



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

LA COMPETENCIA DEL 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:
MAURICIO DÁVALOS ALONZO

ASESOR: MTR. FRANCISCO JESÚS FERRER VEGA

MÉXICO

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos.

Hago este agradecimiento a la memoria de mi abuelita Elena, quien a base de esfuerzo, sacrificio, amor, cariño y comprensión, hizo de mí un hombre honesto, con valores y principios, siendo este trabajo el resultado de su dedicación e inteligencia como mujer, y el logro de una madre que en vida me lo demostró.

Agradezco a la memoria de mi Tía Tatis, quien creyó en mi, y que en los momentos mas difíciles de mi vida, siempre estuvo ahí, para orientarme y conducirme, en un hombre de bien, honrado y honesto, siendo el artifice de lo que hoy represento y el ejemplo de una vida y dedicación.

Agradezco a mi hermano Ricardo, por dar simpatía y alegría en mi vida, y darme fortaleza en los momentos que la he necesitado.

Agradezco a mi hermano Arturo, quien me ha demostrado ser un amigo, por el apoyo y conducción, que me ha brindado para presentar este trabajo y sobre todo, por su conducción, para ser lo que soy en mi vida.

Agradezco a mi hermano Raúl, porque en los momentos de flaqueza, ha sido un fiel amigo y me ha dotado de madurez, cuando la he necesitado, siendo sigiloso guardián de mi bienestar.

Agradezco a mis padres, quienes con el destino de sus vidas, me convirtieron en un hombre independiente y lleno de ganas por luchar mis objetivos.

Agradezco a Karla, quien me brindo su apoyo, para la consecución de este trabajo.

Agradezco a Nelly, por ser mi compañera de viaje, en los espacios de mi vida, para la realización de mis metas y el sendero de luz de la felicidad de mi vida.

INDICE.

INTRODUCCIÓN.	6
1. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN ALGUNOS ESTADOS DE DERECHO.	9
1.1 LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MEXICANA.	16
1.1.1. "LA LEY DE LARES".	16
1.1.2 LA INCONSTITUCIONALIDAD, DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.	23
1.1.3 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO, CONTEMPORÁNEO.	26
1.2. LA IMPORTANCIA SOCIAL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.	35
1.3. OTROS TRIBUNALES ESPECIALIZADOS NO JUDICIALES.	37
2. ANTECEDENTES DE LA COMPETENCIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.	39
2.1. NOCION.	42
2.2. FUNDAMENTO LEGAL.	46
2.3. COMPETENCIA POR MATERIA.	46
2.4. COMPETENCIA POR TERRITORIO.	47
2.5. COMPETENCIA POR GRADO.	47
2.6 COMPETENCIA ENUNCIATIVA, NO LIMITATIVA.	48
3. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.	50
3.1. ANTECEDENTES.	50
3.1.1 RETROSPECTIVA COLONIAL E INDEPENDIENTE EN EL AMBITO FEDERAL.	50
3.2. CONCEPTO.	59
3.3. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE OTROS ESTADOS DE DERECHO.	59
3.3.1 TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.	59
3.3.2 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CONSEJO DE ESTADO DE BRASIL.	69
3.3.3. LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOLIVIA.	84

4. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	96
4.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.	96
4.2. ORGANIZACIÓN.	97
4.3. COMPETENCIA	97
4.5 FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS, QUE OBSTRUYEN QUE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS NO PUEDEN CUMPLIR CON SU FIN INMEDIATO.	99
4.6. REFORMA A LAS FRACCIONES III, V, X DEL ARTICULO 23 DE LA LEY DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	108
CONCLUSIONES.	115
BIBLIOGRAFIA.	132

Introducción.

La realización de este tema, obedece a la experiencia adquirida en la tramitación y prosecución de asuntos en materia Contenciosa – Administrativa , acumulada tanto en la realización de proyectos de sentencia, llevados a cabo, en la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en donde me enfrenté al reclamo de los particulares, por el retardo y culminación , de sus juicios instaurados en este órgano colegiado, a consecuencia del abundante cúmulo de expedientes, tanto de actos de naturaleza administrativa como fiscales, lo que causaba en el promovente un estado de incertidumbre, en cuanto a su situación legal, ello aparejado a la carga excesiva, de expedientes, pendientes de una resolución; de ahí la delimitación de la materia en estudio, enfocado a beneficiar con el desarrollo de este tema, una propuesta que sirva en nuestra realidad para que los mismos promoventes, no se encuentren en un estado de incertidumbre permanente, por el retardo de sentencias que pongan fin a los procesos instaurados, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La investigación que se realiza se basa en un método deductivo, abarcando desde los orígenes de la justicia administrativa, en el Consejo de Estado Francés; para llegar al análisis de la competencia enunciativa, no limitativa, con la que está dotado el órgano colegiado de referencia.

Dentro del primer capítulo, en el presente trabajo, realizamos un análisis, de los distintos sistemas de justicia administrativa, en países como

Francia, Italia , España, Estados Unidos de América del Norte, Alemania y Austria; así como un estudio de la Ley de Lares, la cual sirvió de pauta para los orígenes, de la Justicia Administrativa Mexicana. A su vez se estudian sus rasgos constitucionales, en la Constitución de 1857; contemplándose una visión contemporánea, del Contencioso Administrativo Mexicano, además de destacar su importancia social .

Es así, que en el segundo capítulo, se desarrolla el tema de la competencia, analizando su noción, fundamento legal, sus clases; es rescatable en este apartado, el desarrollo de la competencia enunciativa, no limitativa, con la que está dotado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Respecto al tercer capítulo, brinda la posibilidad de conocer, la retrospectiva colonial e independiente, en el ámbito federal, de los Tribunales Contenciosos Administrativos en México, su concepto y sobre todo un estudio comparativo que se realiza de estos órganos, en países como Brasil, Venezuela y Bolivia.

En el cuarto capítulo, abarca el fundamento constitucional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como su organización y competencia; pero es de interés, el señalar los factores internos y externos, que obstruyen que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pueda cumplir con su fin inmediato, se analizara un caso práctico, que sirve de base para llegar a la propuesta, punto culminante de la presente tesis, que contempla una reforma al artículo

23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en base a las fracciones III, V y X.

De antemano agradezco, la atención que el lector le brinde a esta tesis, que aun sin ser abundante, es concreta y detallada, en los fines, que pretende alcanzar, quién la suscribe, como un ejemplo del aprendizaje adquirido, en esta casa de estudios abierta al conocimiento.

1. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN ALGUNOS ESTADOS DE DERECHO.

El estado moderno se finca en el principio de la División de Poderes, este principio "asegura la libertad, por que "el poder se limita con el poder".¹

La actividad administrativa debe de cumplir los fines del Estado. Por lo tanto aquella debe organizarse y funcionar, de tal manera que sea capaz de satisfacerlos en beneficio de la sociedad.

La búsqueda de la mejor manera de hacerlo, es parte la historia, y los recursos científicos y tecnológicos modernos con que contamos, nos permiten conocer los abundantes estudios y esfuerzos, que ha realizado la humanidad en esta tarea interminable.

A la luz del Principio de la división de poderes, las corrientes tradicionales de pensamiento sobre la justicia administrativa y específicamente, sobre la ubicación formal u orgánica de los tribunales de la materia, se describen en la tradición judicialista y en la administrativista. Sin embargo " esta dicotomía se ha diluido con el paso del tiempo pues, no se trata, ni debe tratarse de una alternativa de clausura, toda vez que el juzgamiento no es exclusivo, necesariamente, de uno de los poderes formales que la Teoría Política Constitucional reconoce, sino también ser realizada por tribunales especiales de la naturaleza judicial, pero

¹ Montesquieu. "Del Espíritu de las leyes". Estudio Preliminar de Daniel Moreno. ED. Porrúa. Novena Edición. México. p.50

organizados en forma autónoma, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial".²

Así se puede mencionar el Sistema Administrativista Continental o Francés. "La justicia Administrativa nació en Francia, y a no dudarlo, ese país puede considerarse como el ejemplo mas acabado, del régimen administrativo sustentado en la especificidad, autonomía y publicación de una rama jurídica, donde la jurisdicción contencioso administrativa aparece distinta y separada de los tribunales ordinarios".³

Por la Ley del 16 y 24 de agosto de 1790, la Asamblea Francesa proclama la siguiente interpretación del principio de división de poderes "Las funciones judiciales son distintas y se mantendrán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán alterar, a riesgo de ser acusados de prevaricación, y en forma alguna, los actos de los cuerpos administrativos, ni podrán citar para comparecer ante ellos a los administradores en razón de las funciones que desempeñan".⁴

A partir de la Constitución del año VIII, la jurisdicción administrativa fue puesta en marcha bajo su forma moderna. En efecto el Consulado Napoleónico instituyó el Consejo de Estado, facultado de acuerdo al artículo 52, de la citada Constitución para resolver "Las dificultades que pudieran surgir en materia administrativa".

² López Ríos, Pedro . "Memorias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". Abril 1996. P.39

³ Armienta Calderón ,Gonzalo. Artículo "Sistema Mexicano de Justicia Administrativa. Memorias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ". Abril 1996 P.40

⁴ Pierre Fanachi. "La Justice Administrative. Memorias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". Abril 1996 p.40.

Al lado del Consejo de Estado fueron creados a nivel local, los Consejos de Prefectura.

En un principio, el Consejo de Estado fue "un tribunal administrativo de justicia retenida", que no dictaba sentencias sino que solo formulaba proyectos de resoluciones y carecía de autonomía. Sin embargo al consagrarse la República, la Asamblea General proclamó, la Ley del 24 de mayo de 1872, que instauró una justicia administrativa plenamente independiente.

En los orígenes del Consejo de Estado Francés, se le dio potestad para resolver los problemas en materia administrativa, evolucionando hasta crear un sistema plenamente independiente, que lo dotó de autonomía, como "tribunal administrativo de justicia delegada".⁵

Fue hasta 1953 cuando los Consejos de Prefectura, fueron reemplazados por Tribunales Administrativos Regionales, con competencia para conocer de los conflictos administrativos en primera instancia y el Consejo de Estado se convirtió en un tribunal de apelación.

En 1987, fueron creados los Tribunales Administrativos de Apelación, como organismos intermedios, es de esta manera como se atiende el Sistema Administrativista de la División de Poderes.

⁵ Cfr. Bernard Stirn. "Memorias del Tribunal Contencioso Administrativo del DF" Abril 1996. p.40

Por lo que respecta a Italia, “este sistema, se asemeja mucho al sistema Francés, en cuanto se basa, en el establecimiento de una jurisdicción administrativa especializada, formalmente adscrita al Poder Ejecutivo, pero dotado de autonomía”.⁶

En lo concerniente a España, a raíz de la Constitución de 1837, se intento implantar en España la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en el año 1838, con la institución de unos Tribunales a imitación de los Consejos de prefectura, denominados Consejos Provinciales.

La Ley del 2 de Abril, se dictó en 1845, donde nacieron los Consejos Provinciales con facultades contenciosas – administrativas, en primera instancia en jurisdicción delegada, integrándose a las Diputaciones, órganos eminentemente administrativos; y la del 6 de Julio del mismo año, en que se promulgó la Ley del Consejo Real, nombrándosele Consejo de Estado, para evitar toda influencia francesa, dotándoles de una sección encargada de instruir los expedientes y preparar las resoluciones del Consejo en asuntos contenciosos.⁷

La jurisdicción contenciosa – administrativa se consideraba incorporada al poder ejecutivo; el Consejo de Ministros era la ultima instancia que resolvía sobre las cuestiones que se planteaban. Las resoluciones del Consejo Real en materia contenciosa estaban privadas del carácter de decisivas, eran meramente consultivas. En una palabra no se avanzaba de una jurisdicción retenida.

⁶ Ovalle Favela ,José . Memorias del Tribunal Contencioso Administrativo del D.F.” Abril 1996 p.40

⁷ Cfr. Álvarez Gendín ,Sabino . “Teoría y Práctica de lo Contencioso Administrativo”. E D. Bosch. p. 32

A raíz del movimiento revolucionario de 1854, el Consejo Real, suprimió los Consejos provinciales. El Gobierno no tenía la intención de dejarlo como definitivo este estado jurisdiccional. Por el que se creaba un Tribunal Contencioso Administrativo para el despacho de los negocios, antes encomendados al Consejo Real, teniendo sus sentencias, como las de este, carácter consultivo; más sin el preámbulo se advertía que la nueva organización que conviniese dar a la jurisdicción administrativa, quedaba aplazada hasta la decisión de las cortes.

“ Se reorganiza el consejo real, denominado consejo de estado, por ley del 17 de agosto de 1860, figurando retenida esta jurisdicción hasta el año de 1968, como consecuencia de la revolución septembrina, y por un decreto del 13 de octubre de dicho último año, se traspasaron las funciones judiciales contencioso – administrativas del consejo de estado al Tribunal Supremo, y la de los Consejos Provinciales, a las audiencias, independizándose del poder ejecutivo. Ya no va a ser juez y parte de la administración.

Todo esto duró hasta el año de 1875, volviéndose a reestablecer el estado procesal anterior a 1868”.⁸

Con la influencia de Santa María de Paredes en el año de 1881 y 1883, se instituye el Tribunal Contencioso Administrativo, del 13 de Septiembre de 1888, adscrito, al Consejo de Estado, precedido por un ex

⁸ Álvarez Gendín ,Sabino . “Teoría y Práctica de lo Contencioso Administrativo”. E D. Bosch. p. 33

ministro de la corona, pero con jurisdicción delegada, erigiéndose en las audiencias provisionales los Tribunales Contenciosos Administrativos .

“ Hasta 1904 en que por Ley del 5 de Abril, incorpora de una manera clara al poder judicial, es decir, que España, siguiendo la corriente que en otros países continentales venía exigiendo, frente a determinados juristas, como Gallostra, se ha conseguido incorporar al poder judicial los Tribunales Contencioso Administrativos.

La incorporación de los Tribunales Contencioso – Administrativos al poder judicial, con la aprobación del apartado b del artículo 97 de la constitución republicana de 1931”.⁹

“En 1956 se presentó a las Cortes Españolas el proyecto Ley sobre la jurisdicción contencioso administrativa reformando radicalmente el texto refundido de 8 de febrero de 1952, que lo era de la de 22 de noviembre de 1894, 5 de abril de 1904 y la del 18 de marzo de 1944, que había implantado la jurisdicción de agravios en materia personal, no tratándose de destitución o separación de servicios ante el consejo de estado”.¹⁰

“En el proyecto Ley se acentuaba la especialización de los magistrados de la jurisdicción contenciosa – administrativa, para el Tribunal Supremo, dentro del acertado criterio judicialista, si bien en escalafón especial, incorporados con elementos de la administración, y de la docencia

⁹ Idem. p.34

¹⁰ Idem. p 35.

jurídica, ello respecto al orden del respeto a derechos adquiridos como medida limitativa".¹¹

Las ideas judicialistas españolas contemporáneas se centran en la idea que cualquier tribunal que tenga jurisdicción de la administración, como los económicos administrativos u otros similares, no se puede obrar técnicamente en abarcar un concepto de competencia absoluta sobre las nominaciones referidas.

En cuanto al Sistema Judicialista Anglosajón. Este sistema adoptado fundamentalmente por Inglaterra y Estados Unidos, postula que los conflictos entre la Administración Pública y los administrados, deben ser conocidos y resueltos por los tribunales ordinarios. Este principio ha ido debilitándose por la creación sucesiva, tanto en Inglaterra como en Estados Unidos, de Tribunales Administrativos, por lo que en el propio Sistema Judicialista existe la posibilidad de impugnar las decisiones administrativas, ya no ante órganos de la jurisdicción ordinaria sino ante tribunales administrativos.

A su vez se puede mencionar al Sistema Judicialista con Tribunales Supremos Administrativos. Como una variación del Sistema Judicialista, tenemos a países como Alemania y Austria, donde existen Tribunales Supremos Administrativos, que aunque pertenecen al Poder Judicial, funcionan independientemente de la jurisdicción ordinaria. En España, los conflictos administrativos se sujetan al conocimiento de órganos judiciales

¹¹ Op.cit, p.37

especializados, y aunque forma parte del poder judicial, se encuentran separados de la jurisdicción civil.

1.1 LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MEXICANA.

1.1.1. "LA LEY DE LARES".

Debemos mencionar que respecto de la Justicia Administrativa Mexicana, esta se origina a partir del 25 de Abril de 1853, donde se expidió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, creada por Teodosio Lares, también conocida como "Ley de Lares", que estableció; aunque no tuvo ninguna aplicación real, que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, toda vez que es posible que la administración exista sin la facultad o sin el poder de juzgar lo contencioso administrativo, por que el conocer y decidir acerca de los actos de la administración, es administrar

"La Ley de Lares; tuvo una vida precaria, pues por la Ley del 21 de Noviembre de 1855, dictada por el gobierno liberal, estableció el triunfo de la Revolución de Ayutla, se abolieron todas las leyes sobre administración de justicia, dictadas a partir del año de 1852."¹²

Durante el Imperio de Maximiliano el señor Lares, volvió a ocupar puestos prominentes, en la administración pública y su influencia, se vuelve a señalar con la adopción, de un contencioso administrativo, al estilo francés, se creo un Consejo de Estado, de tipo europeo, que no llegó a organizarse, las ideas del Ministro Lares quedaron en su obra.

¹² Gabino Fraga, José. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, 39 edición., p. 450

Su proyecto se orienta al Contencioso Europeo de justicia retenida, es decir es la propia administración activa, la que resuelve sobre el asunto contencioso.

Se debe reconocer que esta Ley es el embrión, de las distintas etapas que han marcado a la justicia administrativa en México, como el medio por excelencia para que el gobernado se defienda ante la administración.

El pensamiento jurídico mexicano, de 1853, se centraba, en la idea de una administración graciosa y una administración contenciosa, por parte del Estado Mexicano; la primera podría traer la susceptibilidad de intereses; pero el interés público, debía ser preferido a los intereses particulares, que no son sino conveniencias, de relativa importancia. El mismo interés público, exigía que en ciertos casos los derechos fueran colocados en la misma línea que los intereses, y de aquí la necesidad de las excepciones.¹³

Mas si la administración, no puede obrar, sin tocar derechos, ya sean primitivos o ya adquiridos, o si pretende apoderarse de ellos, o causarles, un perjuicio grande o pequeño, nace la segunda llamada administración contenciosa y el recurso ante los tribunales administrativos. Por ello aquella administración que toca el derecho de los individuos, se llama administración contenciosa, y el interés que busca la misma administración, discutido en contacto con ese derecho privado, es lo que se llama Contencioso – Administrativo. Contencioso, porque el respeto debido a los derechos particulares, exige que antes de sacrificarlos al interés común, haya una discusión, y de esta nace la contienda, y Administrativo, porque es la administración misma la que debe conocer y decidir la contienda.¹⁴

¹³ Cfr. Lares, Teodosio. "Lecciones de Derecho Administrativo". UNAM 1978, p. 146.

¹⁴ Cfr. Lares, Teodosio. pp. 146-148.

El carácter dominante y distintivo de lo contencioso – administrativo, se resume, pues en esta proposición "interés especial, emanado del interés general, discutido en contacto con un derecho privado". (También conocida como la fórmula de Teodocio Lares). Esta proposición es una fórmula, con ayuda de la cual se resuelven casi todos los casos de competencia – administrativa; primero por que de la discusión de los derechos siempre es contenciosa, pero no siempre es administrativa; segundo, por que sería desnaturalizar, las palabras sacándolas de su significación usual administrativa.¹⁵

El orden de ideas jurídicas, de 1853, abarcaba un interés especial, que se connotaba en la fórmula, que se precisa en líneas anteriores, primero entendido como la expresión , de una limitante, al interés general, reflejando en la sociedad, de forma susceptible y como consecuencia, de la aplicación de un interés general a un derecho privado. Llegando a ser un interés especial como aplicación.

