84 de la ley.

La Sala Superior conoce de las excitativas de justicia que promueven las partes cuando los magistrados no formulan el proyecto de resolución que corresponda, o no emiten su respectivo voto en los proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley como se señala en el artículo 20, fracción V.

La Sala Superior tiene competencia para calificar las recusaciones que promuevan las partes en juicio, respecto de los magistrados y de los secretarios de las salas que conocen de los asuntos, cuando consideren que un magistrado o secretario se encuentra impedido para conocer de un asunto por alguna de las

causas que señala el artículo 46 de la ley del tribunal. También conoce de las excusas que formulen los propios magistrados o secretarios cuando se consideren impedidos para conocer de algún asunto, conforme a las causas que se señalan en el artículo 46. Es necesario precisar que la Sala Superior decide las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y secretarios, tanto de la Sala Superior como de las salas ordinarias y auxiliares. En el caso de que se trate del impedimento de un magistrado de la Sala Superior, éste no podrá participar en las deliberaciones ni en la decisión del asunto. Es importante apuntar que éste es el único caso que prevé la ley, en el cual el magistrado presidente del tribunal tiene voto de calidad en relación con la decisión colegiada que se tome, como lo cita el artículo 48 de la ley.

La Sala Superior tiene la misma atribución administrativa para establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas del tribunal. Al respecto, hay que señalar que los nueve magistrados integrantes de las tres salas ordinarias tienen asignado, cada uno, un número de ponencia progresivo, de tal manera que la Primera Sala comprende las ponencias uno, dos y tres; la Segunda Sala, las cuatro, cinco y seis, y la Tercera Sala, las siete, ocho y nueve. Los asuntos que se presentan en el tribunal se promueven ante una oficialía de partes común, la cual, por estricto orden progresivo, asigna los números de asunto, de tal forma que los asuntos terminados en uno se asignan a la ponencia uno, Primera sala, y así sucesivamente, sin utilizar el cero; al llegar al nueve, se reinicia el conteo con uno.

2.4.- DE LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO.

El artículo 33 de la ley del tribunal establece respecto de las partes en el procedimiento contencioso- administrativo, lo siguiente:

ARTICULO 33.- serán partes en el procedimiento:

I.- El actor,

II.- El demandado; tendrán este 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 impugnados;

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;

F) Las autoridades de la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada del Distrito Federal, y

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

Como bien señala el maestro Eduardo Pallares, "por "parte" no debe entenderse la persona o personas de los litigantes, sino la posición que se ocupe respecto de la acción procesal; no importa que los actores sean varios (litis consorcio activa), que haya también varios demandados (litis consorcio pasiva); se tratará sólo de dos partes, la que ejercita la acción o actora y la que se defiende o demanda". (43)

Se distinguen tradicionalmente dos clases de partes; una desde el punto de vista formal y otra desde el punto de vista sustancial o material. La primera es la que actúa a nombre y representación de los intereses de otra persona, por lo cual, sin estar afectada directa o concretamente por la resolución que decida la controversia, tiene facultades para impulsar el procedimiento con el propósito de obtener una sentencia o solución que sí afecte de manera directa a la parte material. La segunda, esto es, la material, es a quien le afecta de manera directa el resultado del juicio, afectación que puede ampliar, restringir o declarar algún derecho u obligación respecto de su esfera jurídica.

(43) PALLARES, Eduardo Derecho Procesal Civil, 9ªEd., Ed. Porrúa. México 1981. Pág. 131.

Estos conceptos de parte material y formal, sirven para entender mejor y más sencillamente la capacidad procesal. En términos generales, la capacidad procesal es el poder jurídico que se otorga por las leyes para ejercitar una acción ante los tribunales. Esta capacidad se divide en dos aspectos: en la capacidad de goce y en la capacidad de ejercicio. La primera es la aptitud de ser sujeto de derechos, y la segunda es la posibilidad de obligarse jurídicamente y de hacer valer de manera directa esos derechos. En consecuencia quien ejerce de manera directa sus derechos tiene capacidad de goce y de ejercicio. En cambio, quien no puede ejercer sus derechos y tiene que valerse de una representación (tutor, albacea, síndico, etc.), puede ser una persona con capacidad de goce pero incapaz de ejercer. Quien tiene capacidad de goce y de ejercicio puede ser parte formal y material; en cambio, los incapaces de ejercicio sólo pueden ser parte en el sentido material mas no en el formal. Ese carácter lo tendrán sus representantes.

La legitimación es en términos concretos, la aptitud de ser parte en un proceso. Debemos distinguir, respecto del procedimiento jurisdiccional administrativo, la legitimación activa y la pasiva. La primera es la que se requiere para ser demandante en un juicio contenciosos administrativo y consiste en la aptitud para iniciar un proceso concreto, para que un órgano jurisdiccional pueda decidir sobre una pretensión deducida por el actor. En el derecho procesal administrativo esta pretensión puede ser de "anulación" o de plena "jurisdicción", según que el promovente sólo demande la nulidad de un acto administrativo o que requiera el reconocimiento de una situación jurídica individualizada. Debemos aclarar que la legitimación activa, en el caso de una acción de lesividad, le corresponde a la

administración pública, cuando es ella la que promueve el juicio para demandar la nulidad de un acto que ha generado derechos subjetivos a favor de un particular. mientras que la legitimación pasiva le correspondería a ese particular, titular de tales derechos.

En su artículo 34 la ley del tribunal establece que sólo pueden intervenir en el juicio las personas que tengan un interés legítimo en el mismo. Es decir, se requiere ese interés para poder legitimarse activamente ante el tribunal. Para entender cabalmente lo que implica el interés legítimo, conviene distinguirlo de otros tipos de "interés" que la legislación y la doctrina procesal reconocen.

El interés exclusivo, directo y actual existe si quien demanda requiere algo que le incumba, que le sea personal, que sea perseguido por él; y que exista al momento de promover el juicio. Estas notas dan pie al interés simple o al interés en sí.

El interés está reconocido y tutelado por la ley cuando existe una norma jurídica que le garantice su satisfacción, que le dé sustento al derecho subjetivo del particular para demandar algo por la vía jurisdiccional, esta es la característica de un interés legítimo o legal.

El interés jurídico, que es el más complejo, requiere, además de las condiciones anteriores de los intereses simple y legítimo, la aptitud de una persona para exigir del obligado o del demandado el reconocimiento de un derecho o una prestación que, cuando se trata de una relación entre el gobernante y los gobernados, es un derecho subjetivo de orden público, el cual para hacerse valer requiere del reconocimiento previo de la autoridad al derecho del particular; en el ámbito administrativo tal

reconocimiento consiste concretamente en una licencia, autorización o permiso. Esta circunstancia, exigente en extremo, se modera en la práctica jurisdiccional cuando por diversas razones no le es imputable al actor la falta de ese "reconocimiento expreso" de la autoridad a su derecho, o cuando el actor presenta otros elementos de convicción que demuestran la existencia de un interés jurídico.

En su artículo 34 la nueva ley exige sólo el interés legítimo, ya no el jurídico, para poder intervenir en juicio, lo cual constituye un avance indiscutible, pues bastará acreditar un derecho tutelado por las normas para deducir la acción jurisdiccional.

La legitimación pasiva es la aptitud para ser demandado en el proceso jurisdiccional administrativo; le corresponde principalmente a las autoridades que han emitido el acto administrativo o la resolución fiscal o que, incluso, no han respondido a la promoción de un particular; respecto a ellas se deduce la pretensión procesal.

La legitimación pasiva le corresponde al particular en el caso de la acción por lesividad, pues será el demandado como titular de los derechos subjetivos derivados del acto del cual se pretende su anulación por parte de las autoridades como actoras.

La legitimación del tercero perjudicado se establece en el artículo 33, fracción III de la ley del tribunal; se refiere a cualquier persona cuyos intereses legítimos, que sean opuestos a las pretensiones del actor, puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal.

La personalidad es la capacidad procesal de las partes con goce y con ejercicio para actuar por sí mismas, por su propio derecho; o si actúan en representación de otro ente jurídico persona moral, por ejemplo, que posean efectivamente esa representación, capacidad de ejercicio. La ley exige que quien promueve a nombre de otro, persona física o moral, acredite debidamente su "personalidad" en términos de ley, ya sea representante legal, albacea, tutor, etc., pues de acuerdo con el artículo 26, párrafo segundo de este ordenamiento, no procede la gestión oficiosa ante el Tribunal de lo Contencioso. Hay que distinguir entre la personalidad como manifestación de la capacidad procesal, y el interés jurídico como expresión de legitimación activa. Es necesario acreditar la personalidad desde el inicio del proceso, pues es la manifestación de la capacidad procesal sin la cual no es posible hacer valer derecho alguno.

El interés, como ya dijimos, es un derecho subjetivo de orden público, que sustenta la pretensión de quien demanda y que justifica su acción jurisdiccional. Puede tenerse personalidad sin contar con interés legítimo, como cuando alguien promueve un juicio por su propio derecho o acreditando la representación legal de una persona física o moral, pero carece del derecho subjetivo público (del fundamento legal para promover en juicio su pretensión).

También puede haber interés legítimo sin personalidad, como cuando existe el derecho subjetivo de orden público, pero quien promueve no demuestra ser mandatario legal de la persona física o moral a nombre de la cual se promueve.

El juzgador debe constatar de oficio la personalidad desde el inicio del proceso para que éste sea válido, en tanto que el interés legítimo ha de probarse durante el juicio. Por consiguiente, cuando se promueve una demanda sin acreditar la personalidad, por ejemplo cuando se promueve por una persona moral ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se debe prevenir en términos del artículo 54 fracción III, de la ley de la materia, en relación con los numerales 25 y 50, fracción I, de la propia ley; así como 95 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicado supletoriamente en la materia con el objeto de requerir al promovente a que demuestre la representación legal de dicha persona moral; si esta situación no se subsana en el término de cinco días, deberá desecharse la demanda.

Por otra parte, si el interés legítimo es el que no se acredita desde el inicio, ello no obsta para que la demanda se admita se le dé trámite, ya que se trata de un requisito de legitimación que puede probarse durante el juicio, y que no puede determinarse desde el inicio del proceso, sin dársele la oportunidad al demandante de acreditarlo en su transcurso.

Para muchos juzgadores, el problema de tramitar estos asuntos es que tienen que decidir sobre el otorgamiento de la suspensión, aun en el caso de que se concediera, no implica reconocer que el actor tiene interés legítimo. En todo caso, una vez tramitado el asunto se puede decidir en la sentencia que el juicio es improcedente (Artículo 72, fracción V) si el particular no acreditó su interés legítimo. También es necesario distinguir entre personalidad y la "autorización para oír

notificaciones”, a la que alude el artículo 35 de la ley. Para conferir esta autorización basta con que el actor o el tercero perjudicado, en su caso, autorice por escrito a las personas de su confianza para que puedan oír y recibir notificaciones en su nombre, facultad que conforme a la ley les autoriza también para alegar en la audiencia, ofrecer y rendir pruebas e interponer recursos.