Ese interés especial de la sociedad, se halla en contacto con un derecho, que merece de un examen solemne y formal antes de ser sacrificado.

Cabe destacar, que aunado a esta idea, de centuria pasada, se hallan las ideas jurídicas, en un mismo contexto, de la necesidad de una jurisdicción administrativa, que también formó parte, de la idea central de la Ley de Lares; como una necesidad de arbitrio y decisión de lo contencioso – administrativo, con una base fundamental erigida en el Principio de División de Poderes, ejecutivo y judicial.

La jurisdicción administrativa, debe ser reconocida, por que ella se deriva naturalmente del poder ejecutivo, que es su fuente, su origen.

¹⁵ Cfr. Lares Teodocio. p 148.

El fundamento indestructible de poder juzgar lo contencioso de la administración, por la administración misma, se encuentra precisamente en la unión, de este poder de juzgar, con la administración, de la cual es parte integrante, indivisible e inseparable.

Lo contencioso – administrativo, nace de las consecuencias, de los resultados, de la interpretación, de los actos administrativos. Los Tribunales no pueden ni explicar, ni modificar, ni anular, un acto administrativo, porque entonces ellos administrarían, el juicio de lo contencioso – administrativo, debe pertenecer a la jurisdicción administrativa.

“Por ello, se entiende que los negocios privilegiados, en que el interés general, se encuentra mas o menos mezclado, se necesita de un derecho mezclado, también de la reglas del derecho publico y de las del derecho privado, de tal manera que prevalezca, la equidad y el interés del Estado que es el interés de todos, sobre la rígida disposición de las leyes civiles”.¹⁶

La asimilación que se hace del gobierno, con un particular, cuando administrando, conoce de los inconvenientes, que se oponen a sus actos, para removerlos, es contraria a los principios del régimen constitucional.

El gobierno administrando a nombre del Estado, representándolo como unidad nacional, velando por el interés general , conservando y protegiendo los intereses comunes y colectivos no es juez y parte, por que no defiende los intereses particulares, ni los suyos; son los intereses de la nación los que

¹⁶Idem, p. 154

administra, no es parte que ejercite alguna acción que le sea propia, es la acción administrativa la que se ejerce , y la que se debe ejercer sin traba alguna, si no se quiere caer en la confusión y en la anarquía.

"No figura el Estado, en los litigios administrativos, como propietarios de sus dominios, o ejerciendo acciones civiles, sino como el conservador del orden social y publico. . . La administración no cesa de administrar; aun cuando decide sobre materias contenciosas. La jurisdicción que ejerce es el complemento de las acciones administrativas. . ."17

Cabe destacar, que otras de las ideas centrales de interés, sobre la Ley de Lares, de 1853, es la que resalta, la distinción, de las materias las cuales por su naturaleza pueden ser graciosas o contenciosas, de manera que una materia no es de gracia, porque no se reclame, ni siéndolo se hace contenciosa, por que se interponga alguna reclamación. 18

Así pues, haciendo un análisis, se puede interpretar , de que una materia, sea esencialmente contenciosa, no se infiere que ha de haber precisamente proceso, que seguirse ante los tribunales, así como por el contrario, si una materia es graciosa por si, por mas que se reclame, jamás podrá dar lugar, a procedimientos ante los mismo tribunales. Para que una materia sea contenciosa, es necesario que se encuentre en ella todos los caracteres comprendidos en la formula de Teodosio Lares, suponiendo la discusión, que es el signo revelador de lo contencioso. La materia al contrario es graciosa, cuando aun supuesta la discusión; no produce sino una simple reclamación sin recurso ante los Tribunales Administrativos, lo que en la actualidad se conoce, como Justicia de Ventanilla.

¹⁷Cfr., Lares Teodosio p. 156.

¹⁸ Cfr., Lares Teodosio p. 157.

“Por ello el Estado debe, de ser considerado en dos aspectos, que son: como persona moral, como propietario; ó como nación, republica, unidad nacional”.¹⁹

El Estado propietario está obligado, como cualquier otro a intentar sus acciones y seguir sus procesos, para hacer respetar sus derechos de propietario o para defenderse de las demandas injustas que se promueven en su contra, debe responder ante la justicia y ser juzgados por los tribunales ordinarios, a no ser que la ley haya establecido alguna excepción, que sería expresión de la voluntad legislativa al principio.

El estado, considerado como nación, como republica, como unidad nacional, tiene su ejercito, su tesoro publico, tiene necesidad de rentas publicas, para sufragar, las cargas publicas, que tiene como ente soberano, y justificar sobre todo un gasto publico, así como velar por la seguridad y salubridad en general, es todo aquello, que contribuya al orden y progreso en todas las ramas de la Administración Publica, centralizada y descentralizada.

Un principio rescatable de la Ley de Lares, y que se debe conservar en nuestra realidad contemporánea, es que “la nación debe conservar su dignidad, si en ella a de haber administración, y si esta ha de ser diversa del poder judicial, ni los tribunales inamovibles, ni los civiles, han de ser los jueces, de lo contencioso – administrativo; la administración sola es la que debe resolver las altas cuestiones de la misma administración. . .”²⁰

¹⁹ Idem, p. 169.

²⁰ Idem. p. 170.

Para el año de 1853, el Gobierno de la República Central, entonces establecida, expidió la Ley y su respectivo Reglamento, "para el arreglo de lo Contencioso Administrativo", los puntos relevantes que se pueden destacar son:

El artículo 1 de la Ley, en forma enfática, declaró, el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, estableciendo que no corresponde a la autoridad judicial, el conocimiento de las cuestiones administrativas; agregándose en el artículo 13 que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio, de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

"En estos dos preceptos, queda consignada la independencia de la administración, tanto en sus agentes como en sus actos frente al Poder Judicial".

21

A su vez se estableció, que los Tribunales, no podían ejecutar, ni embargar los caudales del erario o rentas nacionales, ni las demarcaciones, ayuntamientos etc; debiendo limitarse la autoridad judicial a declarar el derecho de las partes, dejando el resorte exclusivo de la Administración la manera de ejecutar los fallos, ello incierto en los numerales 9 al 11 de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo²²

La organización de la jurisdicción administrativa se hizo consistir fundamentalmente en una sección especial, dentro del Consejo de Estado, entonces existente; sección que debería formarse, por consejeros abogados, que

²¹ Gabino Fraga, José, Op.Cit, pp 448 - 449.

²² Cfr. Gabino Fraga, José . p. 449

nombraría el Presidente de la Republica, comprendido en el articulo 4 de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo ²³

El Consejo constituía la autoridad competente, para conocer de las cuestiones de administración relativas a las obras públicas, a los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración; a las rentas nacionales; a los actos administrativos en las materia de policía, agricultura, comercio e industria , que tengan por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos, y a su ejecución y cumplimiento , cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil, contenido en el articulo 2 de La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo. ²⁴

"Los conflictos de atribuciones entre la autoridad administrativa y la judicial, se decidían por la Primera Sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso por dos magistrados y por dos consejeros, designados por el Presidente de la Republica. (Art.6 de la Ley)" ²⁵

1.1.2 LA INCONSTITUCIONALIDAD, DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

El pensamiento jurídico de 1853, se vio impregnado dentro de la justicia administrativa mexicana, por tres opiniones encontradas, por tratadistas mexicanos, los cuales realizan una interpretación de la fracción I del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, de ahí se puede mencionar:

²³ Cfr. Gabino Fraga, José. P.450

²⁴ Cfr. Gabino Fraga, José. P.451

²⁵ Idem. P.452

- a) "La Tesis de Don Ignacio L. Vallarta, quien comenta "que en su postura, impugna el contencioso formal y acepta el contencioso material, y sostiene que aun sin reglamentación, es posible tramitar un juicio ordinario, una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración, que contrarié la legislación federal y agrego: pretender establecer en México un contencioso administrativo del tipo europeo quebrantaba la constitución , supuesto que era parte del sistema, que nunca podían reunirse en una misma persona o corporación, dos o mas poderes y que por lo tanto, todo lo contencioso, por virtud de la citada fracción I del articulo 97, era de la incumbencia natural de los jueces. . .
- b) La Tesis Mariscal. Afirma esta opinión que sin la reglamentación del citado precepto, no es posible la tramitación de una contienda, entre un particular y la administración.
- c) La Tesis de Don Rafael Ortega, el afirma "el texto solo rige en contienda entre particulares, pero no del particular contra la autoridad". ²⁶

En opinión del tratadista Antonio Carillo Flores precisa: La última de las tres doctrinas nos parece inadmisibile, porque contraria, no a una, sino numerosas leyes, que demuestran que en México, se ha aceptado con apoyo precisamente en la fracción primera del articulo 97 de la Constitución de 1857; o ahora en la fracción I del articulo 104 de la Constitución de 1917, una intervención judicial por vía diversa del amparo encaminada a conocer de las reclamaciones que los particulares formulan en contra de la validez de actos del poder publico. Desde luego tanto la ley orgánica de los Tribunales Federales, en vigor, como la anterior de Agosto de 1934 que le sirvió de modelo, así lo declaran y reconocen. En la exposición de motivos de la Segunda de las leyes citadas, se dice: "La primera de

²⁶ Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1959, p.806

sus fracciones – del artículo 38 - , se refiere a las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando debía decirse acerca de la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido ante autoridades administrativas ²⁷

La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, expreso lo siguiente sobre esta polémica: "Aunque dentro de la orientación que precisa la fracción I del artículo 97 de la constitución del 57, correspondiente a la fracción I del artículo 104, da un camino diverso del juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para que, lo que se considera como una, simple posibilidad constitucional, se traduzca en un procedimiento que efectivamente, puede abrirse ante los tribunales federales. Examinando de acuerdo con ella, el nuevo estatuto, no significa otra cosa sino que en la materia tributaria se abandona, por inconveniente una mera posibilidad, de intervención de la autoridad judicial"²⁸.

Los argumentos que se han enderezado, en contra de la constitucionalidad del establecimiento del sistema de lo contencioso – administrativo, son fundamentalmente los siguientes:

1. Se dice que conforme al artículo 49, de la Constitución de 1917, sustancialmente idéntico al 50 de la de 1857, se prohíbe la reunión de dos o mas poderes en un solo individuo o corporación, y que si el ejecutivo juzgara, vendría a violar el principio de separación adoptado.
2. Se sostiene que el establecimiento de tribunales administrativos, pugna con la prohibición del artículo 13 constitucional, según el cual "nadie puede ser juzgado por tribunales especiales".

²⁷ Cfr. Serra Rojas, Andrés, p.807.

²⁸ Serra Rojas Andrés, Op.Cit, p.808

3. También se deriva un argumento del artículo 14 Constitucional, pues de este precepto surge la obligación para el poder público de seguir un juicio cuando pretenda privar a un particular de algún derecho, que este en el patrimonio de este, ya provenga de un acto civil o de reconocimiento u otorgamiento del órgano gubernamental.
4. Resulta, también violado, se dice, el artículo 17 de la Constitución, pues siendo la garantía individual, en el consignada, una limitación para el poder público, este no puede hacerse justicia así mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.²⁹

1.1.3 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO, CONTEMPORÁNEO.

A pesar de que la interpretación dada al sistema constitucional, establecido en México, a partir de 1857, fue la de considerar incompatible con dicho sistema la creación de tribunales administrativos que conocieran de controversias que surjan de actos de la Administración, en el año de 1936, se operó un serio cambio en nuestra legislación positiva, al expedirse el 27 de Agosto, la Ley de Justicia Fiscal, creando el Tribunal Fiscal de la Federación, destinado a conocer el contencioso – fiscal.³⁰

"Para establecer el Tribunal Fiscal de La Federación, ello de acuerdo con su exposición de motivos, se consideró posible constitucionalmente, el establecimiento de un tribunal administrativo, en razón de algunas tesis sostenidas por sentencias de la Suprema Corte de Justicia."³¹

²⁹ Cfr. Serra Rojas, Andrés, p.p 809-810

³⁰ Cfr. Gabino Fraga José. pp 450 – 451.

³¹ Idem, p.458

Se desprendió la conclusión, de que en el sentir de la Corte, es problema de la ley secundaria organizar las competencias de las autoridades en punto a cobro de impuestos o multas, ya en este plano dice la exposición de motivos, es indiscutible que resulte mas lógico y conveniente para todos, no solo para el fisco, sino para los causantes mismos , que la liquidación y el cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales, no se lleve a cabo dentro de la desordenada legislación, en vigor, que presenta interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad practica, entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, De ello se desprendió que se realizase a través de dos periodos que la doctrina reconoce: el periodo oficioso y el periodo contencioso que es el que tendrá su cargo el tribunal.³²

“En base a esta Tesis, se concluyó, que no existía inconveniente legal alguno, para establecer un procedimiento jurisdiccional, ante tribunales administrativos, si la intervención de estos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo, ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos. Aunado a los criterios jurisprudenciales del año de 1929, que consagraron la tesis de que las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, ante autoridades distintas de la judicial, y que dicho recurso debe agotarse, antes de la interposición de la demanda de garantías.”³³

Sobre la base de estas interpretaciones, se justificó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

³² Cfr. Gabino Fraga, José, pp 458-459

³³ Idem. p. 459.

Una característica que puede apreciarse en nuestro país, es que los Tribunales Administrativos Federales están dotados de absoluta independencia para el dictado de sus fallos, así como de autonomía orgánica, tanto del Poder Judicial, al que nunca han estado adscritos, como del Poder Ejecutivo, del que han obtenido una independencia formal.

La evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desde su nacimiento, es la de una eficacia en el control de la legalidad administrativa en materia fiscal. El Tribunal adquirió autonomía formal a partir de su Ley Orgánica del primero de abril de 1967, como órgano autónomo, y su competencia originalmente limitada a la materia tributaria se ha venido ampliando progresivamente, para comprender otras materias administrativas.

Es de interés la reforma constitucional llevada a cabo, al artículo 104 Constitucional, de fecha diecinueve de Junio de 1967, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de Octubre del mismo año. En esta última se reconoce en una forma expresa, la posibilidad jurídica de la existencia de tribunales de lo contencioso – administrativo, al decir: " 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 particulares, estableciendo normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones." ³⁴

La estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal fueron posteriormente materia de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, ello publicado en el

³⁴ Idem, p. 460.

Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1967, separada del Código Fiscal, donde anteriormente se incluía. Tal separación obedeció a que se consideró que era preferible, una ley especial susceptible de mas fácil, modificación a medida que lo fuera requiriendo la marcha de la Administración Pública ³⁵

La importancia de este Órgano Colegiado, no ha alcanzado aun el carácter de un Tribunal que abarque toda la justicia administrativa. En nuestra evolución constitucional, la modificación mas reciente es de 1987 que reformó el artículo 116 Constitucional cuya fracción IV, precisa:

“Las constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, 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”.

“El Tribunal Fiscal de la Federación, abrió el camino para el establecimiento de otros tribunales administrativos y con el reconocimiento de su constitucionalidad, hecha por las reformas de 1946 y 1967 al artículo 104 de la propia Constitución, que autorizo a las leyes federales, para instituir tribunales de lo contencioso – administrativo, dotados de plena autonomía para dirimir controversias sobre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, la ley del 26 de Febrero de 1971, publicada en el Diario Oficial del 17 de marzo de 1971 y 4 de enero de 1973, creo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que ha venido funcionando de acuerdo a dichos ordenamientos los cuales han sido adicionados y reformados por la Ley del Congreso del 27 de

³⁵ Cfr. Gabino Fraga José, p. 461

diciembre de 1978, publicada en el Diario Oficial del 3 de enero de 1979 y modificaciones por decretos publicados el 18 de junio de 1992 y el 10 de enero de 1994.”³⁶

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tuvo existencia para el año de 1971, ha sido en gran medida, el modelo para el diseño e implantación de tribunales administrativos similares en otras 19 entidades federativas.

De la exposición de motivos de la ley que creo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, iniciada por el Ejecutivo Federal se desprende los rasgos mas característicos del sistema mexicano de impartición de justicia administrativa “plena autonomía, la justicia debe de ser expedita, pronta y publica. Además siempre será, carente de formalidades, para que el propósito no se desvirtué, el Tribunal en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, la que especialmente se propone en beneficio de la clase económica desvalida, donde es mas frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia.

Agrega la exposición de motivos que: “La razón que justifica todas estas medidas es que el Tribunal tendrá que conocer principalmente de actos o determinaciones que en su mayoría afectan a personas, pertenecientes a los sectores mas desfavorecidos de la población, y por ello es preciso que se le facilite el medio de hacer valer sus inconformidades y sus quejas, que se les atienda con amplio espíritu de equidad y con el verdadero propósito, de poner la justicia al alcance del pueblo, sin formalismos que lo estorben ni tecnicismos que lo dificulten”.³⁷

³⁶ Gabino Fraga, José .Op.Cit, pp. 465 – 466.

³⁷ Gabino Fraga, José.Op.Cit, p. 466

En base a ello, y con el basamento legal, del que se le dotó, se le dio una plena autonomía para dictar sus fallos, independencia de cualquier autoridad administrativa y tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre el Gobierno del Distrito Federal como autoridad local y los particulares. En la reforma que se hizo a este precepto se suprime la excepción que consignaba la ley reformada de excluir de la competencia de este Tribunal los asuntos de carácter fiscal.

La justicia administrativa debe entenderse como la base sustantiva, para garantizar y consolidar el Estado de Derecho. Esta debe constituirse en una práctica cotidiana, en un modo de ser que favorezca la acción de los particulares, para el libre ejercicio de sus derechos, en armonía con la respuesta correcta y justa del gobierno.

La Ley publicada, en el Diario Oficial de la Federación del diecinueve de diciembre de 1995, que entro en vigor el primero de enero de 1996, refleja las inquietudes y sentir de los ciudadanos del Distrito Federal en la materia.

La Ley anterior no había tenido modificaciones sustantivas desde 1986, por lo que la reciente ley recoge, las experiencias de los últimos 10 años.

La justicia administrativa se imparte en los tribunales correspondientes, pero no solo en ellos. Esta debe lograrse desde la propia emisión del acto administrativo de cada autoridad. Estos actos se fundan en las disposiciones contenidas en un extenso conjunto de leyes y reglamentos administrativos. Esto ha implicado uno de los principales problemas para la constitución de un Estado de Derecho. Las leyes deben contener normas adecuadas para cada una de las materias que abordan.

Conforme a nuestros principios constitucionales, estas leyes deben respetar las garantías individuales y promover las garantías sociales. El principio de legalidad debe tenerse presente en todo tiempo y todo acto de gobierno debe respetarlo.

De los tribunales encargados, para su funcionamiento es necesario que las leyes, que establecen lo que la autoridad debe de hacer, establezcan también los medios de defensa que el gobernado tiene en los casos en que afecten indebidamente sus derechos, o sea que establezcan con claridad los recursos que puedan plantearse ante las propias autoridades emisoras.

De lo anterior se deriva que para lograr una acción unitaria congruente y sistemática de la Administración Pública Federal era necesario que se contará con una Ley Federal de Procedimientos administrativo y las correspondientes leyes estatales.

Se debe abocar la justicia administrativa mexicana hacia una integración, ya que no se puede soslayar, una cabal integración, en el sistema nacional, que presenta incógnitas trascendentes que deben emplearse.

Ya que no se puede concebir, que dejen de existir organismos del Poder Judicial y los Tribunales Administrativos, es pertinente reconocer, que son necesarios cambios para una debida integración.

La integración de la justicia administrativa es fundamental para asegurar el imperio de la ley sobre el poder mismo del Estado, lo que propicia la realización de la autoridad y el ejercicio de los derechos. Esta debe resultar, como el medio contra la arbitrariedad, la extralimitación, y el abuso del ejercicio del poder, que

como un esfuerzo constante y sistemático para dar sentido a la libertad y a la convivencia de un Estado de Derecho.