Como se ha visto, la representación para acudir a juicio debe acreditarse, en forma fehaciente, con los documentos que justifiquen dicho carácter. En cambio, la singular representación que se confiere, por medio de la autorización para oír notificaciones, presupone, necesariamente, que ésta sea dada por el actor o por el tercero o por su apoderado en escrito presentado ante el tribunal. En consecuencia, se está en presencia en dos tipos de representación totalmente distinto: el primero para ejercitar la acción y el segundo para actuar en el juicio una vez iniciado.

Como ya mencionamos el artículo 33 señala las partes del procedimiento en sus tres fracciones. El actor es el que promueve la acción de nulidad ante el tribunal. Puede ser un particular, o la autoridad en el caso de la acción de lesividad, cuando se combate un acto que constituye derechos subjetivos en favor de un gobernado.

El demandado, según la ley del tribunal, será en primer lugar el Jefe del Distrito Federal, quien siempre será parte en el proceso, por ministerio de la propia norma, en todos los asuntos que se promuevan, como lo dispone el artículo 33, fracción II, inciso a; y además:

- a) 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.

Un particular también puede ser demandado cuando se trata de un procedimiento de lesividad y la autoridad sea la parte actora que demanda la nulidad de una resolución favorable a un gobernado.

Debe llamarse la atención respecto del inciso f) del artículo 33, fracción II de la ley del tribunal, ya que aquí sólo se señalan como posibles demandados a las autoridades de la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada del Distrito Federal. Sobre el particular, el artículo 23, fracción

II, de la propia ley, señala la competencia de las salas para conocer de los juicios en contra de los actos provenientes de la "administración pública paraestatal del Distrito Federal". Ahora bien, de acuerdo con los artículos 97 del Estatuto de Gobierno y 2ª de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la administración pública paraestatal se compone de los órganos descentralizados, los fideicomisos públicos y las empresas de participación estatal mayoritaria. Lo anterior sirve para confirmar que no hay una concordancia exacta entre ambos artículos: por una parte, engloban todos los actos de la administración pública paraestatal; y por otra sólo se consideran como sujetos de ser demandados los órganos descentralizados. Parte de ese conjunto general de la administración pública paraestatal.

En la fracción III del artículo 33 se define al tercero perjudicado como cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal o que tengan un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante. Es importante señalar que la definición de tercero perjudicado en la primera parte de este dispositivo de la ley del tribunal es demasiado general y poca precisa, pues sólo se refiere a "cualquier persona" cuyos intereses puedan verse afectados por la resolución del tribunal. Esta ambigüedad plantea dos problemas por resolver: a quien puede considerarse tercero, y a qué interés se refiere el artículo.

En el caso de la primér cuestión, puede intervenir como tercero en el juicio contencioso administrativo, cualquier persona que tenga interés en el mantenimiento del acto o resolución que combate el actor através de su acción jurisdiccional. Esta es la interpretación correcta del concepto de tercería en materia contenciosa administrativa; tal es el sentido con que se establece en el Código Fiscal de la Federación que, en su artículo 198. Fracción IV, define al tercero como aquella persona que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. En este contexto, el tercero sólo puede ser quien tenga una pretensión contraria a la del actor cuando es la autoridad la demandada. Pero también se puede hablar de tercero en el caso de que el particular fuera el demandado en un procedimiento de lesividad, si existiera una persona que tuviera interés en la anulación del acto constitutivo de derechos que impugna la propia autoridad. El interés necesario para que un tercero pueda legitimarse en el procedimiento contenciosos administrativo, debe ser también legítimo, al igual que el del actor, esto significa que sólo el tercero que aparezca como titular de un derecho reconocido por una norma, incompatible con lo que pretende el actor, puede legítimamente comparecer en el juicio contencioso administrativo. Por consiguiente, la precisión hecha a este artículo en la nueva ley con relación con que el tercero es quien "tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante" es correcta, pero no debió redactarse separadamente por la "o" disyuntiva, sino haberse agregado al concepto de tercería con una "y" copulativa que abundara sobre la materia, ya que este agregado es el que precisa de manera correcta cómo debe entenderse la tercería.

2.5 DE LA DEMANDA.

La presentación de la demanda pone en marcha el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. El término para su presentación, según la regla general establecida por el artículo 43 de la ley, es de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al que el demandante haya tenido conocimiento del acto que impugna, se le haya notificado legalmente, o se ostente sabedor de dicha actuación administrativa.

En el caso que se combata un silencio administrativo (artículo 23, fracción IV, de la ley), no opera el término general señalado, sino que el particular debe dejar transcurrir por lo menos 30 días naturales desde que presentó su promoción ante las autoridades responsables, para poder interponer su demanda, solicitando al órgano jurisdiccional obligue a las autoridades a dar contestación a su escrito, a menos que las leyes o reglamentos que normen el procedimiento administrativo fijen términos diferentes a los 30 días naturales, o porque la naturaleza especial del asunto requiera un plazo especial para la contestación.

También hay que considerar el caso de que la demanda sea presentada por las autoridades en una acción de lesividad, para la cual el término para solicitar la nulidad de la resolución que favorezca a un particular es de cinco años siguientes a la fecha en que se haya notificado dicha resolución favorable, a menos que tal resolución haya originado efectos de tracto sucesivo; en tal caso, la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier momento, pero los efectos de la sentencia que se

dicte en caso de que anulara la resolución favorable sólo podrán retrotraerse hasta cinco años antes a la presentación de la demanda de conformidad con el artículo 43. párrafo segundo.

La ley del Tribunal establece que la demanda deberá interponerse por escrito dirigido al tribunal, con los siguientes requisitos formales:

ARTICULO 50.- La demanda deberá interponerse por escrito dirigido al Tribunal y deberá llevar los siguientes requisitos formales:

I.- Nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre;

II.- Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan;

III.- La autoridad, autoridades o partes demandadas;

IV.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;

V.- La pretensión que se deduce;

VI.- La fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan;

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

VIII.- La firma del actor; si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital, y

IX.- Las pruebas que se ofrezcan.

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

En la demanda deberán ofrecerse las pruebas, a menos que surgieran pruebas supervinientes, que

podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta la audiencia de ley en el asunto como lo marca el artículo 64 de la ley.

Es importante destacar que el primer auto que se dicta respecto de la demanda, una vez que el asunto ha sido turnado por el presidente del tribunal a la sala que le corresponde conocer del asunto, lo dicta el magistrado presidente de la sala respectiva. Este acuerdo puede ser de admisión, prevención o desechamiento.

Si la demanda es oscura o no llena los requisitos formales a que se refiere el artículo 50, el magistrado presidente de la sala a quien se turne el asunto deberá prevenir al actor para que subsane las irregularidades detectadas en un término de cinco días. Si no obstante haberse prevenido al actor, no subsana o aclara su demanda, ésta será desechada, de conformidad con lo que establece en el artículo 54, fracción III, de la Ley del Tribunal.

Por otra parte si el magistrado presidente de la sala a quien se turna la demanda encontrara motivo manifiesto e indudable de improcedencia, desechará la demanda. El "motivo manifiesto e indudable de improcedencia" se refiere, por supuesto, a circunstancias insalvables, insubsanables e incorregibles que hagan inviable el juicio por ser improcedente. De hecho, no basta con que el juzgador apreciara que la demanda pudiere incurrir en alguna causal de improcedencia, de las previstas en el artículo 72 de la ley; es indispensable que esta causa no sea subsanable durante el procedimiento. Si, por ejemplo, se impugna un acto que no proviene de una

autoridad del Departamento del Distrito Federal o se trata de una resolución donde se haya configurado el consentimiento tácito, por que ha transcurrido en exceso el término que establece el artículo 43 para impugnar las resoluciones administrativas, o de una actuación que se haya consumado de modo irreparable, es evidente que la improcedencia ya no es superable y que existe un motivo manifiesto e indudable que debe provocar el desechamiento de la demanda. En cambio, si en la demanda no se está acreditando debidamente el interés legítimo, o se impugna un acto del cual no hay constancia escrita, pero se ofrecen elementos de convicción que pueden demostrar la existencia del mismo, entonces, aun cuando pudiera pensarse que en ese momento se actualiza una posible causa de improcedencia, ésta no es manifiesta, ni indudable; por lo tanto no puede dar motivo al desechamiento, ya que puede ser que en el transcurso del procedimiento se superen tales deficiencias.

En contra de los autos de desechamiento procede el recurso de reclamación, como lo prevé el artículo 54, fracción III, segundo párrafo de la ley.

Si la demanda no presenta irregularidades, o éstas han sido subsanadas, el presidente de la sala respectiva admitirá la demanda y mandará a emplazar a las demás partes para que contesten en un término de 15 días hábiles. En este mismo acuerdo citará para la audiencia del juicio, dentro de un plazo que no exceda de 20 días, y también podrá proveer lo relativo a la suspensión, cuando así lo haya solicitado.

Al admitir la demanda, el presidente de la sala turnará el expediente al magistrado que corresponda atendiendo al número de turno, quien continuará la instrucción del caso hasta la audiencia.

Debe destacarse que una vez turnado el expediente al magistrado instructor, si al examinarlo encuentra acreditada debidamente alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, podrá proponer a la sala, desde luego sin mas trámites, el proveído que concluya el juicio. Este proveído constituye una decisión colegiada que podrá dictarse por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados que integren dicha sala ordinaria (artículo 57 de la ley).

El artículo 51 señala la posibilidad de ampliar la demanda cuando se impugne una negativa ficta y establece un plazo de 15 días siguientes al día en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación para hacerlo.

LA SUSPENSION

De acuerdo con los artículos 58 y 59 de la ley del tribunal, corresponde a los presidentes de las salas que conozcan de los asuntos proveer sobre la suspensión, que podrá solicitar el actor en cualquier momento del juicio. La suspensión de la ejecución tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentran; es decir, paralizar la actuación administrativa en el punto en el que esté, en el

momento de conceder dicha suspensión, para que no se continúe trámite o procedimiento administrativo alguno, hasta en tanto se pronuncie sentencia definitiva.

Un avance jurídico destacable en la ley del tribunal es que prevé la suspensión con "efectos restitutorios"; es decir, para que la autoridad restituya al particular en el derecho que le haya sido afectado, no obstante que el acto se hubiera ya ejecutado.

Al respecto, la ley del tribunal considera dos hipótesis para otorgar la suspensión "con efectos restitutorios":

a) Cuando los actos ejecutados por las autoridades afecten a los demandantes imponiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, y

b) Cuando los actos impugnados hayan sido ejecutados por las autoridades, y bajo la estricta responsabilidad del presidente de la sala y de manera excepcional se conceda esta suspensión en cualquier fase del procedimiento hasta antes de la sentencia que recaiga al asunto.

La primera hipótesis es justa cuando persigue que se provea la suspensión con efectos restitutorios para que una persona física no se vea privada de su único medio de subsistencia y pueda acceder libremente a su domicilio. El segundo caso no es muy claro: cuando el magistrado presidente de una sala puede otorgar este tipo de suspensión; tampoco es clara la calificación de medida "excepcional".