Distinguidos juristas mexicanos, han propuesto la creación de un Tribunal de Justicia Administrativa, como consecuencia de un amplio estudio sobre la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano.

El estado actual del problema de la constitucionalidad del contencioso –fiscal, y en lo general de contencioso administrativo en México, puede culminar en el establecimiento de un Tribunal Administrativo de plena jurisdicción, el cual puede tener los siguientes soportes:

- a) "Después de la reforma del artículo 104, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución, es indiscutible la Constitucionalidad de los tribunales administrativos, creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.
- b) La aceptación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal antes y después de la citada reforma del artículo 104 de la Constitución.
- c) La amplia literatura de la doctrina procesal administrativa, nacional y extranjera que apoya la creación de los tribunales administrativos.
- d) La utilidad del tribunal fiscal de la federación y la continua ampliación de sus facultades.
- e) El propósito de algunos países latinoamericanos para seguir el ejemplo de México, de comenzar con la experiencia del contencioso fiscal y establecer las bases generales para el contencioso administrativo de plena jurisdicción.

- f) La experiencia de otros países en el desarrollo de lo contencioso, como la última reforma de Bélgica y la nueva ley española de lo contencioso administrativo, fruto de la experiencia de sus juristas y del desarrollo de su jurisprudencia.
- g) El desarrollo de lo contencioso administrativo en los países anglosajones, especialmente en los Estados Unidos del Norte.”³⁸

Se reflexiona sobre la complejidad de la materia, precisando que se debe de entender como justicia administrativa el conjunto de instituciones, muy complejas y que esté al lado de los tradicionales Tribunales Administrativos.

“A partir de 1964 se han elaborado varios proyectos para la creación de un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa que excluyen las materias agraria y laboral.

En 1994 se postula la necesidad de establecer este tribunal, en el que: quedarían comprendidos los recursos administrativos y un amplio contencioso administrativo, destinado también, a ser un cauce de solución de los litigios relativos a la responsabilidad patrimonial del Estado por daños y perjuicios, causados en la prestación de un servicio público, así como la protección de los intereses difusos, aspectos que, por cierto, no se encuentran protegidos por el juicio de amparo.

En 1995 se propone la creación de un Tribunal Administrativo Federal, dada la necesidad

³⁸ Serra Rojas, Andrés. Op.Cit, pp. 806 – 807.

El 3 de junio de 1995, se propuso la creación del Tribunal Administrativo de lo Contencioso con su gran Recurso de Casación, para solucionar jurisdiccionalmente la protección al particular frente a la administración”.³⁹

Por la referencia a propuestas de 1983, 1991, 1994, 1995 y de este año, ahora citados, todas ellas coincidentes en el sentido que se constituya el Tribunal Federal Único para lo Contencioso Administrativo, resulta oportuno y prudente recapitular sobre los distintos argumentos expresados a favor de la propuesta y al mismo tiempo reparar en los obstáculos y dificultades que en ella enfrenta.

Esta recapitulación debe comenzar con el hecho que, la única explicación de la existencia de este cuerpo radica en el exacto cumplimiento de la ley”. “En México debería existir un Tribunal Federal de lo Contencioso con potestad para controlar la legalidad de la acción estatal en todas las ramas de la administración pública; y no existe razón que impida que sea el Tribunal Fiscal el que, previas las reformas legales necesarias y perdiendo su nombre actual, asuma ese carácter y esas funciones.

1.2. LA IMPORTANCIA SOCIAL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

Parte esencial de la justicia administrativa son sus tribunales especializados; y parte de ello es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

³⁹ Dra. Arnaiz Amigo Aurora. Conferencia del 3 de Junio de 1995 “Control, Jurisdicción sobre los actos de los Poderes Constitutivos, Dictada en el Auditorio del Tribunal Federal de Conciliación y Albitraje.

Distrito Federal. Este Órgano Colegiado ha servido de base, para la formación de tribunales similares en cada Estado de la Republica, con base en la reforma constitucional de 1987, en la que se estableció en la fracción IV del artículo 116 de nuestra Carta Magna, que podrían establecerse Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares.

Desde 1936 a la fecha, se ha avanzado permanentemente para completar y perfeccionar las instituciones creadas sobre la idea de que la Administración Pública, pretende cumplir sus objetivos con estricto respeto a los derechos de las personas, que se encuentran dentro de su área de competencia. Ante la enorme dificultad de que todos los actos cumplan con las leyes, por la naturaleza imperfecta de toda obra humana y desde luego también de las propias instituciones, estas deben mantener el indeclinable propósito de contar con medios eficientes, de reparar las acciones u omisiones que agraven a los miembros de la sociedad.

La justicia administrativa abarca de manera integral, toda actividad de la autoridad ejecutiva, que implica operar dentro de un sistema formado por un conjunto de heterogéneos elementos, cuyo funcionamiento armónico debe garantizar el cumplimiento de sus objetivos generales y el que cada una de las partes, tenga encomendado.

La justicia podría juzgarse de manera extrema con carácter absoluto; y por ello, postular que simplemente existen o no.

Es por ello que la lucha de los tribunales administrativos es la de evitar por todos los medios, los actos arbitrarios e indebidos, es decir para evitar la ilegalidad de los actos de la administración, ello con la finalidad de tener medios eficaces, para subsanar las acciones intencionadas o simplemente erróneas, negligentes o imprudentes.

La tarea de estos órganos colegiados, consiste en reparar lo negativo y restituir al gobernado sus derechos, y así fortalecer la conciencia social de respeto y confianza en las instituciones.

El mal ejemplo cunde; cuando el particular no acata las normas, como cuando la autoridad las infringe: Ambos son negativos para la sociedad.

Por eso el funcionamiento adecuado de un sistema reparador de la justicia y de la ilegalidad genera sin duda, una corriente de acción colectiva, en la que se suman las voluntades y esfuerzos de muchos, no solo para que la norma se aplique, sino para que esta se mejore en aras de una mayor convivencia armónica.

La sociedad cambia permanentemente, y para que el cambio sea beneficioso debe contarse con los órganos que garanticen la justicia administrativa.

1.3. OTROS TRIBUNALES ESPECIALIZADOS NO JUDICIALES.

La importante circunstancia de que existen en nuestro país, además de los tribunales que forman parte de los poderes judicial federal y estatales, otros

tribunales que no tratan solo de actos del gobernado frente la autoridad, sino también de actos entre particulares, presentan características especiales.

Estos tribunales no solo tratan de las relaciones de la administración con los gobernados. Su existencia sin embargo, se encuentra plenamente justificada, pues son producto de nuestra revolución social, que se plasma en nuestra carta magna, como garantía de los derechos del hombre.

Así se puede mencionar a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal Electoral, Tribunal Federal Agrario y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

2. ANTECEDENTES DE LA COMPETENCIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.

En el año de 1853, el Gobierno de la República Central, entonces establecida, expidió la Ley y su respectivo Reglamento, para el arreglo de lo contencioso administrativo.

"El artículo 1° de la Ley, en forma enfática, declaró el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, estableciendo, que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, agregándose en el artículo 13 que los Tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

La organización de la jurisdicción administrativa, se hizo consistir fundamentalmente en una sección especial dentro del Consejo de Estado, entonces existente; sección que debería formarse por cinco consejeros abogados, que nombraría el Presidente de la República.

El Consejo constituía la autoridad competente para conocer de las cuestiones de la administración, relativas a las obras públicas; a los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración; a las rentas nacionales; a los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos, y a su ejecución y

cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación, del derecho civil (Art. 2 de la Ley)⁴⁰

La Constitución de 1857, contrariamente a lo que establecían las constituciones centrales, hizo depender al poder ejecutivo, del poder judicial, este es distinto del Administrativo y el primero le esta sujeto, en la forma prevenida por la Constitución y las leyes.

A partir de 1917, la doctrina mexicana no es uniforme, ya que se han respaldado, dos tesis doctrinales al respecto, la primera que sostiene que el Poder Judicial de la Federación, es el competente para juzgar, las controversias que se susciten por actos de la Administración y que el procedimiento para resolverlas, es el procedimiento establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo Poder. La otra tesis sostiene que si bien la Justicia Federal, sustituye a los tribunales administrativos, solo lo puede hacer mediante el juicio de amparo.

La Tesis que sostiene que los Tribunales Administrativos, han sido sustituidos en nuestro régimen por los tribunales federales en su competencia ordinaria, parece contar en su apoyo con el precepto contenido en el artículo 104 constitucional, según el cual corresponde, a los tribunales federales conocer las controversias del orden civil o criminal, que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

Los actos administrativos de la autoridad federal, pueden dar nacimiento a una controversia sobre cumplimiento o aplicación de leyes federales, se surte la competencia de los Tribunales de la Federación, en los términos de la parte del

⁴⁰ Gabino Fraga, José . Op.Cit, p. 449

precepto transcrito. En contra de esta argumentación se ha hecho valer desde luego la razón de que, conforme a los términos literales del repetido precepto, la competencia otorgada se refiere solo a las controversias del orden civil o criminal, y cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo del Poder Público, cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia de orden civil ni de orden criminal.

“El señor licenciado don Rafael Ortega, en un trabajo citado por el licenciado Jorge Vera Estañol, en su estudio ¿En qué juicios es parte la Federación? (Cuestiones jurídico- constitucionales, Pág. 55), dice, refiriéndose a las controversias que afectan a la Federación, obrando como autoridad, que en tales casos "... la cuestión no puede ser ni civil ni mercantil, porque interviniendo la Federación como autoridad y no habiendo derechos civiles entre los particulares y la autoridad, la cuestión nunca será civil ni mercantil. La controversia que en estos casos se suscita es una de las que en otros países se conocen con el nombre de contencioso administrativa.(64), a pesar de que la interpretación dada al sistema constitucional establecido en México a partir de 1857, fue la de considerar incompatible de dicho sistema la creación de tribunales administrativos que conocieran de controversias que surjan de actos de la Administración, en el año de 1936 se opero un serio cambio en nuestra legislación positiva al expedirse, el 27 de agosto, la Ley de Justicia Fiscal, creando el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer a conocer el contencioso –fiscal, y al establecerse en el Estatuto de los trabajadores al servicio del Estado, del 5 de noviembre de 1938, el Tribunal de Arbitraje, de que nos hemos ocupado anteriormente.”⁴¹

Se desprendió la conclusión de que en el sentir de la Corte, es problema de la ley secundaria el organizar las competencias de las autoridades en punto a

⁴¹ Gabino Fraga, José . Op.Cit, p. 450.

cobro de impuestos o multas. Ya en este plano, dice la Exposición de Motivos, es indiscutible que resulte más lógico y conveniente para todos, no solo para el fisco, si no para los causantes mismos, que la liquidación y el cobro de los impuestos, y demás prestaciones fiscales, no se lleve a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presentan interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad practica, entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, sino el amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos periodos que la doctrina reconoce: el periodo oficioso y el periodo contencioso que es el que tendrá a su cargo el tribunal.

En esta última se reconoce en una forma expresa la posibilidad jurídica de la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo, al decir 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 Publica Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

La estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal fueron posteriormente materia de la Ley Orgánica de dicho Tribunal (DO. del 19 de enero de 1967) separada del Código Fiscal donde anteriormente se incluía.

2.1. NOCION.

Encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia*, (*competens*, *entis*), relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición.

En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. Recuérdese que al artículo 16 de Nuestra Constitución dispone que nadie pueda ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito por autoridad competente.

Sin embargo, en un sentido mas técnico y especializado del derecho judicial y del derecho procesal, o mejor aun, de la llamada teoría general del proceso, cabría reflexionar si esta denominación reiterativa solo se justifica en un afán didáctico de recalcar lo general de una teoría, la figura de la competencia debe entenderse en un sentido mas restringido que el ya mencionado, excluyendo de ella a los órganos- legislativo y ejecutivo- y a las personas particulares individuales o ideales que tienen jurisdicción.

La competencia como concepto específico (frente a la idea global de jurisdicción), obedece a razones prácticas de distribución de esa tarea de juzgamiento, entre los diversos organismos judiciales.

Este criterio de distribución del quehacer judicial toma en consideración la creciente necesidad de conocimientos especializados, respecto de las normas sustantivas que tutelan los intereses jurídicos involucrados en el debate sujeto a juzgamiento; así encontramos órganos que conocen de materia civil, familiar, penal, constitucional, administrativa, laboral, agraria, fiscal, etc.

Los tribunales de lo Contencioso Administrativo tienen competencia para conocer de los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto o resolución de carácter administrativo o fiscal, que en el ejercicio de sus funciones, dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar las dependencias que integran la administración pública estatal, o municipal, en perjuicio de los particulares; de los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto o resolución de carácter fiscal, producido por un organismo descentralizado, estatal o municipal, en agravio también de los particulares, pero de acuerdo al estudio comparativo que se hace de la competencia de los Tribunales de lo Contencioso de la República Mexicana; no todos ellos tienen homologada la competencia, algunos carecen de facultades para conocer de los juicios relativos a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de los contratos administrativos celebrados entre la administración pública (Estatal o Municipal; Centralizada, Descentralizada o paraestatal). Son pocos los Tribunales que cuentan con la competencia para conocer de las resoluciones de afirmativa ficta, o la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa dentro de los plazos previstos por la ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto.

En este caso encontramos a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa algunos Tribunales no cuentan con competencia para conocer de los juicios de lesividad, entendiéndose como tal los juicios que promueven las autoridades administrativas ante el Tribunal de lo Contencioso, solicitando sean nulificadas las resoluciones administrativas y fiscales favorables a los particulares.

Los casos de competencia reservada para los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en algunas leyes se prevén la de conocer de los juicios que se promuevan en contra de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expida las autoridades del

Poder Ejecutivo del Estado o Municipios o demás organismos de carácter Municipal o Estatal. La competencia de conocer de los casos en que se determine responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos del estado o de los Municipios.

La competencia relativa a la responsabilidad patrimonial reclamada al Estado sea ésta derivada de responsabilidad patrimonial, extra-contractual, responsabilidad civil objetiva, subjetiva o solidaria; competencia que en particular solamente se cuenta con ella en los tribunales de lo contencioso administrativo de Sinaloa, Nuevo León, Distrito Federal y Estado de México.

En cada uno de ellos se establecen casos de competencia en ocasiones muy diferentes entre unos y otros, esto se debe a que cada uno se rige por su propia Ley de Justicia Administrativa, misma que proviene de la voluntad de los legisladores locales de cada una de sus Entidades quienes a su arbitrio o ya sea por recomendación o influencia del Poder Ejecutivo Estatal determinan que competencia desean otorgarle a su Tribunal Administrativo.

De acuerdo al artículo 116 de nuestra Carta Magna, mismo que en su fracción V indica en relación a la competencia que estos Tribunales tienen a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares.

Se resume que cualquier acto de naturaleza administrativa que por acción u omisión de lugar a una controversia entre la autoridad y los particulares, dicho acto entra dentro de la esfera competencial de un Tribunal Administrativo, sin que tenga que limitarse a estos Tribunales a conocer únicamente de determinados actos administrativos como ocurre en cada una de las leyes de justicia administrativa de cada Entidad, lo que origina la variada y desigual esfera de competencia entre estos órganos de justicia, por lo tanto, la propuesta radica en

que se homologuen su distintas competencias o bien que a la luz de la fracción V del artículo 116 Constitucional cada uno de los Tribunales en sus respectivas legislaciones se establezca: son competentes para conocer de cualquier acto de autoridad que en el ejercicio de sus funciones dicten, ordenen, ejecuten las autoridades estatales o municipales (o ambas), que afecta a los particulares ya sea por acción u omisión y que de ello surja una controversia entre estos y aquellas.

2.2. FUNDAMENTO LEGAL.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece su competencia para la Sala Superior en el artículo 20 de la Ley de la Materia, mientras que para las Salas Ordinarias, la competencia, tiene su base legal en el artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El Código de Procedimientos Civiles, estatuye en su artículo 144; "la competencia de los Tribunales, se determinará por la materia, la cuantía, el grado, y el territorio." Tomando en cuenta este precepto, así como la doctrina, podemos distinguir los siguientes criterios de competencia.

2.3. COMPETENCIA POR MATERIA.

Es el criterio que se instaura en virtud a la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio (Carnelutti); o por razón de la naturaleza de la causa, o sea, de las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa del proceso (Pallares); o es la que se atribuye según las diversas ramas del Derecho Sustantivo (Becerra

Bautista). Este criterio de distribución del quehacer judicial, toma en consideración la creciente necesidad de conocimientos especializados, respecto de las normas sustantivas que tutelan los intereses jurídicos involucrados en el debate sujeto a juzgamiento; así encontramos órganos que conocen de la materia civil, familiar, penal, constitucional, administrativa, laboral, agraria, fiscal, etc.

2.4. COMPETENCIA POR TERRITORIO.

Entendido desde la óptica jurídica, el concepto de territorio no se restringe a la "costra terrestre", sino que abarca el subsuelo, la superficie terrestre, una columna del espacio aéreo hasta los límites que los recientes descubrimientos astronáuticos recomienden. Por otro lado, en planos internacionales se comprenden otras instituciones como el mar jurisdiccional, la plataforma continental, el zócalo submarino, etc. Amen del denominado principio de extraterritorialidad por el que el territorio se extiende al espacio que ocupan las embajadas, legaciones, ubicadas en el extranjero; así como el de naves y aeronaves nacionales.

Además de ese ámbito espacial, en cuya esfera de acción pueden producirse los actos y sus efectos jurídicos, debe tomarse en cuenta el problema que plantea el ángulo de distribución territorial de la competencia entre los diversos órganos judiciales; otros principios jurídico- políticos, influyen sobre la división territorial de la competencia, como ocurre en nuestro país, donde existe una organización constitucional que establece autoridades y normas de carácter federal y estadual, así como la creación, en algunos sectores como el fiscal de nuevos tribunales regionales.

2.5. COMPETENCIA POR GRADO.

Este vocablo en su acepción jurídica significa cada una de las instancias que puede tener un juicio (E. Pallares); o bien el número de juzgamientos de un litigio. También se hace referencia al grado de jurisdicción como el lugar que ocupa un órgano jurisdiccional en el orden jerárquico de la Administración de Justicia (De Pina); o sea se emplea la palabra grado como sinónimo de Instancia.

Así las cosas, un sector mayoritario de tratadistas se ocupan de la competencia funcional, como la aptitud de un órgano judicial, de conocer de los pleitos en primera instancia- órganos inferiores-, o en ulterior instancia- órganos superiores- (desde Wach, pasando por Kish, Carnelutti, Calamandrei, Rosenberg, Devis, Echandia, E. Pallares).

Empero otros autores, apuntan matices de diversificación entre los criterios funcional y de grado (Alcaza- Zamora y Castillo y Levene, hijo; Oderigo), como por ejemplo basados en la gravedad mayor o menor de los actos antisociales que pueden caer dentro de la competencia de distintos órganos del orden penal.

2.6 COMPETENCIA ENUNCIATIVA, NO LIMITATIVA.

La competencia otorgada a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo aún la aquí abordada resulta limitativa, esta afirmación deviene en virtud de que si no se cuenta con disposición legal expresa para conocer de la competencia antes mencionada los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, no pueden conocer de juicios cuyos casos no se encuentren expresamente previstos en su ley aplicable.

Por lo tanto debe tomarse muy en cuenta la reforma al artículo 116 Fracción V constitucional en la que no se deje al arbitrio de las ejecutivos de los Estados el ámbito de competencia de estos Tribunales, ya que este es muy variado, diverso y sumamente limitado en algunos casos por lo que se sugiere que el artículo 116 manifieste que se crean los Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena jurisdicción, formalmente administrativos, materialmente jurisdiccionales, que conozcan de la impugnación de actos administrativos y fiscales, excluyendo únicamente los actos judiciales, legislativos, políticos y todos aquellos que tengan su vía jurisdiccional establecida como por ejemplo: agrarios, laborales, etc.

“La competencia debe otorgarse en forma genérica en tratándose de justicia administrativa, de tal manera que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo que se hayan creado, a futuro tengan la posibilidad de recibir desde el mandato constitucional federal, la diversidad de competencias de la cual aún carecen algunos tribunales ya establecidos”.⁴²

⁴² Aguirre Pangburn Ruben. Memorias del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, Diciembre de 1997, 2do num. Extraordinario, p. 97.

3. Tribunales Administrativos.

3.1. ANTECEDENTES.

3.1.1 RETROSPECTIVA COLONIAL E INDEPENDIENTE EN EL AMBITO FEDERAL.

A) ETAPA COLONIAL.

La organización del contencioso administrativo en México, tiene raíces que se remontan hasta la época del Virreinato. Al respecto, Juan Solórzano Pereyra dice que de todas las cosas que los virreyes y gobernadores: proveyeren a título de gobierno, está ordenado que si alguna parte se sintiere agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias, así como en España se apela y recurre al Consejo de Justicia... y allí son oídos judicialmente los interesados y se confirman, revocan y moderan los autos y decretos de los virreyes y gobernadores.

En caso de que el Virrey insistiera en la validez de su actuación, estaba mandado que se actuara de acuerdo con lo ordenado por los oidores, para evitar así la alteración del orden público si no se respetaba la decisión de éstos y que los autos deberían remitirse al Real Consejo de Indias para que decidiera, en última instancia, si prevalecía la resolución gubernativa o la de la Audiencia.

Este sistema se siguió aplicando aún con la expedición de la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, dictada en Madrid en 1786, excepto en materia de la real hacienda en que se creó una Junta Superior de Hacienda

como tribunal de apelación, para cuyo funcionamiento se estableció un régimen especial consistente en que la jurisdicción correspondía exclusivamente a los intendentes y a la Junta Superior de Hacienda, siendo ésta última, un tribunal administrativo de jurisdicción retenida.

B) ETAPA INDEPENDIENTE.

CONSTITUCION FEDERAL DE 1824. La tradición colonial, predominante judicialista, se fortaleció con el pensamiento angloamericano adoptado por la primera Constitución de 1824, al imitarse el modelo constitucional norteamericano, que establecía el principio asumido por la tradición del derecho común de que los conflictos administrativos deberían plantearse ante los tribunales ordinarios.

Sin embargo, habían transcurrido apenas 29 años de haberse promulgado esta constitución cuando surge en 1853 el primer intento para crear tribunal administrativo. Ello se hizo con fundamento en las Bases para la Administración de la República del 22 de abril de 1856, con la expedición el 25 de mayo del mismo año, de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo conocida también por el nombre de su autor como Ley Lares. Entre otros artículos de este ordenamiento, primero establecía que "No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas." Dicha Ley, abrogada el 23 de noviembre de 1855, separó los ámbitos de atribución de las autoridades administrativas y judiciales, negándose a éstas últimas la facultad para conocer de cuestiones contencioso administrativas, toda vez que: "es imposible que la administración exista sin la facultad o sin el poder de juzgar lo contencioso administrativo, porque conocer y decidir acerca de los actos de la administración es administrar.

CONSTITUCIONES FEDERALES DE 1857 Y 1917. La Constitución de 1857 estatuyó, en su artículo 97 fracción 1, que era facultad de los tribunales de la federación conocer de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales. Tal disposición, expresaba con claridad el seguimiento de la doctrina anglosajona en el ámbito del derecho Público y con base en ella don Ignacio Luis Vallarta sostuvo que ninguna ley sin violación de este precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle; decir lo contrario sería confundir la competencia constitucional de las autoridades.

Quedó pendiente resolver tan solo si para efecto de atender a su competencia constitucional debería o no existir un procedimiento específico para conocer de estas controversias, conforme lo estimaban el Ministro de Justicia don Ignacio Mariscal o don Ignacio Vallarta respectivamente en un debate que se actualizó durante la última parte del Siglo XIX y en que la legislación federal se inclinó por darle la razón al primero.

La jurisprudencia de la Suprema Corte, presidida por Vallarta, así como la legislación posterior a 1869, sancionó la tesis judicialista; sin embargo, la Constitución vigente de 1917, en su artículo 104 fracción 1, que corresponde a la misma fracción del artículo 97 de la Constitución anterior, contiene una ligera diferencia de redacción, ya que mientras la de 1857 generalizó la competencia de los tribunales federales, la vigente especificaba que corresponde a los tribunales de la Federación conocer del orden civil y del criminal, más no se refiere al de carácter administrativo.

Los argumentos expuestos con base en la redacción del texto constitucional de 1857, comenzaron a debilitarse y a ser combatidos de acuerdo con la nueva

Constitución, al señalarse que la división de poderes no debe ser considerada en forma rígida, sino más bien elástica en cuanto que, por ejemplo, no sólo el Poder Judicial realiza de manera exclusiva la función de juzgar, sino también el Poder Legislativo puede, en determinadas ocasiones, realizar un acto jurisdiccional al elegirse en gran jurado.

La jurisprudencia de la Suprema Corte sustentó, en el año de 1929, que las leyes federales podían establecer medios de defensa para el gobernado cuyo conocimiento se atribuyera a una autoridad distinta de la judicial y determinó incluso, la necesidad de agotamiento de estos medios antes de acudir al juicio de amparo. Así surgieron los recursos de reconsideración o de revisión ante órganos de jurisdicción retenida como el jurado de infracciones fiscales, la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, y, posteriormente en 1936, el Tribunal Fiscal de la Federación como un órgano de jurisdicción delegada, que ha adquirido carta de naturalización, primero con base en el reconocimiento otorgado por la Suprema corte de Justicia de la Nación como un tribunal federal y luego con la trascendental reforma a la Constitución Federal para reconocer su constitucionalidad en 1946, que institucionalizó en forma definitiva a los tribunales administrativos que no forman parte del Poder Judicial.

C) EVOLUCION.

La Constitución Política de México, al prever en diciembre de 1946 la institución de los tribunales administrativos en el ámbito federal, ejerció una gran influencia en las partes integrantes de la Federación. Tal influencia se concretó en 1951 con la creación del primer Tribunal Fiscal en el Estado de Tamaulipas, le siguió el de Colima en 1955, el del Estado de México en 1958, el de Guanajuato en 1961, etc. y la jurisdicción administrativa estadual se desarrolló siguiendo los lineamientos bajo los cuales se creó el Tribunal

Fiscal de la Federación, que se había ido consolidando con un gran prestigio en el foro nacional.

Posteriormente, una nueva reforma constitucional de junio de 1967 fue decisiva para la evolución de los tribunales administrativos locales, ya que con esta base constitucional se creó en 1971 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que ha sido modelo en gran medida para el diseño e implementación de tribunales administrativos similares en otras entidades federativas.

Finalmente, la jurisdicción administrativa local, recibió un impulso significativo con la adición en febrero de 1987 al artículo 116 constitucional de una fracción IV (actualmente fracción V), ratificando las facultades que tienen los Estados para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversia que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares.

Actualmente, con las treinta y dos partes que integran nuestro sistema federal, de acuerdo con el artículo 43 de la Constitución Política mexicana, se puede formular el siguiente esquema:

Entidades Federativas con tribunales administrativos: Dieciocho Entidades Federativas cuentan con una propia y amplia jurisdicción administrativa. De ellas, dieciséis de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, son de tipo administrativista, ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo o bien autónomos, como son: 1.- Distrito Federal, 2.- Sonora, 3.- Hidalgo, 4.- Guanajuato, 5.- Querétaro, 6.- Estado de México, 7.- Guerrero, 8.- Yucatán, 9.- Baja California, 10.- Morelos, 11.- Nuevo León, 12.- Sinaloa, 13.- San Luis Potosí, 14.- Colima, 15.- Tabasco y 16.- Tamaulipas; mientras que dos se encuentran adscritos al

Poder judicial, pero sin formar parte de su estructura orgánica, como son: 1.- Jalisco y 2.- Veracruz; finalmente existe una Entidad en que la justicia administrativa se imparte a través de una Sala ubicada dentro de la estructura del Supremo Tribunal de Justicia, como es el Estado de Chiapas. Es conveniente mencionar que catorce Estados carecen aún de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, por lo que al gobernado le queda sólo como instancia jurisdiccional ocurrir mediante amparo indirecto al Poder Judicial Federal.

Al amparo de la reforma del 17 de marzo de 1987 el artículo 116 constitucional algunas entidades de la república mexicana se avocaron a la tarea de establecer tribunales de lo Contencioso Administrativo, con jurisdicción en el ámbito estatal y municipal en los que los particulares pudieran impugnar los actos o resoluciones de carácter administrativo o fiscal emanados de la administración pública en ambos sectores que afecten sus derechos o intereses legítimos, convirtiéndose en tribunales de legalidad con la competencia y organización que establece sus propias leyes. Así encontramos que fueron creando los siguientes:

ENTIDAD	AÑO DE CREACIÓN
Distrito Federal	1971
Sinaloa	1976
Sonora	1977
Tamaulipas	1977
Hidalgo	1982
Jalisco	1984

Querétaro	1986
Guanajuato	1987
Estado de México	1987
Guerrero	1987
Yucatán	1987
Baja California	1989
Veracruz	1989
Morelos	1990
Nuevo León	1991
San Luis Potosí	1993
Colima	1997
Tabasco	1997

A partir de entonces se crearon varios Tribunales Administrativos locales, tomando como base, ya sea las Leyes Orgánicas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de abril de 1967 y febrero de 1978, o bien la citada Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971.

- a) Aun cuando no tienen todavía efectos prácticos, los artículos 159- 170 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, promulgado el 17 de diciembre de 1973, estableció un tribunal fiscal de carácter unitario, dotado de plena autonomía, pero con una competencia limitada a la materia tributaria.
- b) Con fecha de 29 de diciembre de 1975 se promulgo la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz, también de carácter unitario y con plena autonomía para dictar sus fallos. Como el anterior su

competencia se reduce a la materia tributaria, de acuerdo con el modelo del TFJFA.

- c) El 30 de abril de 1976 se promulgo la Ley de la Administración de Justicia Fiscal de Estado de Sinaloa, que introdujo el Tribunal Fiscal del Estado, el cual, no obstante su denominación, resuelve no solo controversias de carácter fiscal, sino varias otras de carácter administrativo, por lo que se aproxima mas a un órgano de justicia de lo contencioso administrativo. También dicho Tribunal esta dotado de plena autonomía para pronunciar sus fallos.
- d) El 24 de enero de 1977 fue promulgada la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Estado de Sonora, la cual establece la plena autonomía de dicho Tribunal, pero contrariamente a lo que ocurre con la legislación del estado de Sinaloa mencionada anteriormente, este ordenamiento otorga a dicho Tribunal solo la competencia en materia estrictamente tributaria, con excepción de las controversias sobre multas por infracción a las normas administrativas locales, por lo que no obstante su nombre se trata en realidad de un Tribunal Fiscal.
- e) El 29 de junio de 1979 se promulgó la Ley que crea los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Estado de Hidalgo, la cual únicamente regula un Tribunal unitario, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y conformado casi literalmente de acuerdo con el modelo del TCADF.
- f) El 16 de enero de 1981 se reformo el articulo 67 de La Constitución del Estado de Michoacán para introducir la posibilidad de que las Leyes del estado puedan crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus resoluciones y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Publica Estatal o Municipal y los Particulares no se han expedido las citadas Leyes Reglamentarias del precepto fundamental mencionado.

- g) El 23 de diciembre de 1983 se promulgaron las Leyes, Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y del Procedimiento Contencioso Administrativo, para el Estado de Guanajuato, publicada el 24 de septiembre siguiente.
- h) El 15 de agosto de 1985, se promulgo la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, publicada el 24 de septiembre siguiente.
- i) El 23 de diciembre de 1985, se promulgo la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, publicada el 26 siguiente.

Estos últimos Tribunales también dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y siguen con matices, el modelo distrital de competencia genérica.

De la enumeración anterior puede advertirse con claridad que a partir de la citada Reforma Constitucional Federal de octubre de 1968 existe una marcada tendencia para establecer Tribunales Administrativos en las entidades federativas, siguiendo los modelos Federal o Distrital; movimiento que deberá acentuarse si tomamos en consideración que la reciente Reforma de diciembre de 1982 al artículo 115 de la Constitución confiere directamente un conjunto sustancial de atribuciones administrativas a los municipios, lo que forzosamente se traducirá en un aumento de controversias de las autoridades municipales con los habitantes de los mismos, que unidos a los conflictos con las autoridades administrativas estatales, acentúan la necesidad de crear Tribunales Administrativos locales para resolver dichas controversias las entidades federativas en las cuales todavía no se establecen.

3.2. CONCEPTO.

Son aquellos establecidos en varias entidades federativas de acuerdo con el modelo del Tribunal (TFJFA) y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF), con el objeto de resolver las controversias entre los gobernados y las autoridades administrativas de carácter local.

3.3. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE OTROS ESTADOS DE DERECHO.

3.3.1 TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.

La vigente Constitución de la república Bolivariana de Venezuela, en su exposición de Motivos, expresa en torno a la presente materia lo que se trasunta de inmediato: El Estado democrático y social de Derecho y de Justicia consagrado por la Constitución, al implicar fundamentalmente, división de los poderes del Estado, imperio de la Constitución y las leyes como expresión de la soberanía popular, sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, y garantía procesal efectiva de los derechos humanos y de las libertades públicas, requiere la existencia de unos órganos que institucionalmente caracterizados por su independencia, tengan la potestad constitucional que les permita ejecutar y aplicar, someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la Constitución y las leyes, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos".(93) Por su parte, el artículo 259 de la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consagra la Jurisdicción Contencioso Administrativa en los siguientes términos: La Jurisdicción Contencioso Administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los

demás tribunales que determine la Ley. Los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; Conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

En tal virtud, el articulado de la presente ley ha sido concebido sobre la base de desarrollar el anterior precepto constitucional, tomando en cuenta la exigencia contenida en el artículo 26, ejusdem, según el cual “toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El Estado garantizara una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

Las disposiciones contenidas en este texto legal, reflejan, pues, los importantes cambios ocurridos en Venezuela, particularmente en la materia que nos ocupa, como consecuencia del intenso proceso político que ha vivido la sociedad Venezolana desde hace mas de un lustro, del cual la vigente Constitución es uno de sus exponentes.

No obstante lo anterior, y si bien es verdad que la normativa reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con toda la provisionalidad a la que antes se aludió, demostró ser un texto excelentemente concebido desde el punto de vista técnico, con una sabia distribución de competencias entre los órganos que la informan y una lógica diferenciación por lo que a las vías de impugnación de

actos se refiere, atendiendo el carácter normativo o no de los mismos, no es menos cierto que el desarrollo y la evolución del derecho administrativo no se detiene, que son otras las realidades que encara la sociedad Venezolana y que es menester contar con una ley que este a tono con las exigencias del momento.

Las consideraciones precedentemente expresadas, se han formulado con el propósito de que quede claro que el diseño de la presente ley, ex profeso, ha sido realizado sobre las bases de las normas contenidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1977; ratificando el tratamiento que en diversos aspectos se estimó que aún son satisfactorios, pero introduciendo las innovaciones pertinentes en aquellos puntos que por vía jurisprudencial, y también doctrinaria, fueron señalados como de impostergable adaptación.

No sobra dejar establecido, que para la elaboración del articulado de la ley se efectuó una amplia revisión de diversos proyectos preparados con anterioridad, entre los cuales vale la pena destacar los que se indican a continuación: en primer lugar, el que produjo la Comisión de Administración Pública en 1971, bajo la dirección del Dr. A. R. Brewer Carias. El mencionado proyecto esta publicado en el Apéndice N° 4, de la cuarta parte del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, Tomo 11, pagina 525 y siguientes.

En segundo lugar, el proyecto que en 1988 redactara la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), durante la presidencia del Dr. Arnoldo José Gabaldón, el cual fue publicado en el año 1990, en el volumen N° 5, pagina 319 y siguientes, relativo a los trabajos que sobre la administración de justicia efectuó la referida Comisión a intitulo Fortalecimiento del Estado de Derecho.

Las principales innovaciones que contiene el texto de esta Ley, son las siguientes:

1. En materia de organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, resalta la búsqueda de un mejor funcionamiento de esta jurisdicción, haciéndola mas accesible al ciudadano común y redimensionándola, con la finalidad de descongestionarla de la pesada y excesiva carga que la afecta en la actualidad.

En tal sentido, un primer rasgo a destacar lo constituye la desconcentración de esta jurisdicción plasmada en la Ley, a través de la creación de Tribunales Superiores con competencia exclusiva y excluyente en materia Contencioso Administrativa en cada una de las capitales de Estado del Territorio de la Republica, abandonando así el criterio de la Regionalización hoy existente.

En el caso del Distrito Capital, se considero conveniente crear cuatro Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo que ejercerán con el mismo carácter esta jurisdicción.

Asimismo, se crean tres Cortes de lo Contencioso Administrativo cuya competencia se ha distribuido por regiones.

Dada la importancia y especificidad de la materia tributaria, se estimo necesaria la creación de una Corte de lo Contencioso Tributario, concede en la ciudad de Caracas.

En cuanto a los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario, con sede en Caracas, estos preservan su competencia nacional, pero con la modificación estructural que referimos más adelante.

Por otra parte, siguiendo las actuales corrientes de los sistemas Contencioso Administrativos y la opinión de la más acreditada doctrina existente al respecto, se ha establecido la colegialidad en la composición de todos los órganos que integran la Jurisdicción Contencioso Administrativa regulados en la presente Ley. Este rasgo característico se ha estimado esencial, habida cuenta de la importancia que tiene el evitar, a toda costa, que las sentencias dictadas en esta jurisdicción puedan derivar en enfrentamientos y conflictos de tipo personal entre jueces y autoridades.

Finalmente, se consideró conveniente destacar el carácter rector de la Sala Político- Administrativa respecto de los demás antes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ello explica la existencia del denominado Consejo de lo Contencioso Administrativo, el cual deberá, además de coordinar la selección de los jueces y magistrados llamados a ejercer esta jurisdicción, coadyuvar en el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los mismos. Igualmente, propondrá, de ser necesaria, la creación o disminución de los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

2. Atinente a la distribución de competencias, es menester señalar que el texto de la Ley ha hecho una distribución entre los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuya finalidad ha sido, fundamentalmente, por una parte, la de repartir en forma equilibrada el conocimiento de las diversas materias asignadas a estos por la Ley; y por la otra, la de descongestionar a la Sala Político- Administrativa del excesivo cúmulo de

causas que hoy en día esta obligada a conocer por virtud de las regulaciones contenidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las cuales dificultan en grado extremo las posibilidades reales de impartir justicia oportunamente.

En este sentido, debe destacarse que en todos los procedimientos en los cuales puedan ventilarse pretensiones de contenido económico, se ha adoptado la Unidad Tributaria, como elemento necesario a los fines de establecer la distribución de competencia en razón de la cuantía. Así, en el caso de la Sala Político Administrativa, por ejemplo, se fijó en setenta mil una unidades tributarias (70.001 U. T.), el límite mínimo para conocer en razón de la cuantía. No esta demás señalar, que esta cifra guarda equivalencia con el monto establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para el momento de su entrada en vigencia.

3. Por lo que respecta a la materia de la legitimación para actuar ante los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, han sido reflejados en el texto de la Ley los criterios jurisprudenciales desarrollados en esta materia armonizándolos, además, con los lineamientos expresados en la Exposición de Motivos de la vigente Constitución, según la cual se reconoce a los ciudadanos el acceso a los Tribunales en defensa de sus intereses, inclusive los colectivos o difusos.