Al respecto sería mejor que si estas suspensiones se otorgan bajo la "estricta responsabilidad" del presidente de la sala, se dejará a su prudente criterio otorgar o no esta medida cautelar. Sobre esta situación, por ejemplo, cuando algún establecimiento solicitara esta suspensión, se le debe otorgar si acredita contar con los documentos necesarios para su funcionamiento legal, en tal caso la suspensión restitutoria sería una medida conveniente para evitar una situación injusta para el demandante. En todo caso si se señala al presidente de sala que es su responsabilidad otorga este tipo de suspensiones, es necesario que también se le dé esta facultad conforme a su arbitrio jurídico.

Además, es conveniente apuntar que las consideraciones que el juzgador debe hacer para otorgar una suspensión con efectos restitutorios tiene que ver con la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora para dictar la sentencia.

La apariencia de la existencia del buen derecho es consecuencia de un examen preliminar sobre la probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, y sobre la ilegalidad del acto combatido. Por su parte, el peligro en la demora es el riesgo razonable del que, de mantenerse la situación jurídica impugnada, pueda transformarse en un daño irreversible para el particular si se espera hasta la resolución definitiva.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado bajo estos principios que una suspensión puede tener efectos restitutorios en presencia de una clausura

ejecutada, siempre y cuando se realice dicho juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, así como la valoración de los daños y perjuicios que pudieran derivarse del propio acto ejecutado, frente al interés social y el orden público, que también deben ser considerados y protegidos.

En tales casos, es claro que corresponde al buen juicio del juzgador, es decir a su responsabilidad, otorgar este tipo de suspensiones, para lo cual tiene que considerar los principios apuntados y el interés social, tasando ambos extremos con la debida prudencia jurídica para el otorgamiento o no de esta medida cautelar.

La Jurisprudencia número 16/1996 que dictó el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 12/90, expresó estas ideas fundamentales:

Suspensión, procedencia en los casos de clausura ejecutada por tiempo indefinido. El artículo 107, fracción X, de la Constitución General de la República establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo

que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) apariencia de buen derecho y 2) peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que implican no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la "apariencia del buen derecho" sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión

deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del juez de distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que puede sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular del afectado.

Precisamente contrastando la posibilidad de otorgar una medida cautelar restitutoria, la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece el principio general de que la suspensión no se otorgará si ocasiona perjuicio a un interés social evidente, se contravienen las disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio (artículo 59, párrafo cuarto). La suspensión podrá ser revocada por el presidente de la sala en cualquier etapa del juicio si varían las condiciones por las cuales se otorgó (artículo 59, párrafo quinto).

Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, la suspensión se concederá siempre y cuando se garantice el importe del crédito ante la Tesorería del Distrito Federal. Dicha garantía podrá constituirse en alguna de las cuatro formas que prevé el artículo 60 de la ley:

ARTICULO 60.- Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, se concederá la suspensión si quien lo solicita garantiza su importe ante la Tesorería del Distrito Federal, en alguna de las formas siguientes:

I.- depósito en efectivo,

II.- Billeto de depósito;

III.- Prenda o hipoteca;

IV.- Embargo de bienes, o

V.- Fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces inscritos en el Registro Público de la propiedad. Los fiadores deberán renunciar expresamente a los beneficios de orden y exclusión (sic) y someterse también expresamente al procedimiento administrativo de ejecución.

Si la suspensión fue concedida, dejará de surtir efectos si la garantía no se otorga dentro de los cinco días siguientes al en que quede notificado el auto que le hubiere concedido.

Quando proceda la suspensión, pero se puedan ocasionar daños o perjuicios a terceros, el actor deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño. El tercero, a su vez, también podrá contrafianzar para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la suspensión. Para ello, el tercero tendrá que ofrecer caución suficiente que cubra también el costo de la garantía que hubiere otorgado el actor (artículos 61 y 62 de la ley).

2.6 DE LA CONTESTACION.

Al dictarse el auto de admisión por el magistrado presidente de la sala, también se ordena en este proveído emplazar a las demás partes para que contesten la demanda dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente al que surta sus efectos la notificación, lo que se desprende de los artículos 40, 44 y 55 de la ley. De acuerdo con el artículo 55, párrafo tercero de la ley del tribunal, las autoridades demandadas y el tercero perjudicado deberán referirse en su contestación a cada uno de los puntos contenidos en el escrito de demanda, expresando los fundamentos legales que consideren aplicables al caso y ofrecer las pruebas que estimen pertinentes. Es importante destacar que tanto en el escrito de demanda como en el de contestación se deberán ofrecer las pruebas correspondientes, a excepción de las supervinientes que podrán ofrecerse cuando aparezcan, y hasta la audiencia de ley respectiva, en términos del artículo 64 de la ley.

En caso de que alguna de las partes no conteste la demanda en tiempo y forma, se dictará un auto de "preclusión" como lo señala el artículo 56 de la ley, el cual declara que ha fenecido el término para contestar la demanda, y establece además que se consideran confesados los hechos expresados por el actor en la demanda, salvo prueba en contrario.

NOTIFICACIONES Y TERMINOS

Al interponer la demanda, los particulares deberán señalar domicilio en el Distrito Federal donde puedan ser notificados personalmente. En caso de no hacerlo así, se les notificará por la lista autorizada que se fija en los estrados de las salas, y sólo personalmente cuando comparezcan al tribunal dentro de las 24 horas siguientes a las que se haya dictado la resolución como lo señala los artículos 37 y 39, fracción III, de la ley.

Las notificaciones a los particulares deberán hacerse personalmente dentro del tercer día a partir de aquél en que se pronunció la resolución o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de la primera notificación en el juicio, se haya dejado de actuar durante más de 60 días, cuando así lo estime conveniente el tribunal por ser un caso urgente y exista motivo para hacerlo así y cuando se trate de la resolución definitiva, como lo señala los artículos 36 y 39, fracción II, de la ley.

El artículo 39 fracción I de la ley establece que las notificaciones a las autoridades se harán personalmente o sus representantes si estuvieran presentes en el Tribunal o en la sede de sus respectivas oficinas; tratándose de la resolución definitiva, la notificación a las autoridades se hará también en forma personal.

En todos los demás casos en que la ley del tribunal no establece expresamente que se debe notificar personalmente a las partes, la notificación se podrá hacer por lista autorizada que se fijará en sitio visible en el tribunal, de conformidad con los artículos 37 y 39, fracción III, de la ley.

En el expediente del juicio, el actuario asentará razón de las notificaciones que realice, ya sea personalmente, por envío a través de correo certificado y por lista, debiendo agregar a los autos los acuses de recibo postales y las piezas certificadas devueltas, como lo señala el artículo 41 de la ley.

Las partes que se vean afectadas por una notificación irregular, podrán solicitar su nulidad ante la sala que conozca del asunto, antes de que se dicte la sentencia. La sala deberá resolver de plano este incidente, sin formar expediente; si declara la nulidad de una notificación, se repondrá el procedimiento a partir de la notificación irregular:

El artículo 45 nos establece que la ley prevé una sanción de uno a cinco días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal para el servidor público que resulte responsable de una notificación irregular, y establece que en caso de reincidencia el funcionario podrá ser destituido sin responsabilidad para el tribunal, y en su caso las autoridades administrativas del Distrito Federal; esto, claro, previo procedimiento en que lo oigan y reciban las pruebas que desee aportar en su defensa.

En relación con los términos, el artículo 44 de la ley del tribunal establece las reglas generales. Los términos se contarán por días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios contencioso administrativos los define el artículo 38 de la ley del tribunal, como todos los días del año, con exclusión de los sábados y domingos, el 1° de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, los días 1° y 5 de mayo, 16 de septiembre, 12 de octubre, 20 de noviembre y 25 de diciembre, así como aquellos en los que se suspendan las labores por acuerdo de la Sala Superior del Tribunal o por determinación de otras disposiciones legales, señalado por los artículos 38 y 44, fracción II, de la ley.

De conformidad con los artículos 40 y 44, fracción I, de la ley en análisis los términos comenzarán a correr desde el día siguiente al que surta sus efectos la notificación; serán improrrogables y se incluirá en ellos el día de vencimiento; al respecto, las notificaciones surtirán efecto a partir del día siguiente al que sean hechas.

Una excepción a esta regla general, respecto al cómputo de los términos, es la que señala la propia ley para interponer la demanda en su artículo 43, el cual establece expresamente que la demanda deberá interponerse en el término de 15 días hábiles, los cuales se contarán desde el día siguiente al que se haya notificado al afectado la resolución o acto que combata, haya tenido conocimiento del mismo o de su ejecución, o en el que se ostente sabedor. Como se puede apreciar en este caso, el término se computará a partir del día siguiente de que se haya enterado el demandante, y no desde el día siguiente al que surta sus efectos la notificación,

como dice la regla general. Es importante tomar en cuenta lo anterior para evitar el riesgo de que la demanda sea desechada por haber transcurrido en exceso el término de 15 días hábiles, y que surta la causal de improcedencia prevista en el artículo 72, fracción V, de la ley de la materia que declara como consentidos tácitamente los actos de autoridad contra los cuales no se promovió el juicio en el término legal.

2.7 DE LAS PRUEBAS.

En el procedimiento contencioso administrativo se distinguen claramente tres fases probatorias: el ofrecimiento, la admisión y desahogo de pruebas, y su valoración. El ofrecimiento deberá hacerse al presentar la demanda o al contestarla; a excepción de las pruebas supervinientes, que podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta la audiencia de ley, como se establece en su artículo 64.

En su artículo 76, fracción I, la ley establece que la admisión y desahogo se efectúa en la audiencia respectiva, y la valoración de las pruebas se hace en la sentencia, tomando en cuenta las reglas que establece el artículo 80, fracción I, del ordenamiento en cita que prescribe que las documentales públicas y la inspección judicial siempre harán prueba plena y el resto de los elementos de convicción deberán ser valorados según el prudente arbitrio de la sala.

Se admitirá toda clase de pruebas a excepción de la confesional y las que fueran contrarias a la moral y al derecho. Se desecharán aquellas que el actor debió rendir pero no aportó ante las autoridades en el procedimiento administrativo que dio origen a la resolución impugnada. No se desecharán las que el actor ofreció ante la

autoridad demandada, pero que no fueron rendidas por causas imputables al oferente, así como las supervinientes. Sobre el particular, deben admitirse las pruebas que el particular no rindió en el procedimiento administrativo ante las autoridades, porque no fue debidamente emplazado o incluso desconoció ese trámite. En tales casos, como no sería imputable al actor la no aportación de pruebas en ese procedimiento administrativo, es necesario admitirlas en el juicio contencioso administrativo.

Cuando el actor ya rindió pruebas en el procedimiento administrativo, ante las autoridades demandadas, deberán ponerlas a disposición del tribunal, con el expediente relativo, a petición de parte. En materia fiscal existe la prohibición en el Código Fiscal de la Federación de remitir el expediente administrativo al tribunal que conoce del asunto, en su artículo 209 de dicho código; motivo por el cual la disposición que consagra el artículo 65 de la ley del tribunal es más avanzada y equitativa que la que establece el artículo 209, fracción VII, del Código Fiscal de la Federación.