Constituye una novedad la consagración del llamado Recurso de Lesividad en la doctrina del derecho administrativo español, conforme al cual, en lo sucesivo, la Administración podrá impugnar sus propios actos, en las condiciones establecidas en la Ley.

4. Por lo que atañe al régimen procedimental, se han mantenido en buena parte los establecidos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no obstante lo anterior, lapsos, con la finalidad de facilitar una administración de justicia expedita y eficaz, sin menoscabo de la garantía constitucional al debido proceso y al derecho a la defensa, así como la incorporación de algunos procedimientos especiales que faciliten la efectiva tutela judicial de los derechos de los ciudadanos.

No está demás señalar que se ha adoptado a los fines de diferenciar el régimen de impugnación de los actos administrativos, la distinción entre actos de contenido normativo y actos carentes de contenido normativo.

5. Una verdadera innovación en materia procedimental lo constituye la consagración dentro del procedimiento de impugnación de los actos administrativos de efectos individuales, de la llamada instancia de conciliación, la cual se traduce en una verdadera alternativa previa para la resolución rápida, económica y eficaz de los conflictos entre los administrados y la Administración.

Igualmente, constituye una novedad, acorde con el mandato constitucional contenido en el artículo 259, la creación del denominado Recurso de Reclamo por la Prestación de Servicios Públicos, que se configura como un instrumento que permite al ciudadano exigir de manera real y efectiva al prestatario de los mismos, el cumplimiento cabal, oportuno y satisfactorio de la actividad de servicio público. El procedimiento instituido para el ejercicio del recurso de reclamo participa en un primer momento de la fase de conciliación antes referida y de resultar nugatoria, el accionante

podrá seguir dependiendo de la cuantía de la reclamación, el procedimiento breve previsto en el Código de Procedimiento Civil.

Referente al procedimiento contra las vías de hecho, la Ley lo regula de manera sumaria, partiendo de la base que la Administración debe actuar siempre ajustada al principio de la legalidad, es decir, sometida al imperio de la Constitución y de la Ley. Como no es posible tolerar lesiones de ninguna índole contra los derechos de los ciudadanos proclamados por el texto constitucional, se ha establecido, expresamente, la posibilidad de que el juez acuerde de oficio o a petición del interesado, medidas cautelares sin necesidad de caución, cuando la Administración no presente pruebas idóneas para demostrar la existencia del procedimiento que sirva de fundamento a la actuación impugnada.

Concerniente a la materia relativa a las medidas cautelares, la normativa que la desarrolla, ha tomado en cuenta la voluntad del constituyente, expresada en la Exposición de Motivos de la vigente Ley Fundamental de la República, según la cual la legislación deberá dotar al juez Contencioso Administrativo de todo el poder cautelar necesario para decretar de oficio o a petición de parte de cualquier tipo de medida cautelar que fuere necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva de los administrados y el restablecimiento de sus situaciones jurídicas infringidas mientras dure el proceso de que se trate. En tal virtud, con base en los importantes criterios jurisprudenciales vertidos hasta la fecha en torno a esta materia, la ley prevé, además de la suspensión- una gama de posibilidades de actuación cautelar que la Ley ha dividido en dos grandes grupos: las conservativas y las anticipativas, dejando a criterio del juez la adopción de aquellas que, según la situación de que se trate, estime necesario acordar; sobre todo teniendo en cuenta que, conforme a la misma

Exposición de Motivos de la Constitución, no es procedente ahora ejercer la acción cautelar de amparo conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de nulidad.

La regulación que hace la Ley en cuanto a la oportunidad de dictar sentencia, es novedosa, ya que establece de manera expresa que esta deberá producirse dentro de los treinta días siguientes a la celebración del acto de informes, pero si la complejidad del asunto exige mayor tiempo, el Tribunal deberá señalarlo mediante auto expreso. Esta regulación tiene por objeto el que las partes puedan tener certeza acerca la oportunidad en que el Tribunal dictara su fallo.

Quizás, la mayor dificultad que han confrontado en nuestro país los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como ha ocurrido en otras latitudes, ha sido la posibilidad cierta, real, específica y concreta de ejecutar los fallos que dicta cuando se trata de condenatorias a la Administración al pago de cantidades líquidas. En la practica, la Administración perdidosa, abusando de los privilegios consagrados en textos legales de dudosa constitucionalidad a la luz de la vigente Constitución, que reitera la necesidad de que exista y se materialice en cada caso concreto la tutela judicial efectiva de los administrados y el restablecimiento de la situación jurídica infringida por la actuación de la Administración, termina por convertir el mandato del juez en una simple sentencia mero declarativa.

“A fin de evitar la continuación de esta práctica abusiva, propia de los regímenes monárquicos anteriores a la Revolución Francesa, y que no puede seguir teniendo cabida en un Estado como el nuestro, en el que el artículo 2 de la Constitución de la Republica lo define un “Estado

democrático y social de Derecho y de Justicia", la Ley, sin poner en riesgo la marcha normal de los órganos de la Administración Pública, ha introducido una importante y novedosa regulación que propende a que los administrados puedan ejecutar los fallos de los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y ver satisfechas sus pretensiones, sin menoscabo de los derechos que el propio ordenamiento constitucional ha consagrado en su favor".⁴³

La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contenciosa administrativa, son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar el pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

La doctrina que ha asumido este órgano jurisdiccional, es a la que se la ha denominado como contencioso funcional, pues se trata del régimen jurisdiccional al que deben someterse las controversias planteadas con ocasión de las relaciones entre públicos en los que desempeñen sus actividades, es decir, la Nación, los Estados y los Municipios en la totalidad de sus órganos.

⁴³ Dermizaky Peredo, Pablo . "Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional", Volúmen 21.1998, Valencia, Venezuela ,p. 72

3.3.2 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CONSEJO DE ESTADO DE BRASIL.

A) TRIBUNAL DE CUENTAS DE BRASIL.

“Conocido como Tribunal de Cuentas fue propuesto por el poder legislativo, encargado de fiscalizar y calcular”.⁴⁴

El fundamento del Tribunal de Cuentas, es que no forma parte del poder legislativo, ello debido a que las pasiones políticas, podrían enfrentarse, y sería muy difícil, que dentro del propio legislativo hubiese condiciones materiales e intelectuales para juzgar y calcular. Por eso casi todos los países del mundo, crearon un órgano colegiado, que se fijara fuera del poder legislativo. El cual fue delegado y propuesto por el poder legislativo, encargado de fiscalizar el cálculo de impuestos.⁴⁵

La palabra cálculo, significa, el calculamiento y previsión del valor, y fijación del gasto, para un determinado ejercicio financiero, o es el plano de conjunto de necesidades monetarias, del Estado para un determinado periodo, discutido y aprobado, públicamente por los órganos de representación popular.

La definición de cálculo, no cabe y es claro, en el derecho administrativo; encuentra su espacio dentro de la ciencia de las finanzas.

“Los Estados democráticos, también prevén la figura del calculo, por el cual el Legislativo prevé y autoriza al Ejecutivo, por un determinado periodo, a los gastos que se destinan, al funcionamiento de los servicios públicos, y otros

⁴⁴ Denari, Zelmo. Revista da Procuradoria Geral do Estado de Sao Paulo. No.44. Dezembro, 1995. Sao Paulo Brasil. P.69

⁴⁵ Idem. p. 69

fines adoptados por la filosofía y la política, económica y general del país, asimismo como la cobranza del valor que se origina por la Ley."⁴⁶

Existen innumerables Tribunales de Cuentas o Cortes de Cuentas, pero dentro de ellas se destacan tres tipos clásicos que son:

- a) Francés: En el sistema de fiscalización calculamentaría, francés, las cuentas son examinadas después; a este sistema se le denomina posteriori, por más absurdo que parezca, los funcionarios son los responsables, no respondiendo de los mandamientos, por las consecuencias de los pagos indebidos. En un pronunciamiento famoso, Napoleón asimismo se refirió a la Corte de Cuentas: Quiero que mediante una vigilancia activa, se aplicada la falta de fidelidad y garantizado, el uso o función legal de los dineros públicos.
- b) Italiano: Intenta corregir las deficiencias del tribunal de cuentas francés; el tribunal de cuentas italiano examina previamente los proyectos fiscales del poder ejecutivo, impugnándolos cuando así lo juzgue conveniente y por otro lado irreconociendo ese proceder, mismo que en casos necesarios y urgentes, anula en ese terreno cualquier iniciativa del gobierno, dando origen a muchos roces entre la corte y el ejecutivo, a tal punto que el Tribunal de Cuentas en Italia, pasó a ser llamado Tribunal de extremistas, por que se fijaba al extremo del poder ejecutivo.⁴⁷
- c) Belga: El tribunal de cuentas belga, se caracteriza por el examen previo, con el veto relativo y registro sob protesto. El sistema belga ha dado excelentes resultados en los países que lo adoptaron. Es mejor que el francés por que consagra un examen previo y superior y que del italiano,

⁴⁶ Op.Cit. Denari Zelmo, P.70.

⁴⁷ Op.Cit, Denari Zelmo. pp. 71 - 72

por que escapa de la rigidez del veto absoluto, sin descuidar la fiscalización.⁴⁸

En Brasil, el Tribunal de Cuentas procura extraer de cada uno de esos sistemas, lo que mejor le ha funcionado principalmente, del sistema italiano, como del sistema belga. El sistema de Brasil es conocido como ecléctico.

Ya que reúne los puntos altos y característicos de la trilogía clásica, o sea, un examen previo, examen a posteriori, veto absoluto y veto relativo con registro sob reserva.

B) COMPETENCIA.

El tribunal de Cuentas de Brasil juzga el calculo, esto significa que verifica y calcula, juzgas las cuentas, acompaña y fiscaliza directamente o por delegaciones, creadas por la ley, la ejecución del cálculo, juzga las cuentas de los responsables por dinero o bienes públicos, y de los administradores de las entidades autárquicas, y juzga la legalidad de los contratos, reformas y pensiones.

En la Constitución de 1969, en su artículo 72, párrafo octavo, renglón diez precisa lo siguiente “ El tribunal de cuentas de la unión juzgara la legalidad de las concesiones, reformas y pensiones, es importante hacer una observación sobre el vocablo juzgar, ya que este se puede derivar a una mala interpretación , y atribuir al Tribunal de cuentas , funciones judiciales, con juzgar, se quieren referir a examinar la cuentas, a conferir la exactitud de las cuentas, a ver

⁴⁸ Idem, p.71

cuales son erradas y las que no lo son, traduciendo de su verificación el resultado mas alto para dotar de validez la cuenta, que entretanto no tiene nada que ver con una sentencia jurídica. Más bien ejerce una función matemática, contable, de aplicación nada más.”⁴⁹

“Por lo que el tribunal de cuentas de Brasil, tiene una función administrativa y contable, estos tribunales se hallan en el ámbito federal, estatal y municipal.”⁵⁰

C) TRIBUNAL DEL TESORO PÚBLICO DE BRASIL.

Reinició sus actividades el 29 de noviembre de 1848, en las instalaciones que provisionalmente le fueron cedidas por el Ministerio del Reino.

Al año siguiente le son atribuidas nuevas funciones, ahora en el área del Contencioso Administrativo de la Hacienda Pública.

Por efecto de la Carta de Ley del 9 de Julio de 1849, el gobierno es autorizado a proceder, a reformar la organización del servicio de la Hacienda, por el Decreto del 10 de Noviembre de ese mismo año, estableciendo la referida reforma. En ella se conceden las atribuciones que ahora son ejercidas por el Tribunal del Tesoro Público, en la sección del Contencioso del Consejo de Estado.

El Tribunal del Tesoro Público, está compuesto por los directores generales de las contribuciones e impuestos, de las haciendas y contribuciones indirectas, de la tesorería y de la contabilidad, finca una organización como un órgano consultivo del Ministro de Hacienda. Esta reforma del Ministerio de

⁴⁹ Idem. P. 72

⁵⁰ Op.Cit. Denari Zelmo, P.74

Hacienda, se mantiene como un recurso de los acuerdos del Tribunal de Cuentas para el Consejo de Estado, desde que en el se invocan violaciones de ley o la inobservancia de formalidades esenciales a ejemplo de que se prevé en la regulación del Consejo de Estado de 1845, y en el reglamento del Tribunal del Consejo Fiscal de Cuentas, también de 1845.

Desenvolviéndose después del Decreto del 10 de noviembre de 1849 y del Decreto del 29 de Diciembre del mismo año preceptúa que tanto los recursos interpuestos por parte de los colegiados, para la anulación o reducción de la cuota en el lanzamiento o repartición de las contribuciones directas del Estado, como parte de la Hacienda Nacional, para el aumento de la misma cuota, será interpuesto para los Consejos de Distrito y por ellos decididos con el recurso parte el Consejo de Estado, en conformidad del Código Administrativo.

Este mismo documento prevé que las cuestiones sobre contratos, arrendamientos u otros actos análogos entre la hacienda publica y los contratantes, en general, cualquier cuestión contenciosa no especificada, debe ser resuelta por el Consejo de la Dirección General con recurso para el Consejo de Estado.

En suma, a finales de 1849, el Consejo de Estado, tiene parte de ser un órgano político consultivo y de un órgano consultivo, de la llamada administración pura, y aun de un órgano consultivo supremo, en materia de contencioso administrativo y de contencioso financiero, sea en el área de las contribuciones e impuestos, sea en el área del juzgamiento de las cuentas.

Con efecto, la separación de poderes, particularmente del poder judicial y administrativo, esta en dar los primeros pasos, en cuanto a las competencias de los diferentes órganos administrativos y la rápida evolución de la

organización, acompañado de las sucesivas alteraciones legislativas, que originan dificultades inherentes a la determinación de las competencias.

En este plano se coloca la cuestión de la calificación, de lo que debe entenderse en materia contenciosa administrativa, recurrible, para la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado.

Para Justino Antonio de Freitas, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de Sao Paulo menciona lo siguiente la actividad administrativa se desenvuelve en dos grandes áreas: graciosa y contenciosa, la primera esta ligada en el ejercicio de un poder, discreto, inteligente y libre, al paso que la segunda es el ejercicio de un poder regulado, pasivo y denominado por la ley, que el mismo dice, esta limitado por la existencia de derechos de los ciudadanos, una vez que la ley se caracteriza materialmente, para este autor, por la definición de derechos individuales. La Administración graciosa, también denominada pura, activa o discrecional, corresponde a ese poder libre, por definición no jurídico y la administración, contenciosa, igualmente llamada pasiva o vinculada, corresponde al poder denominado por la ley, en esa medida esencialmente jurídica. Están los extremos de los campos de actuación de la acción administrativa, un no jurídico y de libertad y otro jurídico y de vinculación legal. La sección del contencioso del Consejo de Estado, se debe de llegar a las materias mencionadas por ultimo. Y en cuanto a las materias de administración pura, el recurso puede interponerse para el Gobierno.

Mas restringido a la ley la definición de los derechos y libertades individuales, y la lesión de estos por la administración, implica la violación de la ley a lo largo, un conflicto jurídico. A partir de aquí, Justino de Freitas especifica que la jurisdicción contenciosa administrativa, exige tres condiciones: un acto especial o de hecho de administración, la invocación de

una lesión de un derecho subjetivo por parte del particular y la sujeción de un acto o de un hecho a la norma de derecho administrativo.

El contencioso administrativo, se identifica asimismo con la lesión de los derechos individuales, por la Administración susceptible de desencadenar una reacción por parte de los particulares lesionados, a su lado en materia graciosa se identifica como la ofensa de intereses por parte de la administración, en el ámbito del ejercicio del poder discrecionario. En este encuadramiento que irá a autorizar un material diferente, es decir un *tertium genus*, que no coincide ni con la lesión de los derechos individuales, a pesar de traducir la ofensa de la ley, ni con el ejercicio del poder discrecionario, porque envuelve la ofensa de la ley. Ese *tertium genus* se identifica como la ofensa de la propia ley por la administración, a la ley que atribuye la competencia a un órgano de la Administración, que le define procedimientos, que comete una atribución a una persona colectiva pública, sin que reconozca un derecho subjetivo a cualquier particular.

El *tertium genus*, de que se habla nace de la ligadura de la materia legislativa, para la definición de los individuos, porque envuelve la definición de las atribuciones y competencias, formas y procedimientos administrativos, y que posibilita de un lado, la restricción de la materia discreccionaria de la Administración y de otro la violación de la ley acompañada de la afectación de los derechos individuales.

Colocada al servicio de la correcta realización, de las tareas administrativas y no de la defensa estricta de posiciones jurídica - subjetivas de particulares, a la ley exige ser salvaguarda y garantía. Para cumplir ese objetivo el sistema jurídico portugués considero, que serán órganos ideales para su defensa y delinee un medio de reacción procesal específico, desencadenado por órganos

estatales propios- agentes del Ministerio Publico, actuando como defensores de la ley, asumiendo las funciones dispersas en el antiguo régimen del Reino y por los oficiales encargados de la ejecución de los actos de la autoridad. El fundamento teórico de este medio procesal- acción pública – reside en el hecho de la Administración reiterar a su razón de existir en el contexto estatal, de la realización de las finalidades que a la ley garante, de las competencias que distribuye por órganos, de procedimientos que entiende serán los mas correcto para alcanzar sus objetivos.

La primera referencia legal a defensa de la ley administrativa, independientemente de la defensa de los derechos individuales, consta del Código Administrativo de 1836, mas el Reglamento del Consejo de Estado, que da la cuestión expresamente colocada, presentándose lado a lado, recursos interpuestos de las decisiones administrativas en materia contenciosa y el exceso de poder de cualquier autoridad administrativa- artículo 31 número 1y 3 del Reglamento del 16 de Julio de 1845.

El porque, en cualquiera de los casos, se coloca en una cuestión de sanción de la actuación administrativa, por la cual el gobierno globalmente responde pedante o monarca y pedante o descortés, es atribuida a los Ministros, que son los vestigios de los agentes del Ministerio Publico, y a la facultad por medio de los relatorios, dirigidos por el Presidente del Consejo de Estado, interponen aquellos recursos, asimismo en materia contenciosa por incompetencia o exceso de poder (artículo 94 del Reglamento del Consejo de Estado) – acción pública.

Asimismo es interesante verificar, que diferentemente de lo que sucede en Francia, el ordenamiento jurídico portugués no reconoce a las autoridades administrativas y consecuentemente a los ministros, competencia para ser

jueces de sus propias actuaciones porque no les atribuye competencia revocatoria en materia contenciosa o de violación de la ley- o sistema del ministro – juez, no es pues conocido en Portugal. También es diferente de lo que sucede en Francia al ordenamiento jurídico portugués, no línea un derecho antiguo, sino abre el camino de una defensa autónoma de la ley, a través del recurso de la acción pública.

Mas el ordenamiento jurídico portugués, embona expresamente a la ley y no refiere o permite una interpretación por parte de la doctrina o de la jurisprudencia que posibilita a los particulares lesionados en sus derechos, el recurso de los actos administrativos, invocando incompetencia o exceso de poder. Se abre la iniciativa de los particulares lesionados a un recurso de naturaleza pública, en defensa. Así además, de la corrección jurídica de la acción administrativa.

En suma, por intermedio de la acción pública y del recurso interpuesto para el Consejo de Estado por los particulares, lesionados en sus derechos, el sistema de justicia administrativa en Portugal, es una evolución distinta de la francesa, porque este sistema patenta la confusión entre el derecho subjetivo y los intereses. En Portugal, estas realidades no se confunden. Como Justino Antonio de Freitas señaló las dos palabras interés y derecho son clave de la competencia administrativa.

Refiriéndose a la Justicia Administrativa portuguesa de la época. Vittorio Emmanuel Orlando, comenta puede por eso, decirse, ser esta una justicia sui generis: esta se distingue de la francesa porque no confunde derechos subjetivos con intereses y esta difiere de la italiana porque no son tribunales comunes que resuelven las cuestiones, envolviendo lesiones de derecho por parte de la administración.

Lo que se acrecenta a la justicia administrativa portuguesa y no solo sui géneris como, por fuerza de la acción pública, mantiene una regionalidad que se desprende de una tradición vieja de siglos.

La confusión entre intereses y derechos, patente en la Justicia Administrativa Francesa, ira a instalarse en Portugal a lo largo del siglo XX. Además de eso. Siendo la acción pública y la defensa de la actuación de la Administración, aliada a la defensa de los derechos individuales, son los motores del recurso de incompetencia o exceso de poder y no como en Francia a la ofensa de los intereses legítimos, la capacidad de expansión evolutiva de este medio de garantía, de la ley administrativa, se disminuye. A lo largo del primer año de actividad del Tribunal Administrativo del Consejo de Estado, nunca este medio de garantía fue puesto en funcionamiento.

Regístrese aún, que siendo los recursos de actos administrativos, para el Consejo de Estado, interpuestos por particulares lesionados, en sus derechos subjetivos, fue el caso de la acción pública, y a partir, del Código Administrativo de 1878, y de la acción popular, nos sorprende el hecho, de lo contrario de lo que aconteció en la justicia administrativa francesa, y el Consejo de Estado ir además de la mera anulación, de los actos en recurso, imponiendo o prohibiendo a través de concretas medidas los órganos administrativos. Son los recursos por incompetencia o exceso de poder a la ley, los que circunscriben los poderes del Consejo de Estado, estos recursos solo pueden conocer de incompetencia o exceso de poder y no deliberar sobre una cuestión principal (artículo 93, único párrafo, del Reglamento del Consejo de Estado).

Finalmente a la sistemática de la Homologación de las consultas del Consejo de Estado, en materia contenciosa administrativa, se finca hacia un

lado, la reconocida autoridad de sus consejeros y de otro de hecho, a la Presidencia de la Asamblea General del Consejo de Estado pertenecen al Rey (artículo 21 del citado reglamento). Cabiendo la presidencia de la Sección de lo Contencioso Administrativo al consejero por este nominado (artículo 36 del mismo reglamento).

D) LA EVOLUCION DE LA ACTIVIDAD DEL TRIBUNAL DEL TESORO PUBLICO, DE LA SECCION CONTENCIOSA- ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO DE ESTADO.

En su primer año de actividad, el Consejo de Estado conoce de un nuevo reglamento, aprobado el 9 de Enero de 1850, el cual se limitó a perfeccionar, el articulado de 1845. El Consejo de Estado, empieza a activar el funcionamiento de la Sección de lo Contencioso Administrativo, entrando en un periodo de calma, encuadrándose con el Código Administrativo de 1842, de Costa Cabral, que se mantiene en vigor a mediados de los años sesenta, la ley del 3 de mayo de 1845 reconoce y aprueba este reglamento.

Sus funciones, recuérdese, no se circunscriben a lo contencioso administrativo. Se alargan a lo contencioso fiscal y aduanero, como resultado de las atribuciones de la materia contenciosa del Tribunal del Tesoro Público a la Sección de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por fuerza del artículo 49 del Decreto del 10 de Noviembre de 1849 y de los artículos 1 y siguientes del Decreto del 29 de Diciembre de 1849, el Tribunal del Tesoro Público continúa con competencias consultivas en materias puramente administrativas (artículo 9 del Decreto del 10 de Noviembre). Y ampliásen aún lo contencioso de las cuentas, como resultado claramente del Reglamento del

Tribunal de Cuentas del 27 de febrero de 1850 (artículos 70 y 73), creado por el Decreto del 10 de noviembre de 1849 (artículo 10).

En el ámbito de lo contencioso administrativo, el plazo del recurso para el Consejo de Estado es corto, de diez días después de la notificación de la decisión, si el recurrente reside en Lisboa, es de treinta días, si reside fuera mas no del continente (artículos 48 y 93 del Reglamento del Consejo de Estado), ahora se fija un plazo mas largo, un año para la interposición del recurso de los ministros, a bien de la observancia de la ley y de los intereses generales y públicos del Estado (artículo 94 párrafo primero). La interposición del recurso para el Consejo de Estado no suspende los efectos del acto y recurso, mas la ley prevé la posibilidad de suspensión, con fundamento en la ausencia del año para el Estado, en la demora de la excusación o con fundamento en el año irreparable para el ciudadano, resultante de la ejecución (artículo 48).

Si el recurso del acto administrativo no es interpuesto en el plazo legal, la ilegalidad del acto consolidado la orden jurídica: el Consejo de Estado no puede legalmente revocar sobre ese acto y ni el órgano administrativo que el emana ni su superior jerárquico o puede revocar, pues la Administración activa no tiene competencia revocatoria en materia contenciosa o de violación de la ley.

La categoría de nulidad absoluta en derecho administrativo, es mucho mas tarde, en pleno siglo XX, concretamente por fuerza del Decreto sobre consulta del 18 de junio del 1921 del Supremo Tribunal Administrativo, vira a ser reconocido, permitiéndose el recurso de actos administrativos, sin dependencia de plazos. La invocación de la naturaleza Jurisprudencial, será recibida entusiastamente por Joao Maria Tello de Magalhaes Collaco que

considera este decreto notable. Es a partir de aquí que pasa a ser posible distinguir, dentro de la invalidez del acto administrativo, la nulidad y de la anulabilidad.

En vez de continuar a afirmar las situaciones generadoras de nulidad absoluta, la jurisprudencia administrativa dejó que el legislador considerase esta categoría de invalidada, como excepcional, siendo la anulabilidad la categoría regia.

Dícese ya que el Consejo de Estado no tiene jurisdicción propia por cualquier modo que el Consejo de Estado funcione, a sus deliberaciones serán reducidas a formas de consulta, las cuales solamente obligarán después de ser resueltas por el Gobierno (artículo 15 de la ley del 13 de mayo de 1845).

En 1870 se juzgó que en un caso de Gobierno no homologó la consulta del Tribunal del Tesoro Público del Consejo del Estado. Más no solo homologó la consulta como decidió sobre el fondo de la causa, lo que mereció una severa crítica por parte de José Silvestre Ribeiro. A ausencia de la determinación legal sobre los poderes de gobierno, en caso de no homologación, permitió el comportamiento gubernamental referido, el cual podría no tener procedencia y no ser renovada tal situación.

Cuestión que en la época, mereció también controversia fue la de saber si los particulares podían recurrir al Consejo de Estado los actos de los miembros del gobierno.

Para Justino de Freitas, tal no sería posible, tan solamente porque, en su entender, los actos ministeriales no afectan derechos individuales. Entiende por eso que el recurso de actos ministeriales solo es posible en los casos

previstos en la ley. El Reglamento del Consejo de Estado parece, podría, admitir, ese recurso a mencionar que no fija una sujeción de plazo a una respuesta o formación de los Ministros (artículo 70 párrafo segundo). En cuanto a José Silvestre Ribeiro afirma no haber en la ley inmunidad, privilegio, prerrogativa que incentive a los ministros de representar un papel de recurridos. ¿Es de interrogarse coloquialmente de los recursos contra los ministros y secretario de Estado? El mismo sentido se pronuncia Martens Ferrao, para que todos los actos administrativos que fueren de los derechos de los particulares son materia contenciosa y pueden ser impugnados por medio del recurso contencioso y de esta regla general no son excluidos los actos de los ministros que son los primeros funcionarios administrativos, salvo una disposición en contrario.

Floreciendo lo que parece ser un principio general, el artículo 34 del Decreto de 14 de Abril de 1869 dispone que las decisiones del Ministro de Hacienda se pueden recurrir para el Consejo de Estado, por incompetencia o exceso de poder, lo mismo acontece implícitamente en los artículos 5 y 6 del Decreto del 29 de Diciembre de 1849, el artículo 47 del Decreto del 31 de Junio de 1866 y en el artículo 43 del Decreto del primero de Julio de 1867, que reorganiza al Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la Jurisprudencia del Consejo de Estado, se registra que nunca el recurso de un acto administrativo ministerial es rechazado por simple hecho de un acto en causa de ser practicado por un Ministro. Los recursos son rechazados por no contener materia contenciosa, susceptible de análisis por el Consejo de Estado.

Para aquellos dos actos de los ministros de Estado, se recurre para el Consejo de Estado, funcionando en una sección de lo contencioso

administrativo, de los actos de los Gobernantes Civiles y de los Consejos de Distrito, funcionando como órganos deliberatorios. Igualmente se recurren las decisiones, preferidas en materia contenciosa, los Consejos de Distrito funcionando como tribunales administrativos.

Con el paso de los años el Consejo de Estado, funcionando en la Sección de lo Contencioso Administrativo fue desarrollando su actuación sin contestación.

Desde el punto de vista del doctrinario, Justino Antonio de Freitas, se hace un acogimiento teórico de esa acción, enseñando en la Universidad de Coimbra, que la administración no cesa de administrar aun cuando estatuye sobre materia contenciosa, la jurisdicción que ejerce el cumplimiento de la acción administrativa.

En este desenvolvimiento sin sobresaltos, que por Decreto de nueve de Junio de 1870, el Gobierno autonomiza, en el ámbito del Consejo de Estado, la Sección de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal del Tesoro Público del Consejo de Estado, separándose de lo que ira a continuar a ser un órgano de consulta política del Rey y su gobierno, en la línea del Consejo regional del derecho antiguo.

En la actualidad, el funcionar de la sección contencioso – administrativa del Tribunal del Tesoro Público del Consejo de Estado, ha sido la de copartícipe del Tribunal de Cuentas de Brasil, en donde el primero distribuye los asuntos contenciosos administrativos , a su propia sección, donde los dirime, mientras que el segundo califica el cálculo de las contribuciones, en base a una revisión fiscal y contable, y dota de legalidad de los contratos públicos y concesiones, que le son hechas de su conocimiento.

3.3.3. LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOLIVIA.

El Poder Judicial está constituido por tres organismos fundamentales conforme a la Ley No. 1585 de 12 de agosto de 1994 de Reforma a la Constitución Política del Estado, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y el Consejo de Judicatura.

La Corte Suprema de Justicia es el más alto tribunal de justicia de la República en materia ordinaria, contenciosa y contencioso-administrativa. Se compone de un Presidente y once Ministros distribuidos en cuatro salas: dos salas civiles, una penal y una sala social, de minería y administrativa. Los ministros duran en sus funciones 10 años. La Corte Suprema de Justicia tiene sede en Sucre, las Cortes Distritales en cada capital de departamento, tienen jueces de partido e instrucción, en materias civil, comercial, penal, de sustancias controladas, familiar, del menor, de trabajo y seguridad social, de minería y administrativa.

A) TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE BOLIVIA.

El Tribunal Constitucional, es un órgano independiente sometido solo a la Constitución, con sede en la Ciudad de Sucre.

B) NATURALEZA.

El artículo 121 de la Constitución de Bolivia, de acuerdo con el enunciado que al mismo daba la Ley de la Necesidad de la Reforma, disponía que el Tribunal era independiente de los demás órganos del Estado y estaba sometido solo a la Constitución. A ello se unía el hecho de que el tribunal fuera objeto de un título específico, al margen del relativo poder judicial.

El Tribunal Constitucional es un órgano de naturaleza jurisdiccional; su procedimiento de actuación, el estatuto de sus miembros y el valor de sus decisiones se hallan en la órbita de la jurisdicción.

La Ley del Tribunal Constitucional no ha hecho sino corroborar este criterio impuesto por el constituyente. Y aunque se norma de apertura, proclama la independencia del Tribunal, reiterando en sus mismos términos la previsión del artículo 119.1 CP, su artículo 2º. Encarga al Consejo de la Judicatura, en su condición de órgano administrativo del Poder Judicial, la administración de los recursos económicos y financieros del Tribunal. Y no cabe desconocer que una auténtica independencia requiere de modo inexcusable de una autonomía económica y financiera; sin ella, aquella independencia sería incompleta. No es a este respecto nada casual que hubiera de suprimirse del texto del anteproyecto de la constitución, por considerarlo la Comisión redactora, contrario a la Norma Fundamental, un capítulo relativo a la autonomía económica del Tribunal Constitucional.

FUNCIÓN INTERPRETATIVA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

“El artículo 121 de la Constitución, en la redacción que le daba la Ley, número 1473 de Necesidad de Reforma, caracterizaba al Tribunal

Constitucional, según ya vimos como el intérprete judicial de la Constitución.”⁷⁵

Esta función presupone como ha reconocido el Tribunal Constitucional Español, custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, correspondiendo al Tribunal el monopolio de la determinación con carácter vinculante de lo que ha querido decir el constituyente. Ello, a su vez debe traducirse en la expresa prohibición para todos los operadores jurídicos, incluido el legislador estatal, de dictar normas puramente interpretativas de la Constitución. El legislador ordinario – ha señalado el Juez de la Constitución en España – no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto precepto de la Constitución, pues al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos.⁷⁶

“Además aunque se haya suprimido por ley número 1585 de Reforma de la Constitución, toda referencia a esa función interpretativa de la Constitución por el Tribunal Constitucional, lo cierto es que este,

⁷⁵ Fernández Segado, Francisco. "La Jurisdicción Constitucional en Bolivia". UNAM. Primera Edición, México 2002. p 49.

⁷⁶ Cfr. Fernández Segado, Francisco .p 49.

en el ejercicio de su función, de control de la constitucionalidad, habrá de interpretar la Norma Fundamental.”⁷⁷

“Este criterio interpretativo , que normativiza el artículo 4 de la Ley del Tribunal Constitucional, se vincula íntimamente al principio de conservación de la norma con el que se trata de compatibilizar la primacía de la Constitución y la salvaguarda , allí hasta donde sea posible, de la voluntad del legislador . Y a su vez este nuevo principio se conecta con la que bien podríamos considerar como una autentica presunción de constitucionalidad de las leyes, que por cierto, es positivizada por el artículo 2º de la Ley del Tribunal Constitucional, al tenor del cual: Se presume la Constitucionalidad, de toda ley, decreto, resolución y actos de los órganos del Estado, hasta en tanto el Tribunal Constitucional resuelva y declare su inconstitucionalidad. En definitiva, de cuanto se ha expuesto queda claro que el rol de intérprete de la Constitución, asumido por el Tribunal, se declare o no expresamente en la Constitución o en la Ley del Tribunal Constitucional.”⁷⁸

La influencia del llamado modelo austriaco – kelseniano, como autónomo de la constitucionalidad de los actos de la autoridad, se ha hecho sentir tras la segunda guerra mundial, en algunos ordenamientos latinoamericanos, primero de manera incipiente, pero en los tres últimos lustros, con mucho mayor vigor. Bolivia lo testimonia cumplidamente.

Sin embargo la preponderante influencia del control jurisdiccional de tipo norteamericano, ha propiciado que en una suerte de variante del

⁷⁷ Idem p.49.

⁷⁸ Idem p. 50

citado modelo austriaco, los referidos ordenamientos latinoamericanos, hayan conservado simultánea o paralelamente, la facultad de los jueces ordinarios o de algunos de ellos al menos, de decidir con efectos ordinarios, esto es Inter. - partes, sobre la constitucionalidad de las disposiciones legislativas en los casos concretos que han de conocer; todo ello está excluido de los ordenamientos europeos, en los que como es sabido, solo los Tribunales Constitucionales pueden resolver sobre los problemas de constitucionalidad de las leyes, mientras que los jueces y tribunales ordinarios no pueden sino diferir al Tribunal Constitucional los casos litigiosos.⁷⁹

Para García Belaunde, profundizando en el tema ha hablado de un modelo dual o paralelo de jurisdicción constitucional, coma característico de ciertos países latinoamericanos. Según el este, modelo existe cuando en un mismo país, en un mismo ordenamiento jurídico, coexisten el modelo americano y el modelo europeo, pero sin mezclarse, deformarse ni desnaturalizarse. Y esto, que no es frecuente, tiene su partida de nacimiento en la Constitución Peruana de 1979.

Como fácil puede comprenderse, la problemática mayor que este peculiar modelo dual suscita, es la de la búsqueda de cauces de solución a las posibles discrepancias entre la interpretación de los órganos jurisdiccionales ordinarios y la interpretación del Tribunal Constitucional. Y a este respecto es claro que si el Tribunal Constitucional no monopoliza la interpretación judicial de la Constitución, si debe ser, por el contrario, considerado el intérprete supremo de la misma. Y en lógica coherencia con ello, los poderes públicos, como

⁷⁹ Cfr. Fernández Segado Francisco, p. 52

prescribe el artículo 44.1 de la Ley del Tribunal Constitucional , están obligados al cumplimiento de las resoluciones pronunciadas por el Tribunal Constitucional , siendo sus sentencias , declaraciones constitucionales y autos , obligatorias y vinculantes para los poderes del Estado, legisladores y autoridades y Tribunales, siempre en los términos del citado artículo 44.1 ⁸⁰

1) *COMPOSICIÓN E INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.*

“El Tribunal Constitucional está integrado por cinco magistrados, que conforman una sola Sala y son designados por el Congreso Nacional, por dos tercios de los votos de los miembros presentes.”⁸¹

2) *ESTRUCTURA ORGANICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.*

El Tribunal integra una sola Sala, funcionando de manera ininterrumpida durante todo el año. Sin embargo el artículo 9º de la Ley del Tribunal Constitucional, se refiere a la denominada Comisión de Admisión, formada por tres Magistrados, que han de desempeñar, sus funciones en forma rotativa y obligatoria. A la comisión competente, entre otras atribuciones, decidir sobre la admisión de las demandas, recursos o consultas cuando cumplan los requisitos en cada caso exigibles o, en su defecto, le sean rechazarlas. La Comisión ha de

⁸⁰Cfr. Fernández Segado Francisco, p. 52

⁸¹ Idem, p. 53

absolver asimismo las consultas sobre rechazo del incidente de inconstitucionalidad, y de igual forma, conocer la consulta en los supuestos de rechazo del incidente mencionado. Por último, bien que sin ánimo exhaustivo, a la Comisión corresponde observar los defectos formales subsanables que determinen la inadmisibilidad de los recursos y demandas.⁸²

3) *EL CONJUNTO DE ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.*

El artículo 120 de la Constitución, en la redacción que le dio la Ley de la Reforma, enumera las atribuciones del Tribunal Constitucional a lo largo de diez apartados.

Las competencias del Tribunal pueden ser agrupadas, en su mayor parte en las tres Grundnormen o formas fundamentales de la justicia constitucional delimitadas por Friesenhahn: el control normativo, los recursos de amparo para la protección de los derechos y los conflictos constitucionales. A esas tres formas bien podría añadirse, una cuarta: el control previo de inconstitucionalidad, que en el caso de Bolivia se manifiestan no tanto median un recurso cuanto a través de una consulta, lo que por cierto convierte al Tribunal en una suerte de órgano

⁸² Cfr. Fernandez Segado Francisco, p. 69

consultivo de estos ámbitos materiales. Fuera de esas manifestaciones características de la justicia constitucional, nos encontramos con una última atribución (conocer de los recursos directos de nulidad), que desde ningún punto de vista encaja, dentro de las misiones encomendadas tradicionalmente a un Tribunal Constitucional.⁸³

A partir de lo que acaba de exponerse las atribuciones del Tribunal, pueden quedar sistematizadas como sigue:

- Control Normativo:
 - I. "Conocer en una única instancia de los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, decretos y cualquier género de resoluciones, no judiciales.
 - II. Conocer de los recursos contra los tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones creados, modificados o suprimidos en contravención a lo dispuesto en la Constitución.
 - III. Conocer de las demandas respecto a procedimientos en la reforma de la Constitución.
 - IV. Conocer de la constitucionalidad de tratados o convenios con gobiernos extranjeros u organismos internacionales.