En la praxis, en ocasiones las autoridades en asuntos fiscales han pretendido negar la remisión de los expedientes que solicita el particular, cuando, por ejemplo, se ha tramitado un recurso administrativo en el cual el particular ha rendido pruebas, aduciendo que con fundamento en lo dispuesto por el Código Fiscal Federal está prohibida esta remisión. Sin embargo, en el ámbito local, en asuntos de carácter fiscal, debe prevalecer lo dispuesto por la norma del tribunal con fundamento en lo

que establece el artículo 25 de la ley de este órgano jurisdiccional, ya que sólo podrá admitirse la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación cuando falte disposición expresa; y siempre y cuando lo que se aplique de manera supletoria, no se oponga a lo prescribe la Ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo. En el caso, si existe disposición expresa y lo dispuesto por el Código Fiscal si se opone a lo que prevé el artículo 65 de la ley del tribunal.

Cuando las partes no tengan en su poder las pruebas que ofrezcan, por resultar que éstas se encuentren en oficinas públicas, en archivos que puedan ser plenamente identificados, se deben solicitar con toda oportunidad las copias correspondientes, para rendir dichas pruebas en la audiencia de ley.

Pero si los funcionarios no cumplieran con la obligación de expedir las copias que se les solicitan, la parte interesada podrá pedir al tribunal que requiera a los omisos la remisión de dichas probanzas, pudiéndose aplazar la audiencia hasta por 10 días; una vez transcurrido el plazo sin que las autoridades hubiesen remitido las pruebas solicitadas, dará lugar a que el tribunal haga uso de los medios de apremio que establece el artículo 68 y 30 del citado ordenamiento.

Sobre las pruebas en particular, la ley se refiere expresamente a la pericial y a la testimonial. La prueba pericial tendrá lugar cuando deban dilucidarse cuestiones relativas a alguna ciencia o arte. Al ofrecerse la prueba pericial se le deberá acompañar de los cuestionarios de los peritos para que rindan su dictamen en la audiencia. Se nombrará perito tercero en discordia cuando los dictámenes de los peritos de las partes no sean acordes. El perito tercero deberá excusarse en el caso

de que sea familiar por consanguinidad hasta el cuarto grado de alguna de las partes, tenga interés directo o indirecto en el litigio, sea inquilino, arrendador, tenga amistad estrecha, enemistad manifiesta o tenga relación de indole económica con cualquiera de las partes, tal y como lo menciona el artículo 70 de la ley.

El artículo 71 de la ley nos establece que los testigos que no podrán exceder de tres por cada hecho, deberán ser presentados por el oferente; sólo en caso de que éste manifieste imposibilidad para hacerlo, el tribunal los mandará citar. En este caso, el magistrado instructor ordenará la citación de los testigos, con apercibimiento de arresto hasta por 15 días o multa hasta de 15 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, si el testigo no comparece sin causa justificada o se niegue a declarar. Si el domicilio señalado del testigo es inexacto, o si se comprueba que la solicitud de citación se hizo sólo para retardar el procedimiento, se impondrá al oferente de esta prueba una multa de 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, declarándose además desierta la prueba testimonial.

Sobre las pruebas en particular, es conveniente resaltar que las disposiciones de la ley son realmente exiguas e insuficientes, por lo cual las más de las veces se tiene que aplicar de manera supletoria el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; esta práctica no siempre es adecuada ni satisfactoria, pues el procedimiento civil no siempre se ajusta a las concepciones y necesidades administrativas, razón por la cual debería legislarse para dar mayor precisión a las normas procesales contencioso administrativas.

En cuanto a las atribuciones que la ley otorga a las salas en materia probatoria, se establece que podrán acordar de oficio el desahogo de las pruebas que estimen conducentes para la mejor decisión del asunto, notificando a las partes oportunamente a fin de que puedan intervenir si así conviene a sus intereses. Asimismo, las salas del tribunal podrán decretar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria cuando lo estimen necesario como lo señalan los artículos 66 y 67 de la ley.

2.8 DE LA AUDIENCIA DEL JUICIO

Conforme al artículo 74 de la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal la audiencia tiene por objeto a) desahogar las pruebas debidamente ofrecidas, y b) oír los alegatos.

La falta de asistencia de las partes no impide la celebración de la audiencia.

El artículo 55 de la ley señala que una vez constituida la sala en audiencia pública, el día y hora señalados para ese efecto, el secretario respectivo llamará a los litigantes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deben de intervenir en el juicio y se determinará quiénes deben permanecer en la sala y quiénes en lugar separado para ser llamados e introducidos en su oportunidad. Recordemos que la citación para la audiencia se hace en el mismo acuerdo de admisión a la demanda de conformidad con el artículo 55 de la ley.

La recepción de las pruebas en la audiencia se sujeta a las reglas que establece el artículo 76 de la ley del tribunal. Se admitirán las pruebas que estén relacionadas con los puntos controvertidos y que se hayan ofrecido en la demanda y en la contestación, así como las supervinientes. Se desecharán aquellas que el actor debió rendir y no aportó ante las autoridades en el procedimiento administrativo que dio origen a la resolución que se impugna; salvo las supervinientes y aquellas que habiendo sido ofrecidas ante la autoridad demandada, no fueron rendidas por causa no imputable al oferente.

En el caso de la prueba pericial la sala determinará si es necesario nombrar un tercero en discordia y, si es así, suspenderá la audiencia, fijando fecha y hora para la continuación de la misma con el dictamen del perito tercero que se hubiera designado. Las partes y las salas podrán formular observaciones y hacer preguntas a los peritos.

En relación con la prueba testimonial, se deberán separar los testigos para examinarlos, se hará la protesta de ley a cada uno de ellos para que respondan con la verdad y se les apercibirá de las sanciones que pueden aplicárseles en caso de no hacerlo así. Las preguntas que se les formulen deberán tener relación directa con los puntos controvertidos y estar concebidas en términos claros y precisos, procurando que en una sola no se comprenda más de un hecho. La sala deberá cuidar que se cumplan estas condiciones. Se podrán formular repreguntas por las partes; y la sala, a su vez, también podrá examinar a los testigos. En el acta de la audiencia no se requerirá hacer constar las preguntas o repreguntas a los testigos,

bastando que se asienten las respuestas como lo estima el artículo 76, fracciones IV y V.

Una vez recibidas las pruebas, las partes podrán alegar por sí o por medio de sus representantes tal y como lo estatuye el artículo 77 de la ley en estudio. Sobre la manera en que intervendrán las partes y sobre cómo se asentarán en el acta sus alegatos y de que las conclusiones de las partes también pueden presentarse por escrito, se recurre a los artículos 393 y 394 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicados supletoriamente en la materia.

2.9 DE LA SENTENCIA Y DE SU CUMPLIMIENTO.

Una vez oídos los alegatos de las partes, el magistrado instructor podrá proponer a la sala los puntos resolutivos para resolver el juicio. De esta forma, la sala podrá resolver al término de la misma audiencia. En aquellos casos en que se deba examinar un gran número de constancias, la sala podrá decretar que se reserva el fallo para emitirlo en un término no mayor de 10 días hábiles, señalado por el artículo 78 de la ley.

El artículo 79 dicta que la sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala correspondiente.

Las sentencias que dicten las salas no requerirán formulismo alguno, pero deberán contener: a) la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, el examen y la valoración de las pruebas que se hayan rendido, de acuerdo con el arbitrio de la sala, salvo las documentales públicas, y la inspección judicial que harán prueba plena; b) los fundamentos legales en que se apoye la resolución de acuerdo con la litis planteada; c) los puntos resolutiveos, y d) la forma en que la autoridad deberá cumplir con la sentencia, así como el plazo en que la deberá ejecutar, el cual no podrá exceder de 25 días contados a partir de la fecha de su notificación.

Estos requisitos, que fija el artículo 80 de la ley de la materia, deben ser cumplidos por las salas en las sentencias, las cuales deben contener siempre la fijación de la controversia que se juzga, los considerandos en donde se hace el análisis de las pretensiones de las partes, así como los fundamentos jurídicos y la valoración de las pruebas rendidas. Finalmente, la sentencia establece los puntos resolutiveos a los que llega la sala juzgadora, el sentido del fallo, la forma y el plazo en que la autoridad correspondiente debe cumplir con la resolución.

El artículo 79 de la ley establece que las salas están obligadas a suplir las deficiencias de la demanda tanto en materia administrativa como en materia fiscal, pero en todos los casos se deberán contraer a los puntos de la litis planteada.

De acuerdo con los artículos 73 y 80, fracción III de la ley, en la sentencia se podrá sobreseer el juicio, reconocer la validez del acto impugnado, declarar su nulidad, ordenar reponer el procedimiento administrativo o bien señalar el plazo que

se otorga a la autoridad para contestar una petición, en el caso de que se haya combatido un silencio administrativo.

El artículo 81 de la ley establece las causas de nulidad de los actos impugnados: incompetencia de la autoridad; incumplimiento y omisión de las formalidades legales, violación de la ley, o no haberse aplicado la debida; y arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

Como lo estatuye el artículo 82 de la ley, de ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos.

Las sentencias del tribunal se deberán cumplir por las autoridades cuando las resoluciones sean ejecutorias; es decir, que sean definitivas o adquieran firmeza. Se entenderá que la sentencia dictada es firme cuando contra ella no se haya interpuesto medio de defensa alguno para combatirla o cuando ya se hayan agotado todos los medios de defensa previstos por las leyes. El actor deberá acudir en queja ante la propia sala que haya dictado dicha resolución firme en caso de que las autoridades no la acaten. Para lograr el cumplimiento de un fallo, el tribunal cuenta con instrumentos eficaces para que las autoridades cumplan con sus resoluciones. Así el artículo 83 de la ley establece que ante una queja por incumplimiento de una sentencia, se dará vista a la autoridad responsable por un término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga. La sala resolverá transcurrido dicho

término si la autoridad ha cumplido o no con el fallo; si no lo ha hecho, la requerirá para que lo haga, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia le impondrá una multa de 50 a 180 veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Ordinaria remitirá los autos del expediente a la Sala Superior para que ésta resuelva si procede solicitar al Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable a que dé cumplimiento a las determinaciones del tribunal; sin perjuicio de que se le imponga a la autoridad contumaz, cuantas veces sea necesario, la multa correspondiente.

La queja también es procedente cuando las autoridades no acatan la suspensión que se haya decretado respecto de un acto reclamado en juicio.

2.10 DE LOS RECURSOS.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal prevé en su título segundo, capítulo decimosegundo, artículos 84 y 87 los recursos de reclamación y de apelación.