- Protección de los derechos:
 - I. La revisión de los recursos de amparo constitucional y habeas corpus.
 - II. Los recursos contra resoluciones del Poder Legislativo o de una de sus Cámaras, cuanta tal resolución afecten a uno o más

⁸³ Cfr. Fernández Segado Francisco p. 70

derechos o garantías concretas, cualesquiera que sean las personas afectadas.

- Conflictos Constitucionales:
 - I. Conocer de los conflictos de competencias y controversias entre los poderes públicos, la Corte Nacional Electoral, los Departamentos y los Municipios.
 - II. Las impugnaciones del Poder Ejecutivo a las resoluciones camarales, prefectúrales y municipales.⁸⁴

Al márgen de las anteriores atribuciones y ello pese al encaje un tanto forzado, de algunas de ellas en las Grundnormen, nos encontramos, con una última atribución : el conocimiento de los recursos directos de nulidad interpuestos en resguardo del artículo 31 de la Constitución, que en modo alguno encaja dentro de las citadas formas fundamentales de la jurisdicción constitucional.

Una última reflexión general se impone, antes de entrar, en el análisis particularizado de los procedimientos constitucionales referidos. Buen número de las atribuciones del Tribunal Constitucional, se han desgajado de las que con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 correspondían a la Corte Suprema de Justicia, circunstancia que ya nos pone sobre aviso acerca de la posibilidad de que algunas de ellas no sean propias de un órgano, cuya función primigenia, es de controlar la constitucionalidad de las leyes. Los recursos directos de nulidad y las impugnaciones del Ejecutivo a las resoluciones camarales,

⁸⁴ Idem, p. 71

prefacturales y municipales son ejemplos bien ilustrativos de lo dicho y a ellos, quizá podría añadirse algún procedimiento mas.⁸⁵

4) *LOS RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD.*

El apartado primero del artículo 120 de la Constitución se refiere a estos recursos al habilitar al Tribunal para conocer, en una única instancia, de los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, decretos y cualquier otro genero de resoluciones no judiciales.

La Ley del Tribunal Constitucional a procedido a delimitar, los procedimientos constitucionales, diferenciando un recurso directo o abstracto que procede contra toda ley, decreto o cualquier genero de resolución no judicial, contraria a la Constitución; lo anterior como acción no vinculada a un caso concreto, de otro recurso indirecto o incidental, que procederá en los procesos judiciales o administrativos, cuya decisión dependa de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma aplicable a aquellos procesos.⁸⁶

C) **LOS RECURSOS CONTRA TRIBUTOS.**

Este recurso encuentra su origen en la Constitución de 1861, aunque solo en la Constitución de 1938, adquiriría el diseño jurídico con posterioridad adoptado en la Carta Constitucional de 1967. El Código de Procedimientos Civiles, lo denominaría "recurso contra impuestos ilegales, otorgando la Competencia a la Corte Suprema de Justicia. Y el artículo 120.4^a de la Constitución , tras la reforma de 1994, se refiere a los recursos contra tributos

⁸⁵ Cfr. Fernández Segado,Francisco, p. 72.

⁸⁶ Cfr. Fernández Segado,Francisco..p. 73

, impuestos, tasas o patentes , derechos o contribuciones creados , modificados o suprimidos, en contravención a lo dispuesto por la propia Constitución."⁸⁷

En sintonía con la norma constitucional, el artículo 68 de la Ley del Tribunal Constitucional declara la procedencia de este recurso, contra toda disposición legal que cree, modifique o suprima cualquier tributo o carga pública, sin observar las disposiciones constitucionales.

Queda legitimado para plantear, este recurso el sujeto pasivo del tributo, contra la autoridad que lo aplicare o pretendiere aplicarlo.

Admitido el recurso por la Comisión de Admisión, el procedimiento a seguir es muy conciso, circunscribiéndose a dar traslado, a la autoridad demandada, para que conteste en el plazo de quince días, vencido el cual, con o sin respuesta, el Tribunal habrá de dictar sentencia en el plazo de treinta días.

La sentencia en cuestión puede declarar la aplicabilidad, de la norma legal impugnada, con costas al recurrente o bien su inaplicabilidad al caso concreto. La ley ha alterado en este punto la previsión acogida en el texto del anteproyecto que disponía que la declaración de inconstitucionalidad del tributo, comportaría que quedara sin efecto la resolución u ordenanza que hubiere creado, modificado o suprimido el mismo, precisándose de modo expreso en el texto del Anteproyecto, redactado por la Comisión que en tal caso, la sentencia surtiría plenos efectos frente a todos. El texto final del Anteproyecto remitido por la Presidencia de la República al Congreso alteraría, radicalmente este criterio erga omnes de la sentencia y circunscribiendo la

⁸⁷ Idem, p. 81

dejación sin efecto del acto, resolución u ordenanza impugnados y declarados inconstitucionales, al caso particular y concreto debatido, Así las cosas el legislador no haría, sino seguir, la línea impuesta por la Presidencia de la Republica.⁸⁸

“La fórmula seguida no es sino tributaria de un modelo de control de la constitucionalidad que poco tiene que ver con el diseñado en Bolivia, tras la reforma constitucional de 1994.”⁸⁹

⁸⁸Cfr. Fernandez Segado Francisco, p. 82.

⁸⁹ Idem. P.82

4. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

“Es un órgano de control de legalidad de los actos, hechos y omisiones de la Administración Pública Local. El propósito que lo inspira es estar al servicio de la justicia administrativa y su función primordial es dirimir, los conflictos jurídicos que surgen, con los actos de la autoridad administrativa que violenten los derechos de los gobernados o agraven sus intereses legítimos.”⁹⁰

4.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Este tribunal tiene su apoyo, en la reforma al artículo 104 fracción primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entro en vigor en Octubre de 1968, de acuerdo con el cual : 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 Federal y los particulares, estableciendo normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

A través de la Ley del citado Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, promulgada el 28 de enero de 1971, se creó dicho organismo con una competencia genérica para resolver las controversias entre las autoridades

⁹⁰ Idem. p. 18

administrativas y los particulares del citado Distrito Federal, excluyendo en su texto original el conocimiento de las cuestiones estrictamente tributarias que habían sido encomendadas al Tribunal Fiscal de la Federación, pero estas últimas también fueron conferidas al tribunal distrital por decreto legislativo, promulgado el 27 de diciembre de 1978.

4.2. ORGANIZACIÓN.

El artículo segundo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, establece: El Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se compondrá de una Sala Superior integrada por siete Magistrados, y por tres Salas Ordinarias de tres magistrados cada una, de las cuales una tendrá como competencia exclusiva la materia de uso de suelo. Cuando las necesidades del servicio lo requieran, a juicio de la Sala Superior, se formarán Salas Auxiliares integradas por tres Magistrados cada una. La Sala Superior determinará la sede de las Salas Ordinarias y de las Auxiliares.

4.3. COMPETENCIA

Las atribuciones del pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son de carácter administrativo y jurisdiccional, pues además de establecer reglas para la atribución de negocios; adscribir a los magistrados, para el pronto y expedito despacho de los asuntos de competencia del tribunal, le corresponde fijar la jurisprudencia definitiva de carácter obligatorio, resolver las contradicciones entre las salas y conocer de los recursos que el mismo ordenamiento establece en contra de las salas (revisiones por violación de la jurisprudencia obligatoria y en asuntos de importancia o trascendencia nacional) (artículo 19 de la Ley Orgánica).

Las salas del citado tribunal poseen un principio de norma, de competencia genérica, en virtud que el artículo 23 de la ley respectiva, establece que conocerán:

- I. De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten 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 ficta 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, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;
- VI. De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca 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 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente;
- XII. De los demás que expresamente señalen ésta u otras Leyes.

La excepción a las competencias antes descritas será la Sala que de conformidad al artículo 2 de la presente Ley, su competencia sea exclusivamente la materia de uso de suelo.

4.5 FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS, QUE OBSTRUYEN QUE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS NO PUEDEN CUMPLIR CON SU FIN INMEDIATO.

“Un factor interno que obstruye que el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pueda cumplir con su fin inmediato, es que en sus inicios el Órgano Jurisdiccional de Control de Legalidad, fue concebido como un Tribunal

de plena jurisdicción, pues así lo releva el contenido de los artículos 77 fracción III y 79 de su Ley, en donde se disponía lo siguiente⁹¹:

Artículo 77.- Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener... III.- Los puntos resolutivos en que se expresen con claridad, las decisiones, o actos administrativos cuya nulidad o validez, se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso la condena que se decrete.

Artículo 79.- Las sentencias que declaren 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.

“Plena jurisdicción que le fue retirada dos años después (1973), y que según la exposición de motivos para justificar su reforma, que la Ley del Tribunal, le otorgó facultades que desbordan el principio de anulación del acto impugnado, que rige en procedimientos similares⁹²”.

Además se dieron otra serie de argumentos, como el impedimento a la autoridad demandada para que corrigiera por sí misma las violaciones en que se hubiera incurrido; el desplazamiento de su órbita, de competencia, ya que el Tribunal realizaba funciones que no eran típicamente jurisdiccionales, siendo en fecha primero de enero de mil novecientos noventa y seis, con la publicación de la nueva Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuando se dotó de nueva cuenta de plena jurisdicción a este Tribunal.

⁹¹ Farid Vázquez Rodríguez Alfredo. Memorial del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, Sexta Época, Octubre- Diciembre 2000, p.30.

⁹² Idem p. 31.

Sin embargo con el fin de lograr la eficacia de la jurisdicción contenciosa administrativa los Tribunales deben tener la potestad, para que sus sentencias sean de condena reincorporando o incorporando la facultad de plena jurisdicción, por lo que es conveniente reformar los ordenamientos respectivos que carecen de esta plenitud, de jurisdicción, a efecto de que esta se lleve a cabo en una forma total; lo que no deja duda alguna del imperio de atribuciones y facultades del órgano jurisdiccional para dictar el sentido, en que las autoridades deben cumplir sus fallos, independientemente de su estructura y su normatividad interna o general que las rige; dándole contenido a la plena jurisdicción con la que los tribunales determinarán la existencia o no de los derechos que el reclamante hace valer en contra de las autoridades de la administración pública, y por ende sus resoluciones podrán formar el acto impugnado, y aún mas podrán sustituir a la autoridad administrativa en la restitución del derecho afectado, desgraciadamente en la practica legal, esto no se manifiesta, ya que si bien es cierto , las salas de los Tribunales Contenciosos Administrativos dictan sentencias apegadas a derecho y precisan la forma, en que las autoridades, deberán cumplir, en la restitución del derecho afectado al particular, también es cierto, que la facultad de plena jurisdicción, no se desarrolla a su plenitud, ello por la inobservancia, de las autoridades administrativas, al fallo respectivo, por carecer de la fuerza legal suficiente la sentencia, que haga cumplir en todas y cada una de las partes , lo resuelto por las Salas juzgadoras.

Se expone el siguiente caso práctico, como anexo 1, que se comprende, al final del presente trabajo.

"Varios Estados de la República siguiendo el ejemplo del Distrito Federal, instauraron Tribunales de lo Contencioso Administrativo, para conocer de los litigios administrativos, aunque no siempre con el nombre de Tribunal y la

amplitud de la jurisdicción, así el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora, pese al nombre tiene jurisdicción limitada, casi exclusivamente en materia fiscal, la misma jurisdicción lo tiene el de Hidalgo y Tamaulipas, sin embargo son Tribunales de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción general el de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Tabasco, México Guerrero, Yucatán, Baja California, Veracruz, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Jalisco, Querétaro y Sinaloa que se creó sobre la base del antiguo Tribunal Fiscal del Estado".⁹³

Ello nos lleva, a un segundo factor interno que obstruye que los Tribunales Contenciosos Administrativos, puedan cumplir con su fin inmediato, es el de la homologación de competencia, ya que no todos ellos tienen homologada la competencia, para conocer de las resoluciones de afirmativa ficta, ejemplo de ello es la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.

Algunos Tribunales no cuentan con competencia para conocer de los juicios de lescividad, entendiéndose como tal los juicios que promueven las autoridades administrativas, ante el Tribunal de lo Contencioso solicitando sean nulificadas, las resoluciones administrativas y fiscales favorables a los particulares.

En las anteriores condiciones, resulta de vital importancia homologar la competencia de todos los Tribunales de lo Contencioso Administrativo ya existentes, para que todos sin excepción, conozcan de los juicios derivados de una competencia uniforme, lo que permita que los criterios jurisprudenciales, sostenidos por cualquiera de los Tribunales, pudieran ser adoptados por analogía por los demás, ya que en la actualidad al tenerse competencias tan dispares, entre cada uno de esos órganos, provoca que cada uno conozca de juicios

⁹³ Idem. p. 18.

provenientes de actos reclamados que en los restantes Tribunales, no se puede conocer de ellos; a manera de ejemplo :

El artículo 158 de la Ley de amparo, dispone que el amparo directo, es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que indica que todos los Tribunales Colegiados de la Republica Mexicana, sin excepción pueden conocer de asuntos derivados de esa naturaleza, desde luego esto se explica por que dichos tribunales se rigen por un mismo ordenamiento jurídico, como lo es la Ley de Amparo, esto permite que cualquier ciudadano, pueda establecer una correspondencia biunívoca entre el Tribunal Colegiado de Cualquier Circuito o Entidad Federativa, y el juicio de amparo directo, porque es conocida su competencia, sobre este tipo de amparos.

Lo anterior no ocurre con los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, pues como ya se dijo, en cada uno de ellos se establecen, casos de competencia en ocasiones muy diferentes entre unos y otros, esto se debe a que cada uno se rige por su propia Ley de Justicia Administrativa, misma que proviene de la voluntad de los legisladores , locales de cada una de sus Entidades quienes a su arbitrio o ya sea por recomendación o influencia del Poder Ejecutivo Estatal, determinan, que competencia desean otorgarle a su Tribunal Administrativo.

Pero. ¿Que pasa si un órgano de la Administración Publica, no actúa de buena fe y conforme a Derecho?, en tal caso la democracia exige que haya herramientas judiciales eficaces, mediante las cuales los integrantes del pueblo, puedan defenderse del Estado y puedan lograr que se invaliden los actos indebidos. Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y los juicios que ante ellos se tramitan, realizan esa importante función, como instrumento de la democracia, por ello podemos afirmar que tales tribunales, son necesarios si queremos, hablar en nuestro país y en concreto en nuestro Estado, de una

verdadera democracia ; que será mas eficaz cuanto mayor sea su grado de perfección, y su existencia misma va a depender de la vocación democrática y de la voluntad política de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Cuando se habla de mejorar la administración de justicia a menudo se piensa en el ente judicial, como una estructura esencialmente formal, como una entidad abstracta, olvidando que las funciones de justicia tienen que ocurrir a los órganos encargados de impartir justicia, sino porque sus titulares son personas sujetas a necesidades y estímulos; capaces de todas las debilidades y de todas las virtudes, quienes tienen en sus manos la función de impartirla. A la judicatura, pocas veces se le toma en cuenta si no es para referirse a las fallas y errores de la justicia.

Tiene la justicia una función primordial: garantizar la existencia de un orden en la sociedad y con ello el mantenimiento de la armonía y de la paz social; para lograrlo, requiere operar dentro de un marco de respeto y garantías para sus instituciones y para las personas encargadas de administrarla.

La independencia del juzgador , como todo lo relaciona con la justicia , debe pensarse no solo en el campo de las instituciones y los principios teóricos; ante todo debe tenerse presente que para que sea efectiva requiere no solo de la vigencia de supuestos que en la práctica garanticen a las instituciones operar en forma independiente de la influencia y de las presiones del Poder Ejecutivo y Legislativo, sino de la existencia de normas que protejan la independencia personal de cada juzgador en la misión mas correcta de impartir justicia.

Uno de los factores externos que impiden que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, cumplan con su fin inmediato, es garantizar a los ciudadanos el acceso oportuno y eficaz a la justicia. El amor a la justicia, el

genuino interés por la equidad, la preocupación por una justicia administrativa impartida dentro de los términos y circunstancias que no nieguen el legítimo derecho de los gobernados, son los valores fundamentales, que se encuentran inmersos en el animo de la sociedad.

Nada resulta mas irritante e indignante para los individuos y para la colectividad que la imposibilidad de hacer valer sus derechos mediante el derecho mismo, de ahí que se pueda afirmar que es el derecho un camino para llegar al bienestar social a través del bienestar legal, la justicia administrativa es pues, la necesidad mas apremiante de una sociedad para que la convivencia de sus miembros gobernantes y gobernados no se haga insostenible.

“Sobre este punto la relación de los Tribunales Contenciosos Administrativos, con la colectividad y las dependencias gubernamentales, el Lic. Carlos de Silva Nava ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su ensayo “Algunas reflexiones sobre la justicia administrativa”, señaló lo siguiente: “Ese tan diverso tipo de relaciones al que se enfrenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, requiere necesariamente una respuesta del propio Tribunal; debe contarse como una organización , una estructura, una fuerza jurídica y una fuerza moral tales, que les permitan llevar a cabo de manera adecuada esas situaciones de relación , que no son sencillas, pues siendo difícil la labor del juzgador, por actuar en circunstancias de conflicto, es mas aun la que se plantea, aquel que juzga los conflictos de los gobernados con los órganos de la administración publica; y para la atención de esos conflictos , requiere de cierta personalidad y posición; tanto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como de sus Magistrados”⁹⁴.

⁹⁴ Idem. P. 7.

El artículo 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece "Las Constituciones y Leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo 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, funcionamiento y el procedimiento, así como los recursos necesarios en contra de sus resoluciones". Por su parte el artículo 115 constitucional, fue recientemente reformado para que en cada municipio se instaure, una instancia que tenga por objeto resolver las controversias entre los gobernados y autoridades administrativas locales.

De igual manera dicha Constitución Federal, contiene los preceptos de los que se desprende, que nuestro sistema jurídico, debe ser democrático, es decir, benéfico para el pueblo, racional, justo, consistente, respetuoso y garantizador de los derechos humanos; esto significa que todas las acciones que lleven a cabo los órganos del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial, tanto las leyes o Reglamentos que se expidan, como los actos de aplicación, deben realizarse para beneficio del pueblo, porque de otra manera resultarían violatorios del principio democrático, consagrado en la Constitución; esto es, serían inconstitucionales.

Siempre se ha planteado seriamente en México, en los últimos cincuenta años, el problema de una estructura eficaz del sistema de tutela jurisdiccional del ciudadano frente a la Administración Pública, y es así como se crearon los Tribunales Administrativos, como la única opción de defensa jurídica de los particulares ante una administración incesante, que invadía todas las esferas de la realidad social, se ha tratado de sentar con ello, las bases de un sistema jurisdiccional, que con independencia del amparo, hiciera realidad la sumisión de la administración al Derecho, y que constituya una garantía eficaz, de los

derechos e intereses legítimos de los administrados. Al cabo de los años, el foro mexicano, es actualmente el mejor defensor del Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez que la experiencia de este Tribunal, ha sido decisiva en la reestructuración del Sistema Administrativo Mexicano, en la aplicación de la justicia administrativa en el ámbito local y a la hora de abordar el tema de regular el proceso administrativo en el ámbito federal.

No queda duda, de la pertinencia y trascendencia social de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en materia local; son precisamente el control de la legalidad de los actos o resoluciones de las autoridades estatales; en la medida en que las autoridades demandadas, se retroalimenten con las sentencias que le sean dictadas en forma desfavorable, se enriquecerá el marco de legalidad en el que deberán de actuar y esto redundará en un mejor estado de derecho, que propicie una convivencia social, plena donde la arbitrariedad, el abuso y la corrupción queden desterradas como un signo de los tiempos, en los cambios que se están dando dentro de las sociedades, la nuestra no puede ser la excepción.

“En la actualidad son trece los Estados que no cuentan con un Tribunal especializado, en materia Contencioso Administrativa ellos son: Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Chiapas, Durango, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Puebla, Tlaxcala, Oaxaca y Zacatecas”⁹⁵.

⁹⁵ Idem. P. 32.