El recurso de reclamación es procedente contra las providencias o acuerdos de trámite que sean dictados por el presidente del tribunal, por el presidente de

cualquiera de las salas o por los magistrados, así como en los demás casos señalados por la ley (artículo 84). Deberán considerarse entre otros casos, que la ley del tribunal señala, los siguientes: cuando se impugna una resolución dictada para hacer efectivas las garantías que se hayan otorgado con motivo de una suspensión, artículo 63, y cuando se impugne el desechamiento de pruebas que en una audiencia de ley haya determinado una sala ordinaria con fundamento en el artículo 76, fracción V, segundo párrafo. En ambos casos procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior; además, son los dos únicos casos en los que se conocerá por alzada de este recurso, pues de acuerdo con las reglas generales establecidas en los artículos 85 y 86, la reclamación se tramita y resuelve ante la propia sala de adscripción del magistrado que haya dictado el acuerdo que se recurre.

La reclamación tendrá que interponerse, con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente al que surta sus efectos la notificación correspondiente.

Conforme al artículo 86 de la ley del tribunal, se deberá dar vista del recurso a las demás partes, por un término común de tres días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, la sala deberá resolver lo conducente.

El recurso de apelación será procedente contra las resoluciones de las salas del tribunal que decreten o nieguen un sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo y las que pongan fin al procedimiento. El término para interponer este recurso es de 10 días siguientes al día en que surta efecto la

notificación de la resolución que se impugne. Este recurso lo conoce la Sala Superior, que al admitir a trámite el mismo, designará un magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por un término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga de conformidad con el artículo 87 de la ley.

Vencido el término de cinco días, el magistrado ponente formulará el proyecto respectivo y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de 15 días.

En el caso de los particulares, contra las resoluciones de la Sala Superior pronunciadas en el recurso de apelación, procede el amparo directo, del cual conocen los tribunales colegiados de circuito, en términos de que lo establecen los artículos 103 y 107 constitucionales así como 158 y 159 de la Ley de Amparo.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 88 de la ley del tribunal y 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra las resoluciones definitivas de la Sala Superior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión administrativa ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, dentro del plazo de 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva, independientemente del monto del negocio, en los casos siguientes: a) Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal; b) cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos; c) cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento; d) cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones, y e) por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al

sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

En los casos que no encuadren en las hipótesis anteriores, las autoridades podrán promover el recurso de revisión, siempre y cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, y el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo vigente elevado al año en el Distrito Federal al momento de emitirse la resolución de que se trate.

CAPITULO III

**DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS
JUICIOS QUE SE TRAMITAN ANTE EL
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

3.1 ANTECEDENTES

Dentro de los antecedentes más directos que podemos encontrar de la suplencia de la queja en los juicios que se ventilan en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuentran dentro de la legislación reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales y por ser dicha institución producto del mundialmente prestigiado juicio de Amparo Nacional, es necesario elevarlo al nivel y categoría de la fuente de donde proviene la figura jurídica en estudio.

Cuando se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el artículo 77 de la Ley que estableció el mencionado Tribunal, dispuso en su versión original que: "Las Salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir la deficiencia de la demanda". Dando origen a variados criterios de interpretación de las Salas, a veces encontradas en cuanto a la cuestión de determinar el alcance y contenido de dicha suplencia, e inclusive dividiéndose sin llegar a formar corrientes precisas, en si la suplencia implicaba que el juzgador debía tener en cuenta al dictar su sentencia, conceptos de nulidad o agravios no hechos valer en la demanda, pero si advertidos por el propio juzgador. El texto era muy lato: "suplir las deficiencias de la demanda". En cierto modo daba lugar a que las Salas ampliaran o excedieran su facultad o poder de tutela a favor de los particulares, implicando esto una transgresión total al

principio de igualdad procesal entre las partes en perjuicio de las autoridades demandadas.

Posteriormente las autoridades propusieron cambios al texto que pusieran fin a la desigualdad existente. Después de la primera reforma que se efectuó a dicha ley, el texto indicaba: "Las Salas deberán al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias en la demanda, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada". Esta disposición obedeció al propósito expresado en la exposición de motivos de la Ley, en los términos siguientes: "A fin de acabar con todo formalismo que obligue a los Magistrados a resolver en un determinado sentido, a pesar de que en justicia debieran sentenciar en otra forma, se hace obligatorio suplir la deficiencia de la demanda".

El siguiente cambio fue efectuado por reformas a la Ley, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de Enero de 1979, la fracción III del artículo 79, disponía "... Los puntos resolutive, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las Salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de las demandas, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada". El cambio se debió a que a partir de esa fecha se amplió la competencia del tribunal, a fin de que pudiera conocer también los actos de naturaleza fiscal emitidos por las Autoridades

del Distrito Federal y no sólo los administrativos; que antes de esa fecha esos asuntos eran estudiados en el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por esa razón, el artículo 79 hace una diferenciación entre los asuntos fiscales de los administrativos, e indica expresamente que las Salas juzgadoras, al sentenciar suplirán las deficiencias de la demanda, excepción hecha de los asuntos de materia fiscal.

Finalmente, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en Noviembre de 1995, aprobó la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, misma que entró en vigor a partir del primero de enero de 1996, la cual en su artículo 79 dispone "La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de la sala.

La sala del conocimiento, al pronunciar sentencia, suplirá las deficiencias de la demanda, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada.

En materia fiscal se suplirán las deficiencias de la demanda siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio".

El párrafo segundo de este artículo faculta a las salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para suplir las deficiencias de la demanda, siempre y cuando no se modifique la litis planteada. Este cambio constituye un avance en relación con la ley anterior, ya que antes sólo se permitía la suplencia de la deficiencia de la demanda en materia administrativa, no así en

materia fiscal, pero actualmente es indistinta, ya que con esta innovación legislativa se permite la suplencia de la deficiencia de la queja también en materia fiscal.

3.2 CONCEPTO.

A través del análisis de la figura jurídica en estudio que se ha venido desarrollando en el presente trabajo y con apoyo en los conceptos analizados de los diversos autores ya citados en el mismo, puedo establecer el siguiente concepto personal de la suplencia de la queja en los juicios que se tramitan en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal siendo, el siguiente:

Es el acto jurisdiccional dentro del procedimiento contencioso administrativo, de eminente carácter proteccionista y antiformalista, de integrar dentro de la litis planteada las omisiones cometidas en la demanda, ya sea por error o insuficiencia, o si de los hechos narrados en la misma se deduzca el agravio para ser tomadas en cuenta al momento de sentenciar, siempre a favor del gobernado, nunca en su perjuicio con las limitaciones y requisitos que establezca la propia ley.

De la definición anterior podemos comentar que es una figura jurídica que rige la conducta del juzgador o magistrado al momento de resolver sobre la legalidad del acto combatido, ya que el párrafo segundo del artículo 79 de la ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal al respecto establece que " La sala

del conocimiento, al pronunciar sentencia, suplirá las deficiencias de la demanda...”, señalando claramente que es este el momento procesal para poder ejercer su facultad que le atribuye la ley de suplir la deficiencia de la demanda, la cual es de carácter antiformalista por que opera como una verdadera excepción al rigorismo del principio de estricto derecho, además de ser proteccionista por que casi siempre se aplica a favor del particular y que integra las omisiones o imperfecciones cometidas en la demanda ya sea por error o insuficiencia plasmada en la misma con las limitaciones y requisitos que establece la ley, los cuales señala el citado artículo 79 en sus párrafos segundo y tercero siendo los siguientes:

1) Que en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada.

2) tratándose de materia fiscal, siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio y,

3) En la hipótesis del artículo 85 que establece “...La sala competente suplirá las deficiencias de los agravios expresados en el recurso; pero no su ausencia”.

3.3 DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Partiendo del principio de estricto derecho conforme al cual se prohíbe a los órganos jurisdiccionales suplir la deficiencia de la queja en materia administrativa, tal

principio para IGNACIO BURGOA, impone una norma de conducta al órgano de control, consistente en que sólo debe analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionan con esos conceptos. (44)

Debemos señalar que tal principio rige a las sentencias que se dicten en juicios de amparo que versen sobre materia civil y administrativa, siempre que los actos reclamados no se hayan fundado en una ley declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el Tribunal Fiscal de la Federación el principio prohibitivo de la suplencia de la queja, ha imperado mas de un siglo. Mientras el Tribunal sólo conocía de asuntos contenciosos fiscales, el principio no fue extraño, pero después y a la fecha en que también conoce de asuntos contenciosos administrativos o no fiscales, tal principio debiera aceptar la excepción en estos últimos casos.

El principio de estricto derecho adquiere especial relevancia, en la suplencia de la queja en materia administrativa, ya que el juzgador únicamente podrá suplir la deficiencia de la queja en esta materia ajustando su actuación a los casos de procedencia de la suplencia contenidos en nuestra Carta Magna que son:

(44) Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de Amparo. 3ª Edición, Edit. Porrúa. México. 1997. Pág. 213.

- 1) Si los actos reclamados se fundan en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2) Cuando se encuentre que ha habido en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa.
- 3) Cuando la autoridad encuentre que al contribuyente se le ha determinado una diferencia del impuesto basándose en una ley que no sea exactamente aplicable al caso o que su aplicación fuere indebida.

Al respecto resultan aplicables los siguientes criterios jurisprudenciales:

Sexta Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XCI, Tercera Parte

Página: 23

SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN AMPAROS ADMINISTRATIVOS. La suplencia de la queja en amparos administrativos está rigurosamente limitada a los casos en que el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, según el artículo 76 de la Ley de Amparo; por lo cual no es lícita si el acto reclamado se funda en reglamentos declarados inconstitucionales, pues para que una disposición dictada por el poder público tenga el carácter de ley, no solamente se necesita que sea de naturaleza general, abstracta, imperativa y permanente, sino, además, que emane del órgano constitucionalmente facultado para legislar. En efecto, nuestro sistema de gobierno tiene adoptado el régimen de separación de poderes; otorga exclusivamente al legislativo la potestad de legislar; tiene prohibido delegarla en otros poderes y enfáticamente prohíbe la concesión al ejecutivo, de facultades extraordinarias para legislar, salvo en casos graves y excepcionales señalados expresamente; por todo lo cual es requisito forzoso para que una disposición tenga el carácter de ley, que

reconozca como fuente formal al Poder Legislativo. A lo cual habría que agregar que si las reformas al juicio de garantías vigentes desde 1951, quitaron de la competencia de la Suprema Corte la revisión de los amparos contra actos de las autoridades de los estados que no tuvieron el carácter de leyes, persiguiéndose como finalidad principal la de descongestionar a la Suprema Corte del enorme número de negocios de que conocía, si se hiciese extensiva la aludida disposición del artículo 76 a los reglamentos, quedarían desvirtuadas dichas reformas puesto que a través de la suplencia de la queja tendría la Suprema Corte que conocer de los múltiples reglamentos expedidos por las autoridades de los Estados.

Amparo en revisión 6266/64. Lavanderías Automáticas, S. A. 28 de enero de 1965. Cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

“QUEJA.- SUPLENCIA.- NO ESTA PERMITIDA EN MATERIA FISCAL.- El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación establece que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. La disposición que se invoca debe entenderse en el sentido de que está prohibido a las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Fiscal de la Federación, declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas en los juicios propuestos a su consideración, con base en cuestiones que no fueron alegadas por las partes, por lo que cabe concluir que no está permitida la suplencia de la queja por parte del juzgador:”

Revisión N° 779/87.- Resuelto

En sesión de 8 de mayo de 1991.

Por mayoría de 5 votos y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Lic. Avelino C. Toscano Toscano.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 3ª. época, año IV, N° 41, mayo 1991, pag. 40.

Sexta Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: LX, Tercera Parte

Página: 195.

QUEJA, SUPLENCIA DE LA, EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

La Suplencia de la queja, vedada en términos generales, en materia administrativa, excepcionalmente se permite cuando el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de esta Suprema Corte, en los términos de la fracción II del artículo 107 Constitucionales, con el que concuerda el artículo 76, de la Ley de Amparo.

Amparo en revisión 1107/56. Comisariado Ejidal de Villala Trinitaria. 10 de octubre de 1957. 5 votos. Ponente: Alfonso Francisco Ramírez.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que en materia administrativa, por virtud del principio de estricto derecho que rige la suplencia de la queja, el juzgador no tiene libertad para apreciar todos los posibles aspectos del acto reclamado o del que debió ser el acto reclamado, sino que está constreñido a examinar únicamente aquellos que se hayan invocado en la demanda o contestación sin formularse consideraciones sobre los actos que no se reclamaron expresamente o que no se relacionen con los conceptos de violación, de lo contrario se cambiaría la litis planteada, por lo que la suplencia de la queja en materia administrativa sólo opera en los casos que establece muy excepcionalmente la propia Ley, mismos que ya fueron señalados, por lo que reiterativamente afirmamos que las materias administrativa y fiscal se rigen por el principio de estricto derecho, criterio que ha sido sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y aplicado en los juicios de amparo administrativos o fiscales, extendiéndose a otras legislaciones como la del Tribunal Fiscal de la Federación, mas sin embargo, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que es una legislación de carácter local, la regulación de la suplencia de la queja rebasa a la legislación federal prevaleciendo, empero el principio de supremacía constitucional que consagra nuestra Carta Magna.

3.4. DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DE LOS JUICIOS QUE SE TRAMITAN ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un órgano jurisdiccional, autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa dotado de plena jurisdicción, es decir, que su resolución no se limita con la anulación del acto, sino puede reformar éste y sustituir a la administración en la restitución del derecho afectado, implicando necesariamente que la resolución tenga efectos condenatorios; asimismo, cuenta con el imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones. Su ámbito material de competencia es dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Distrito Federal, la de Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal y Organismos descentralizados con funciones de autoridad, y los particulares, así como la responsabilidad administrativa en que incurrir los servidores públicos y las demás que establece la propia Ley.

En relación a la aplicación de la suplencia de la queja deficiente, dicho ordenamiento contempla en diversos numerales lo siguiente:

ARTICULO 79.- La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de la sala.

La sala del conocimiento, al pronunciar sentencia, suplirá las deficiencias de la demanda, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada.

En materia fiscal se suplirán las deficiencias de la demanda siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio.

ARTICULO 85.- El recurso se interpondrá con expresión de los agravios, dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación correspondiente, ante la Sala de adscripción del magistrado o presidente que haya dictado el acuerdo recurrido. La sala competente suplirá las deficiencias de los agravios expresados en el recurso, pero no su ausencia.

Podemos señalar que el control de la legalidad de la Administración Pública local, contiene un sistema eminentemente proteccionista, cuyas características son las de un procedimiento sencillo, antiformalista, accesible para cualquier persona, con la consecuencia de una eficaz y rápida solución de los asuntos sometidos a su consideración; a través del citado artículo 79 se le da uno de sus instrumentos para alcanzar dichos objetivos que es la obligación para el juzgador de suplir en todos los casos las deficiencias de la demanda con la finalidad de evitar que los magistrados, por sujeción a técnicas formales resuelvan en un sentido, no obstante que debieron sentenciar en otros términos, criterio que se rebustece con las jurisprudencias que ha continuación se exponen:

Séptima Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 44 Sexta Parte

Página: 33

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, JUICIOS ANTE EL TRIBUNAL DE LO, DEL DISTRITO FEDERAL. EN ELLOS NO IMPERA EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO. En los juicios que se ventilan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no impera el principio de estricto derecho, atendiéndose al último párrafo del artículo 77 de la ley que rige su funcionamiento, según el cual "las Salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda", lo que no se perjudica por el hecho de que al actor concierna, de acuerdo con el artículo 21 del mismo ordenamiento, exponer sus conceptos sobre la ilegalidad del acto administrativo que impugna.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 649/71. Samuel Chernitzky. 18 de agosto de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres.

Nota: En el Informe de 1972, la tesis aparece bajo el rubro "JUICIOS ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. EN ELLOS NO IMPERA EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO."

Tomo: 91-96 Sexta Parte

Página: 256

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL, SENTENCIAS DEL. Si bien es cierto que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal está dotado de autonomía para dictar sus fallos y gozar de independencia de cualquier autoridad administrativa; que tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de aquellos negocios que competen al Tribunal Fiscal de la Federación; que las sentencias no necesitan formulismo alguno, y podrá suplir la deficiencia de la demanda sujetándose a la litis planteada, que son características de un Tribunal de

no estricto derecho, sin embargo esas sentencias se fundarán en preceptos legales. en los términos de los artículos 1o. y 77 de la Ley que rige dicho Tribunal.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 236/76. Luis Guzmán Castro. 5 de agosto de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres.

Haciendo referencia, que en las jurisprudencias transcritas se señala al artículo 77 de la Ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal debido a la época en que fueron emitidas, ya que se encontraba regulado en el anterior artículo 77 de la Ley del tribunal vigente hasta 1995, pero actualmente sería aplicable al artículo 78 de la Ley en vigor.

En la ley también se establece la suspensión del acto reclamado, durante la tramitación del juicio, evitando una consumación irreparable.

Desde su inicio se instauró asesoría jurídica y defensoría gratuitas, con el objeto de orientar y patrocinar a todas aquellas personas que por su condición social, cultural y económica, se abstienen de impugnar los actos que lesionan sus derechos, las cuales actualmente se encuentran reguladas por los artículos: 12 de la ley del Tribunal en estudio que al respecto establece que el Tribunal tendrá un secretario general de Asesoría y Defensoría Jurídica y que los asesores y defensores jurídicos proporcionarán gratuitamente sus servicios al público, artículo 52 que a continuación

se transcribe y así como los artículos del 20 al 28 del Reglamento Interior del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

ARTICULO 52.- Las Formas impresas de demanda se proporcionarán por el tribunal, el que tendrá personal suficiente para llenarlas con los datos que le proporcionen los interesados y con los que obtengan por cualquier medio de información de las autoridades Administrativas del Distrito Federal a cuya área de atribuciones corresponda la materia del acto que se impugna.

Estos servicios serán gratuitos, así como los de asesoría y defensoría que proporcione el Tribunal."

A mayor abundancia, lo cierto es que ante el Tribunal es optativo para la parte actora hacerse o no representar por un abogado; es decir no existe ni la carga ni la obligación del patrocinio o de la procuración forzosos, en términos de lo que establece el artículo 35 de la ley que señala:

ARTICULO 35.- Las partes podrán autorizar para oír y recibir notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal; las personas autorizadas quedan facultadas para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en la audiencia respectiva.

Si son varios los actores, los terceros perjudicados o las autoridades deberán designar a sus respectivos representantes comunes, que estarán facultados para actuar en los términos del párrafo anterior.

La representación en juicio terminará en el momento de la revocación del nombramiento respectivo, o en su caso, hasta que haya sido ejecutada la sentencia correspondiente.

3.5 DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA FISCAL EN LOS JUICIOS QUE SE TRAMITAN ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como ya ha sido objeto de estudio, y retomando lo señalado en el presente capítulo La anterior Ley del Tribunal permitía a las salas en sus sentencias suplir la deficiencia de la demanda sólo en materia administrativa, pero no en la fiscal lo que quedaba claramente establecido en su anterior artículo 79 fracción III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal vigente hasta el año de 1995 que disponía:

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

I...

III.- [...] Las salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso se contraerá a los puntos de la litis planteada.

En Noviembre de 1995, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal aprobó la nueva Ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual entró en vigor a partir del primero de enero de 1996, introduciendo como novedad la suplencia de la deficiencia de la queja en materia fiscal, la cual se regula en su artículo 79, último párrafo, mismo que señala:

Artículo 79.- La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de la sala.

La sala del conocimiento, al pronunciar sentencia, suplirá las deficiencias de la demanda, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada.

En materia fiscal se suplirán las deficiencias de la demanda siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio.

En su artículo 79 la nueva Ley establece que la sala de conocimiento, al dictar sentencia, suplirá las deficiencias de la demanda, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada. En consecuencia, en sus resoluciones, las salas están obligadas sin modificar los términos en que esté planteada la controversia, a suplir las deficiencias de la demanda, sin importar la materia, sea fiscal o administrativa, pero tratándose de la materia fiscal siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio, esto implica que el juzgador podrá suplir la deficiencia de la demanda en materia fiscal sólo si encuentra elementos desplegados de los hechos narrados en la misma, ya que si no lo hace en estos términos, originaría la alteración de la litis, y por lo tanto el desequilibrio de la actividad propia del órgano jurisdiccional en su labor de administrar justicia. En efecto, el juzgador al suplir la deficiencia de los conceptos de ilegalidad, que por torpeza o falta de técnica jurídica, no son debidamente estructurados por el gobernado de manera tal que combatan en forma certera los actos reclamados, se ve precisado a formar parte del litigio procesal mostrando cierta inclinación y parcialidad hacia el particular recurrente, alterándose la litis y rompiendo el equilibrio procesal, toda vez que el particular y el juzgador pugnan por la ilegalidad del acto.

De ser debidamente aplicada, y sin ir más allá, al grado de llegar a un exceso de tutela traducida en rompimiento de principios de equidad procesal, se podrá señalar que el avance jurídico en esta materia es innegable y obvio. La impartición de justicia ya no dependerá de errores formales, formulismos o tecnicismos, sino de apreciar, conforme a derecho, la controversia. La especialización de las materias administrativa y fiscal justifica tal precepto, pues cada vez es más difícil, incluso para los abogados tener el dominio pleno de ellas. De esta manera, no obstante los errores o deficiencias que pudiera presentar una demanda, el asunto se resolverá con justicia. Esta debe ser la tendencia de los tribunales administrativos: resolver los asuntos con plena jurisdicción, haciendo imperar la ley en todo momento en las controversias entre los gobernantes y los gobernados, ya que en el juicio contencioso administrativo, donde el debate se entabla por lo general contra una autoridad que es realmente parte por tener interés propio que defender, la finalidad proteccionista de la suplencia es manifiesta a favor del particular, parte débil frente a la autoridad, quien tiene a su favor la presunción de legalidad y que casi nunca litiga despojada.

Si la ley no establece contundentemente, que la suplencia de deficiencia en la demanda sea aplicada exclusivamente a la demanda de los particulares, se beneficiaría a la autoridad cuando se defiende a otra autoridad, y esto no es justicia en el juicio contencioso administrativo por lo tanto no se puede concebir a la suplencia en favor de las autoridades que son la contraparte de los particulares.

Son válidos los motivos que se han tenido para que en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se haya incluido la Suplencia de la Queja en beneficio de la parte débil representada siempre sin duda alguna, desde el punto de vista de su situación jurídica por la parte actora, o sea el particular, pero esto puede traer como consecuencia una serie de interpretaciones inadecuadas y hasta equivocadas, en perjuicio de los intereses de la Administración Pública, tal y como lo veremos a través del desarrollo de este punto.

Así tenemos que dicha suplencia se encuentra expresamente señalada y regulada en los artículos 79 y 85 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que anteriormente transcribimos. Ahora bien, por cuanto hace al referido artículo 85 tenemos, que para el caso de que se encuentre alguna omisión de la expresión de los agravios en el recurso la sala competente tendrá la obligación de suplir las deficiencias de los agravios pero no su ausencia, siendo esta suplencia inequívoca ya que si el actor no plantea algunos agravios, no es equitativo que el juzgador elabore los agravios no referidos si la actora no invocó ninguno, ya que estaría perdiendo su esencia como tal, despojándose de la facultad que tiene para dirimir las controversias sometidas a su consideración convirtiéndose en parte en el juicio, ya que se sustituye al quejoso, en beneficio de él, y realiza una actividad que éste debió realizar.

Es un error entender que la suplencia de la queja implica llevar la defensa de los particulares, ya que si esto es así, se degenera el debate procesal entre el actor y el demandado, en virtud de que el objetivo del juzgador es el de procurar el equilibrio entre las partes, limitándose a dirigir el juicio con autoridad razonable, sin variar la litis planteada, actuando con responsabilidad para evitar abusos que se pudieran cometer con tan grandes poderes al resolver los casos sometidos a su jurisdicción.

La suplencia de la queja ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue creada por el legislador para el efecto de darle al Tribunal libertad al apreciar los hechos y las pruebas, para analizar las normas y desde luego imponer la justicia y la equidad en sus actos.

Esta figura jurídica procesal en estudio le permite al juzgador mayor libertad para poder interpretar los hechos, el derecho y las pruebas, sin tener que sujetarse o atenerse exclusivamente, a los campos fácticos, legales o de acreditamiento que se invocan estrictamente en la demanda y en la contestación, pues en éste tipo de justicia casi son las partes contendientes las que delimitan lo que puede llamarse litis, en cambio con la suplencia de la queja el juzgador organiza su litis con una mayor amplitud a la que proyectan las partes en el proceso

Ahora bien, si la figura jurídica en análisis fue creada por el legislador con el propósito de proteger a las clases desvalidas, también es cierto que no solo existe la Suplencia de la Queja para los económicamente débiles y desprotegidos sino para todo aquel que promueva o presente su demanda ante el Tribunal de lo Contencioso

Administrativo del Distrito Federal, siendo su objetivo el mantener el equilibrio entre las partes.

Pero la interpretación arbitraria que se puede dar por parte del magistrado de la Sala en donde se haya radicado el juicio, acarrea graves perjuicios tanto al particular, quién es precisamente el beneficiado de dicha institución, como a la parte demandada quien casi siempre será la Administración Pública, ya que si al primero se le está dando lo que no pidió, y que además no siempre puede ser favorable, por supuesto que lo perjudica ya que evidentemente eso demuestra que el juzgador para emitir su fallo no se basó en la litis planteada.

La potestad de juzgar ha de derivarse de la ley, exclusivamente, sin que se le pueda señalar otro origen, el juzgador debe actuar con responsabilidad, para evitar abusos que pudieran cometer con tan grandes poderes al resolver los casos sometidos a su jurisdicción.

Como lo mencionamos anteriormente la suplencia de la queja ha sido creada por el legislador con la finalidad de proteger a la "parte débil" representada por los económicamente débiles, pero no se puede aplicar el principio de la suplencia de la queja a grupos minoritarios que en un momento determinado por la política social, se consideren que deben tener ciertas distinciones; ya que esto trae como

consecuencia un verdadero problema, por que habria tantas reformas, como grupos minoritarios que en un momento politico determinado se quisiera proteger.

Con base en lo anterior, proponemos que si siga subsistiendo la suplencia de la queja en los juicios que se tramitan ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pero que ésta se establezca en forma discrecional en ciertos casos particulares, sólo cuando efectivamente la parte actora no cuente con los recursos económicos suficientes como para pagar los honorarios de un profesionista, y aún así cuando un particular se encuentra en esta situación, cuenta con una asesoría y defensoría que de manera gratuita otorga el Tribunal, quedando claramente acreditado que en ningún momento puede quedarse sin la debida defensa en el proceso contencioso administrativo, ya sea por ignorancia o por falta del recurso económico para contratar los servicios de un perito en la materia.

Otra de mis propuestas consiste en que exista tanto el principio de estricto derecho como el de la suplencia de la queja en los juicios que se tramitan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que como lo vimos anteriormente se debe permitir a la parte actora subsane algunas formalidades y por el otro lado no puede permitírsele que con base en la plena jurisdicción el órgano jurisdiccional desemboque en una anarquía jurídica, ya que mi punto de vista respecto de los principios de estricto derecho y suplencia de la queja deficiente, es en el sentido de que su consagración y aplicación en nuestra legislación es una medida adecuada y equilibrada que obedece al postulado de "justicia igualitaria" para todos, razón por lo que los principios referidos deben de coexistir, pues sólo así se atenúa el rigorismo formal del primero sin incurrir en un subjetivismo judicial que

desvirtué el juicio contencioso administrativo, además la conjunción armónica de ambos principios, permite conservar la seguridad jurídica que debe existir en un estado de Derecho.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La figura de la suplencia de la queja, en nuestro país, tiene su antecedente en el juicio de amparo, a través de la Ley de Amparo de 1882, en la cual se hizo referencia a la corrección de los posibles errores que por ignorancia de los quejosos, se cometieran en la demanda de garantías; posteriormente, fue evolucionando su regulación y se estableció en materia penal, de materia facultativa, hasta llegar a convertirse en una figura procesal obligatoria y aplicable en diversas materias de amparo, en sus dos clases: directo e indirecto, regulándose tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley de Amparo.

SEGUNDA.- Además, la regulación de la suplencia de la queja no se establece únicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Amparo, sino que ha trascendido, en forma clara, hasta el procedimiento ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

TERCERA.- La suplencia de la queja surgió con la finalidad de combatir el formalismo que imperaba en el juicio de amparo y en los procedimientos administrativos, y debe considerarse como una institución eminentemente proteccionista, que prescinde de determinados requisitos, en beneficio de quien puede constituirse en la parte débil del proceso y resaltando la supremacía de la Constitución.

CUARTA.- Se puede definir a la suplencia de la queja como "Una figura procesal, a través de la cual el juzgador, al momento de dictar su sentencia,

subsana en beneficio de aquellos que pueden estar en desventaja y nunca en su perjuicio, los errores u omisiones en que hayan incurrido al elaborar su demanda, y que pueden tener el carácter de obligatoria o facultativa, según lo determine la Ley respectiva".

QUINTA.- Conforme a la Doctrina, la demanda debe suplirse siempre con la finalidad de beneficiar al demandante; es decir se suplen los errores u omisiones cometidas al elaborar una demanda con la finalidad de darle la razón al promovente en sus pretensiones, cuando de las probanzas que consten en los autos respectivos se desprenda que, aún cuando no lo hizo valer correctamente, le asiste la razón o se cometieron violaciones graves en su contra, ya sea de la ley aplicable al caso concreto, o a la Constitución; por lo que, si al momento de dictar sentencia, el juzgador advierte tal situación, entonces debe, en suplencia de queja, darle la razón y concederle las pretensiones que haya aducido en su demanda.

SEXTA.- Es importante hacer mención a la clara diferencia que existe entre las figuras de Suplencia de la Queja y Suplencia del Error, debiendo entenderse que ésta es la corrección que hace el juzgador respecto de una equivocación en la invocación del derecho o en la cita de los preceptos legales que el demandante considere violados en su perjuicio, que se hayan dejado de aplicar o que se hayan aplicado indebidamente, pero sin afectar el contenido esencial de la demanda; en cambio, la suplencia de la queja implica que hay una omisión o en error en la

demanda respecto a la expresión de las violaciones que el actor considera afectan sus intereses o sus derechos.

SEPTIMA.- La evolución de la suplicia de la queja ha tenido gran importancia y trascendencia en el Derecho Mexicano, la cual en gran parte se debe a la influencia que ha implicado para su regulación, la Jurisprudencia y Tesis emitidas por los diferentes Tribunales de nuestro país, los cuales, en la mayoría en los casos, están adelantados en las cuestiones procedimentales relativas a la figura jurídica en estudio, por las situaciones de hecho que se van presentando ante ellos y que, con la finalidad de lograr que impere la justicia, muchas veces no es posible esperar a las reformas legislativas, cuando se encuentran frente a un caso de claras violaciones en contra de los gobernados o de sus derechos.

OCTAVA.- Sin embargo, consideramos que la evolución legislativa de la suplicia de la queja no debe suspenderse, sino que es necesario que su regulación se extienda a otras áreas del derecho y, concretándonos a la materia que nos ocupa, al área administrativa y fiscal en donde existe una verdadera desventaja de los particulares frente a las autoridades de la Administración Pública que, en muchas ocasiones abusan de las circunstancias y cometen violaciones graves en contra de los gobernados.

NOVENA.- Debido a la presunción de legalidad que otorga a las autoridades fiscales el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, y a lo complejas que son las leyes fiscales, las cuales además están sujetas a constantes cambios, se hace verdaderamente difícil para los particulares, el defenderse ante un Tribunal, lo que los coloca en una clara desventaja con relación a las autoridades, quienes nunca actúan desprotegidas.

DECIMA.- Si tomamos en cuenta que, además de la presunción de legalidad de que gozan las autoridades fiscales, todos y cada uno de los ciudadanos de nuestro país tienen obligación de pagar impuestos o pueden ser sujetos de una multa, sin importar su condición social y económica, bajo la posibilidad inclusive hasta de ser privados de su libertad, y lo costoso que puede resultar para ellos el contratar a un abogado especializado en la materia, la mayoría opta por pagar la multa o el impuesto, aún cuando no tengan obligación de hacerlo, antes que verse privados de su libertad, pero por su ignorancia su miedo y, en gran cantidad de ocasiones, por su bajo presupuesto, se ve obligado a tal situación; por lo que si existiera la suplencia de la queja en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, similar a la que existe en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, habría mas oportunidad de defensa para todos los ciudadanos mexicanos y se lograría una mejor impartición de justicia.

DECIMA PRIMERA.- La suplencia de la deficiencia de la queja es totalmente justificable en materias de derecho social, como lo es el derecho laboral en donde opera exclusivamente tratándose del trabajador, en el derecho agrario tratándose de los ejidatarios y comuneros, en materia penal en donde se suple la deficiencia, aún, ante la ausencia de agravios, por citar sólo algunas, en donde el fin que se persigue es tutelar a las clases económicamente desprotegidas debido a su bajo recurso económico y cultural.

DECIMA SEGUNDA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue creado con el propósito de que exista una impartición de justicia administrativa, entre las autoridades y gobernados resolviendo sus sentencias conforme a derecho, la creación del mencionado órgano jurisdiccional ha servido para que los particulares lesionados en sus derechos o en sus intereses directos tengan garantías suficientes para impugnar los actos ilegales que emita la Administración Pública del Distrito Federal, para que de esta manera los órganos administrativos se sujeten a lo que la Ley establece y les permite.

DECIMA TERCERA.- El tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un organismo jurisdiccional autónomo e independiente de cualquier Autoridad Administrativa, dotado de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones, teniendo como objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública,

Organismos Descentralizados con funciones de Autoridad, y los particulares, así como de las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos, consideramos que el hecho de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sea un órgano autónomo e independiente de la Administración Pública, es un gran acierto por parte de los legisladores, ya que como órgano soberano tiene la libertad para poder dictar sus sentencias conforme a derecho, sin que exista ninguna clase de injerencia por parte de la Administración Pública.

DECIMA CUARTA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, existe formalmente dentro del Poder Ejecutivo local, su existencia es totalmente independiente del mismo, siendo su primordial función la de juzgar. Asimismo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, posee la característica de la plena jurisdicción porque al momento de dictar sus sentencias, además de ser declarativas también serán condenatorias, ya que se encuentra facultado para conminar a la Autoridad responsable al cumplimiento de la resolución que emita y sólo en casos extremos en que ésta no quiera cumplir con la sentencia, tendrá la facultad de aplicar medidas de apremio que señala la ley del propio Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones.

DECIMA QUINTA.- El artículo 2° de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no define en forma concreta que sólo existirán una Sala Superior integrada por cinco Magistrados y tres Salas Ordinarias integrada

por tres Magistrados cada una que son con las que cuenta actualmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sino que dicha Ley previene la posibilidad de crear más salas de esta naturaleza, por lo que consideramos que el legislador tuvo un gran acierto al redactar ese dispositivo legal en tales términos, ya que de esta forma se evitará un nuevo proceso legislativo para modificar la Ley, pudiendo entonces crear más salas cuando el servicio así lo amerite.

DECIMA SEXTA.- La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es fundamental en el seguimiento de un juicio ante el mismo, de todas las definiciones acerca de la competencia tomamos lo más importante de cada una de ellas para dar una definición que a mi criterio quedaría como un conjunto de facultades específicas atribuidas a un determinado órgano jurisdiccional, cuya función es la de desempeñar la impartición de justicia dentro de los límites de la extensión del poder que le compete, de tal manera que la competencia se encierra en tres tipos de competencia: por materia, por razón de territorio y por razón de grado.

DECIMA SEPTIMA.- El hecho de que la demanda se presente, no se debe de confundir con el hecho de que la demanda se elabore, cualquier persona puede elaborar un escrito de demanda y guardarlo, esto por supuesto que no tendrá ninguna trascendencia jurídica ni mucho menos trascendencia procesal. La trascendencia jurídico- procesal se manifiesta cuando ese escrito de demanda es presentado en la oficialía de partes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al ser recibido oficialmente, en ese momento se estará excitando la

función jurisdiccional, lo cual traerá como consecuencia un desencadenamiento de actos procesales, que vienen a constituir en su conjunto un proceso, resultando entonces que la demanda constituye un acto de provocación de la función jurisdiccional e impulso procesal al juicio.

DECIMA OCTAVA.- El término que tienen los particulares para interponer su escrito de demanda es de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado el acto que reclame o al día en que se haya tenido conocimiento del mismo, concediéndosele a las Autoridades demandadas el mismo término para dar contestación a la demanda una vez que hayan sido emplazadas.

DECIMA NOVENA.- Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es optativo para el particular hacerse o no representar por un licenciado en Derecho; es decir, no tiene ni la carga ni la obligación del patrocinio o de la procuración forzosos. Se considera que tal sistema tiene graves inconvenientes, ya que conduce siempre a facilitar la presencia en el proceso de gentes que además de carecer de los conocimientos necesarios para lograr un éxito en el resultado del juicio, también carecen de toda ética profesional, en perjuicio de las partes y con daño a los intereses superiores de la Administración de Justicia. Por ello se considera que deberían ser forzosamente Licenciados en Derecho los que asesoraran y patrocinaran a los particulares, ya que estos estarían protegidos, y por lo que respecta a los particulares de escasos recursos, pienso que no se cerrarían las puertas de la justicia administrativa ya que el Tribunal de lo Contencioso

Administrativo del Distrito Federal con Asesoría y Defensoría que tiene la obligación de prestar sus servicios al particular gratuitamente, ya sea asesorándolo o hasta lo represente en un juicio.

VIGESIMA.- La Justicia Administrativa es un conjunto de instrumentos procedimentales, administrativos y judiciales, que tiene por objeto la tutela de los derechos subjetivos y los intereses de los administrados con respecto a la actuación de los organismos administrativos, asimismo, la jurisdicción administrativa es la función encomendada a los órganos estatales, para que, en forma imparcial y colocándose por encima de las partes en conflicto, resuelvan las controversias que se susciten entre los particulares o administrados y la Administración Pública, caso en el cual se encuentra contemplado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

VIGESIMA PRIMERA.- La Suplencia de la Queja ha sido creada por el legislador con la finalidad de proteger a la parte débil representada siempre sin duda alguna, desde el punto de vista de su situación jurídica, por la parte actora, o sea el particular, por lo que son válidos los motivos que se han tenido para que en la Ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se contemple dicha figura jurídica en beneficio del actor aunque ello, puede traer como consecuencia una serie de interpretaciones inadecuadas y hasta equivocadas, en perjuicio de la Administración Pública. La Suplencia de la Queja vino a darle al citado Tribunal, libertad al apreciar los hechos y las pruebas, para analizar las normas y desde luego imponer justicia, por lo que mi propuesta es que se establezca de manera

discrecional, es decir sólo en aquellos supuestos en que la parte actora verdaderamente no cuente con el recurso económico como para contratar los servicios de un perito en la materia, y aún así para las personas que se encuentran en este supuesto, pueden acudir a la asesoría y defensoría de oficio que de manera gratuita ofrece el tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que todo aquel que promueva ante el citado Tribunal se ve beneficiado por la Suplencia de la Deficiencia de la Queja, olvidando que el espíritu del legislador al crear esta figura jurídica fue la de dar protección o tutelar a las clases económicamente desprotegidas.

BIBLIOGRAFIA

ARELLANO GARCIA, Carlos. Práctica forense del juicio amparo. 6ª Ed., Edit. Porrúa. México. 1991. 870 pp.

ARGAÑARAS, Manuel J. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Edit. Tipográfica Editora Argentina Buenos Aires, 1995. 569 pp.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de Amparo. 33ª Ed., Edit. Porrúa. México. 1997. 1094 pp.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de derecho constitucional. 3ª Edición Edit. Porrúa. México. 1992. 415 pp.

CASTRO V., Juventino. Garantías y amparo. 7ª Edición Edit. Porrúa. México. 1991. 343 pp.

CASTAÑEDA RIVAS, Cesar. Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1996. 279 pp.

CHAVEZ CAMACHO, Armando. La suplencia de la deficiencia de la queja. Revista de derecho y ciencias sociales. Tomo XII. Núm. 67. Febrero de 1944. 100 pp.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho 15ª Edición Edit. Porrúa México. 1998 524 pp.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Ley de Amparo comentada. 2ª Edición Edit. Duero, México. 1991. 107 pp.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Edit. Limusa. México. 1986. 203 pp. _

Diccionario jurídico mexicano. Instituto de investigaciones jurídicas. U.N.A.M. 5ª Edición. Ed. Porrúa. México. 1992 250 pp.

DIAZ DE LEON, Marco Antonio. Diccionario de derecho procesal penal. Edit. Porrúa, México. 2669 pp.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 28ª Edición. Edit. Porrúa, México, 1989. 506 pp.

GONGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Juicio de Amparo. 4ª Edición. Edit. Porrúa. México. 1991. 674 pp.

LUCERO ESPINOZA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. 2ª Edición. Edit. Porrúa, México. 1992. 300 pp.

MARTINEZ LARA, Ramón. Sistema Contencioso Administrativo en México. Edit. Jus México. 1990. 240 pp.

NORIEGA CANTU, Alfonso. Lecciones de amparo. Revisada y actualizada por Joseluis Soberanes Fernández Tomo II. 3ª Ed. México. 1991. 801 pp.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para juristas. Edit. Mayo Ediciones. México 1986. 1286 pp.

PALLARES, Eduardo. Diccionario teórico y práctico del juicio de amparo 4ª Ed. México Ed. Porrúa. 1978. 250 pp.

PALLARES, Eduardo Derecho Procesal Civil. 9ª Ed., Edit. Porrúa. México 1981. 131 pp.

POLO BERNAL, Efraín. El juicio de amparo contra leyes. Edit. Porrúa, México. 1991. 383 pp.

TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. Edit. Porrúa. México 1978. 600 pp.

VAZQUEZ GALVAN, Armando. El tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito federal. Edit. Orto. México. 1977. 300 pp.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE AMPARO.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION,

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

JURISPRUDENCIA:

SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN AMPAROS ADMINISTRATIVOS.- Amparo en revisión 6266/64. Lavanderías Automáticas. S. A. 28 de enero de 1965. Cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.. Sexta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XCI, Tercera parte, Página 23

"QUEJA.- SUPLENCIA.- NO ESTA PERMITIDA EN MATERIA FISCAL.- Revisión N° 779/87.- Resuelto en sesión de 8 de mayo de 1991, por mayoría de 5 votos y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Lic. Avelino C. Toscano Toscano. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 3ª. época, año IV. N° 41, mayo 1991, pag. 40.

QUEJA, SUPLENCIA DE LA, EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Amparo en revisión 1107/56. Comisariado Ejidal de Villala Trinitaria. 10 de octubre de 1957. 5 votos. Ponente: Alfonso Francisco Ramírez. Sexta Epoca. Instancia. Segunda Sala Fuente, Semanario Judicial de la Federación Volumen, LX, Tercera Parte Página, 195.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, JUICIOS ANTE EL TRIBUNAL DE LO, DEL DISTRITO FEDERAL. EN ELLOS NO IMPERA EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Séptima Epoca Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo, 44 Sexta Parte Página 33. Amparo directo 649/71. Samuel Chernitzky. 18 de agosto de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres.

Nota: En el Informe de 1972, la tesis aparece bajo el rubro "JUICIOS ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. EN ELLOS NO IMPERA EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO."

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL, SENTENCIAS DEL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 236/76. Luis Guzmán Castro. 5 de agosto de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres.

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL, SENTENCIAS DEL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 236/76. Luis Guzmán Castro. 5 de agosto de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Tomo: 91-96 Sexta Parte, Tomo: 91-96 Sexta Parte, página 256.