4.6. REFORMA A LAS FRACCIONES III, V, X DEL ARTICULO 23 DE LA LEY DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Es necesario que para hablar de una impartición de justicia administrativa eficaz, se requiere de una reestructuración de la competencia que tiene dotada el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el artículo 23 de su Ley; no es el hecho de ampliar la competencia del Tribunal, la respuesta para cumplir con las necesidades que requiere la sociedad, de una impartición de justicia pronta y expedita, cuando el Tribunal, dentro de sus salas ordinarias, carece de la fuerza gradual, para hacer cumplir sus fallos. El problema que se presenta, es que no únicamente el gobernado, busca que se declare la nulidad del acto de autoridad, que afecta su esfera de derechos, de los cuales es titular, lo que el gobernado busca es que a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, encuentre no solo el que una sentencia definitiva lo respalde, sino que el Tribunal, cumpla con esa función de jurisdicción plena y haga que las autoridades conforme a la ley, acaten, los fallos por el emitidos.

Esa fuerza gradual de cumplimiento, no se denota en el actuar de las autoridades administrativas del Distrito Federal, el ejemplo práctico que se expone en la presente tesis, nos demuestra, que la autoridad no acata los términos establecidos en la resolución, queda a su libre capricho, el cumplir con lo precisado en la sentencia, de que sirve entonces que se contemple el Recurso de Queja previsto por el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuando se denota que a pesar de que se otorgue al gobernado una resolución de instancia de queja, de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso, la autoridad, quede a libre arbitrio, de decidir en que forma se realizara el cumplimiento del fallo respectivo. Ello nos lleva a decir que no

es impartir justicia, el dictar sentencias a favor del gobernado, ya que la incertidumbre legal, sigue existiendo, al no darse una solución final, por parte de la autoridades demandadas; a los asuntos que se ventilan ante este Tribunal, la mayoría se ven enfrascados, a la falta de cumplimiento por parte de las autoridades; ello tampoco es culpa de los miembros que integran el Tribunal, ya que es bien sabido, que el Tribunal debe acatar determinados criterios, impuestos, la mayoría de las veces por el poder legislativo local y de no hacerlo así, tienen una afectación en la partida presupuestal, que año con año, es menor.

El ampliar la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no encamina a decir que cumple con eficacia la misión, para lo cual fue creado y sirvió de base para la creación de órganos de control de legalidad, de la misma naturaleza, en las demás entidades federativas.

En los últimos años, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya no solo se integra, por salas ordinarias, sino que la demanda de atención, en litigio contencioso administrativo, ha crecido en demasía, teniendo la necesidad el Tribunal de instaurar salas auxiliares, para la prosecución de los asuntos, sometidos a su estudio.

El poco personal y la falta de recursos económicos y humanos, hace que la impartición de Justicia conferida al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sea retardada, no alcanzando el fin de que la justicia sea pronta y expedita.

Lo que el Tribunal requiere es realizar una reestructuración de su competencia, en primer lugar, para que se delinee su perfil, de las facultades o atribuciones, que le son conferidas, es necesario que el Tribunal delimite su competencia, es decir, que se invoque al estudio y solución, de los actos de naturaleza contenciosa – administrativa y deje de conocer de los asuntos

contencioso – fiscales, los cuales se inhiban, en la propuesta de la creación de un Tribunal Fiscal del Distrito Federal, el cual se de a la tarea , de conocer de los asuntos contenciosos – fiscales, que se le hagan de su conocimiento, por parte de la sociedad del Distrito Federal

La pregunta a esta reforma que se plantea, es la siguiente: ¿Por que reestructurar la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal?

La respuesta está en que el Tribunal debe de cumplir con la jurisdicción plena de la que esta dotado, al ser el principal vigilante, del cumplimiento de sus fallos y observar el debido acatamiento por parte de las autoridades administrativas del Distrito Federal.

Ello le permitirá, al Tribunal que a través de sus juristas, sentar las bases, de las reformas y modificaciones que requiere su Tribunal, haciendo propuestas de iniciativa de ley, en las cuales, doten a su Ley, de las herramientas necesarias para alcanzar la justicia administrativa plena, que se le confirió y depositó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

En el ámbito social, la envergadura del órgano colegiado, resaltarán como una instancia de solución a los litigios contenciosos – administrativos, ante el planteados y permitirá al gobernado, que encuentre el fin del camino, a lo que una vez se originó como un acto de molestia, por parte de las autoridades, se resaltarán la imagen del Tribunal frente a la sociedad reclamante y permitirá a sus Magistrados e integrantes, cumplir en una forma eficaz, con su papel como titulares del órgano colegiado.

Es necesaria la reforma, para que realmente el Tribunal cumpla con la tarea de impartir justicia, en una forma pronta y expedita, para que los gobernados, crean en sus instituciones y en lugar de pensar en ampliaciones de competencia hacia el Tribunal, primero debemos de pensar, en el seguimiento y prosecución, de las que ya han sido conferidas.

La carga de trabajo a que están sujetas las Salas en la actualidad, es excesiva, lo que impide que se pueda dar una debida prosecución de los asuntos en tiempo y forma, no solo afecta el retardo en el procedimiento contencioso – administrativo, sino que la mayoría de las veces hace que la justicia sea retardada, al conocer de asuntos de naturaleza fiscal, que requieren de mayor tiempo en su estudio, haciendo que las resoluciones que recaen, a este tipo de litigios, sean retardadas.

La calificación, que se realiza del Tribunal, no se debe de basar, en un informe generalizado, de cuantos asuntos, sometidos al conocimiento de las Salas fueron resueltos, sino más bien en cuantos de ellos, las autoridades demandadas dieron cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal.

Lo que propongo en síntesis es la reforma del artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en sus fracciones III, V y X, el cual quedaría en un esquema preliminar, de la siguiente forma:

- I. De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten 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. 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; serán competencia del Tribunal Fiscal del Distrito Federal.
- 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. 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, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos, serán competencia del Tribunal Fiscal del Distrito Federal.
- VI. De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca 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. 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, serán competencia del Tribunal Fiscal del Distrito Federal.
- XI. De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente;
- XII. De los demás que expresamente señalen ésta u otras Leyes.

La excepción a las competencias antes descritas será la Sala que de conformidad al artículo 2 de la presente Ley, su competencia sea exclusivamente la materia de uso de suelo.

Este esquema, se debe de hacer de conocimiento, a través de una iniciativa de ley, que sea dada a conocer a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no solo exponiendo las razones, que se precisan en líneas anteriores, sino también explicando, que es una forma de lograr que el Tribunal, paulatinamente vaya aplicando la plena jurisdicción, que le fue conferida y sobre todo que siente las bases de una impartición de justicia administrativa eficaz, claro es sin duda que se requerirá del apoyo de los grupos políticos, que encausen o busquen el bienestar del Distrito Federal, para que se pueda dar a conocer la iniciativa de Ley, y siga su encause legal, en aras de un bien social, que merecemos, tener todos y cada uno de los habitantes del Distrito Federal.

La idea de la creación de un Tribunal Fiscal del Distrito Federal, no es compleja, si partimos que el crear este órgano colegiado, deberá insertarse dentro del poder ejecutivo local, en donde coexistirá, al lado del Tribunal de lo

Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como un organismo especializado, el cual se debe de dar a la tarea de realizar una función calculamentaría, de los impuestos, que son determinados por la Secretaria de Finanzas del Distrito Federal, en una instancia de consulta por los contribuyentes y si de ahí se determinan vicios de fondo y forma, en el acto de naturaleza fiscal, dar la prosecución al juicio de nulidad, en donde se ventile un litigio contencioso – fiscal, pero sobre todo no se debe cometer el mismo error, hay que dotar al órgano desde sus inicios , de una plena jurisdicción, y graduar, en base a la experiencia y resultados que se vayan dando en el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la fuerza legal y el acatamiento de las autoridades fiscales, a las resoluciones emitidas por este Órgano Colegiado.

Para obtener el presupuesto, es necesario indicarle a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que el Órgano que se cree, va a lograr tres funciones esenciales, la primera el ser copártcipe de plena jurisdicción, que requiere el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y le permita a este , no solamente alcanzar un grado de especialización , en los asuntos que se le hagan de su conocimiento, sino también , que pueda lograr que la justicia sea pronta y expedita y afronte de lleno, la necesidad, de buscar las herramientas legales adecuadas, para graduar y hacer cumplir sus fallos respectivos; la segunda que con la creación de este órgano, se dará a la tarea de certificar el procedimiento contable llevado por las Administraciones Tributarias Locales, para el cálculo y determinación de impuestos, y si de su análisis se desprenden vicios, dará la oportunidad al contribuyente , de proseguir con el juicio de nulidad, y la certeza legal, con la fijación de una sentencia apegada a derecho, la tercera que este modelo ya esta comprobado con Brasil, quien lo maneja a través de un Tribunal de Cuentas y la Sección Contencioso – Administrativa, del Consejo de Estado del Tesoro Público.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Desde sus inicios en Francia, ya se intuía, como la justicia administrativa iba a tener una gran injerencia en el desarrollo de una sociedad. Basta con voltear a nuestro alrededor, **para intuir**, el grado de influencia que ha tenido, la justicia administrativa en la forma, en la que se han dirimido, a través de un marco legal, los conflictos de intereses entre gobernados y gobernantes.

SEGUNDA.- Como olvidar las ideas jurídicas, en un mismo contexto, de la necesidad de una jurisdicción administrativa, que también formó parte, de la idea central del la Ley de Lares; como una necesidad de arbitrio y decisión de lo contencioso – administrativo, con una base fundamental erguida en el Principio de División de Poderes, ejecutivo y judicial. Se debe reconocer que esta Ley es el embrión, de las distintas etapas que han marcado a la justicia administrativa en México, como el medio por excelencia para que el gobernado se defienda ante la administración.

TERCERA.- Un principio rescatable de la Ley de Lares, y que se debe conservar en nuestra realidad contemporánea, es que la nación debe conservar su dignidad, si en ella ha de haber administración, y si esta ha de ser diversa del poder judicial, ni los tribunales inamovibles, ni los civiles, han de ser los jueces, de lo contencioso – administrativo; la administración sola es la que debe resolver las altas cuestiones de la misma administración.

CUARTA.- Sobre la base de estas interpretaciones, se justificó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual abrió el camino para el establecimiento de

otros tribunales administrativos y con el reconocimiento de su constitucionalidad, hecha por las reformas de 1946 y 1967 al artículo 104 de la propia Constitución, que autorizó a las leyes federales, para instituir tribunales de lo contencioso – administrativo, dotados de plena autonomía para dirimir controversias sobre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, la ley del 26 de Febrero de 1971, publicada en el Diario Oficial del 17 de marzo de 1971 y 4 de enero de 1973, creo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tuvo existencia para el año de 1971, ha sido en gran medida, el modelo para el diseño e implantación de tribunales administrativos similares en otras 21 entidades federativas.

QUINTA.- El artículo segundo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, establece: El Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se compondrá de una Sala Superior integrada por siete Magistrados, y por tres Salas Ordinarias de tres magistrados cada una. Cuando las necesidades del servicio lo requieran, a juicio de la Sala Superior, se formarán Salas Auxiliares integradas por tres Magistrados cada una. La Sala Superior determinará la sede de las Salas Ordinarias y de las Auxiliares.

SEXTA.- De la exposición de motivos de la ley que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, iniciada por el Ejecutivo Federal se desprende los rasgos mas característicos del sistema mexicano de impartición de justicia administrativa plena autonomía, la justicia debe de ser expedita, pronta y pública. Además siempre será, carente de formalidades, para que el propósito no se desvirtué, el Tribunal en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, la que especialmente se propone en beneficio de la clase económica desvalida, donde es mas frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia. La razón que justifica todas estas medidas es que el Tribunal tendrá que conocer principalmente de actos o determinaciones que en su mayoría afectan a

personas, pertenecientes a los sectores mas desfavorecidos de la población, y por ello es preciso que se le facilite el medio de hacer valer sus inconformidades y sus quejas, que se les atienda con amplio espíritu de equidad y con el verdadero propósito, de poner la justicia al alcance del pueblo, sin formalismos que lo estorben ni tecnicismos que lo dificulten.

SÉPTIMA.- La competencia otorgada a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, aún la aquí abordada, resulta limitativa; esta afirmación deviene en virtud de que si no se cuenta con disposición legal expresa para conocer de la competencia antes mencionada los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, no pueden conocer de juicios cuyos casos no se encuentren expresamente previstos en su ley aplicable.

OCTAVA.- Si bien la justicia administrativa, impartida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no ha probado ser lo suficientemente eficaz, si ha aportado lo suyo en cuanto a la forma en que gobernados y gobernantes, conviven y se relacionan. La justicia administrativa, ha surgido en todo momento como una respuesta del hombre a sus necesidades, es decir la solución de sus problemas, en el actuar, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Distrito Federal, en la impartición de justicia, con frecuencia se observan deficiencias, tales como; 1.- El retardo en la solución de los procesos, contenciosos- administrativos, que se ventilan en el Tribunal, ello debido a la carga excesiva de Trabajo; 2.- La falta de seguimiento, de la ejecutoriedad, de las sentencias, emitidas por el Tribunal y su acatamiento, por parte de las autoridades del Distrito Federal; 3.-La acumulación de expedientes en Salas Ordinarias y Auxiliares, del propio Tribunal, tanto de naturaleza fiscal, como contenciosa – administrativa, que impiden, la debida culminación de los procesos instaurados y generan la incertidumbre legal entre las partes, resultando mas afectada la gobernada; 4.-Por ende, la falta de homologación de competencia, con los demás

Tribunales de lo Contencioso – Administrativo de las restantes entidades federativas; 5.-La influencia de factores políticos externos, que hacen que el tribunal tenga que regirse por una directriz interna, en la prosecución y resolución de los juicios instaurados ante el Órgano, por el temor de sus miembros de obtener una menor partida presupuestal, para sus funciones.

Estos problemas, comunes en la impartición de la justicia administrativa, del Distrito Federal , también repercute en la plena jurisdicción, que tiene dotada el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

NOVENA.- La influencia de la justicia administrativa francesa, que es a la que declina, con mayor grado, nuestro sistema de justicia administrativa en México, es bueno; pero no del todo eficiente, ya que los problemas que enuncie en líneas anteriores, son frecuentes. El estudio comparativo, la organización, competencia y funcionamiento, de la justicia administrativa, en otros Estados de Derecho, ha llevado a voltear y comparar a nuestro propio sistema; es mas convincente en el presente trabajo, que el sistema de justicia administrativa portugués, denota dos rasgos de interés, por un lado la facultad calculamentaria, que se dotó al Tribunal de Cuentas de Brasil, y por el otro su sección contencioso – administrativa, del Consejo de Estado, del Tribunal del Tesoro Público , estos dos rasgos hacen que el sistema de justicia administrativa portugués, sea eficiente en si, en la impartición de su tarea.

DECIMA.- México, debe tomar en cuenta lo mejor de ambos sistemas de justicia administrativa, en este caso, la creación de un Tribunal Fiscal del Distrito Federal, no es una idea compleja, si partimos que el crear este órgano colegiado, deberá insertarse dentro del poder ejecutivo local, en donde coexistirá, al lado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como un organismo especializado, el cual se debe de dar a la tarea de realizar una función

calculamentaria, de los impuestos, que son determinados por la Secretaria de Finanzas del Distrito Federal, en una instancia de consulta por los contribuyentes y si de ahí se determinan vicios de fondo y forma, en el acto de naturaleza fiscal, dar la prosecución al juicio de nulidad, en donde se ventile un litigio contencioso – fiscal; pero sobre todo no se debe cometer el mismo error, hay que dotar al órgano desde sus inicios , de una plena jurisdicción, y graduar, en base a la experiencia y resultados que se vayan dando en el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la fuerza legal y el acatamiento de las autoridades fiscales, a las resoluciones emitidas por este Órgano Colegiado.

ONCEAVA.- Para obtener el presupuesto, es necesario indicarle a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que el Órgano que se cree, va a lograr tres funciones esenciales, la primera el ser copártcipe de plena jurisdicción, que requiere el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y le permita a éste , no solamente alcanzar un grado de especialización , en los asuntos que se le hagan de su conocimiento, sino también , que pueda lograr que la justicia sea pronta y expedita y afronte de lleno, la necesidad, de buscar las herramientas legales adecuadas, para graduar y hacer cumplir sus fallos respectivos; la segunda que con la creación de este órgano, se dará a la tarea de certificar el procedimiento contable llevado por las Administraciones Tributarias Locales, para el cálculo y determinación de impuestos, y si de su análisis se desprenden vicios, dará la oportunidad al contribuyente , de proseguir con el juicio de nulidad, y la certeza legal, con la fijación de una sentencia apegada a derecho; la tercera que este modelo ya esta comprobado con Brasil, quién lo maneja a través de un Tribunal de Cuentas y la Sección Contencioso – Administrativa, del Consejo de Estado del Tesoro Público.

PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

UNICA.- Ahora bien , es necesaria la reforma al artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sus fracciones III, V y X, ya que para llevar acabo la hipótesis aquí planteada es necesario, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, deje de conocer , de asuntos de naturaleza fiscal, ello dará pauta a la creación de un Tribunal Fiscal del Distrito Federal, que cumpla con las atribuciones que se enuncian en líneas anteriores, y que delimite su esfera de competencia, de ambos órganos, en donde su competencia enunciativa, sea especifica, permitiendo el tener una jurisdicción plena y con ello, hacer que la justicia sea pronta y expedita. Por lo tanto es de concluir que es necesaria, la reforma del Artículo 23 de Le Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sus fracciones, III, V y X, como primer paso, hacia la modernización del Sistema de Justicia Administrativa en México.

A raíz, de esta propuesta, el esquema del articulo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Distrito Federal, se establecería, de la siguiente forma:

I.- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten 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.- Derogada.

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.- Derogada.

VI.- De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca 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.- Derogada

XI.- De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

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

Esto dará partida a la creación de un Tribunal Fiscal del Distrito Federal, el cuál éste dotado de su propia Ley Orgánica.

27245
ANEXO
COPIA

Servicios Jurídicos Empresariales
GARAY PEREZ MARCO ANTONIO.

V.S.
1. SECRETARIO DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.
2. SUBSECRETARIO DE SEGURIDAD PUBLICA DE LA DIRECCION GENERAL DE CONTROL SECTORIAL.
3. DIRECTOR DE LA UNIDAD DE POLICIA SECTORIAL DOS TEPEYAC.
4. JEFE DE LA UNIDAD DE PLANEACION Y CONTROL DEL SECTOR "3" TEPEYAC.
5. CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

C. MAGISTRADA PRESIDENTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

PRESENTE.

MARCO ANTONIO GARAY PEREZ, presentándose por mi propio derecho y señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, el ubicado en la calle 615 número 220, Colonia Unidad Habitacional San Juan de Aragón, Código Postal 07979, de esta ciudad y autorizando conforme lo dispone el artículo 35 de la Ley del Tribunal a los C.C. MALIBUCHO DAVALOS ALONZO, EDGAR HILLESAS CORTES Y BIBIANA CRUZ ROMERO, una Usad con el debido respeto manifestando:

Que vengo por medio del presente escrito a interponer DEMANDA DE NULIDAD y a efecto de dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 50 de la Ley de la Materia señalo lo siguiente:

I. NOMBRE Y DOMICILIO DEL ACTOR.

Los ya indicados en el proceso del presente escrito.

II. ACTO IMPUGNADO.

1. La resolución definitiva de fecha diecisiete de mayo del 2002, con número de expediente R16019/2001, misma que me fue notificada el día 24 del mes de junio del 2002, fallo que es emitido por el CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL y que en su primer resolutive establece *"Al quedar plenamente acreditada la conducta atribuida al Ciudadano Policía GARAY PEREZ MARCO ANTONIO, debida a sus con su conducta infringe la disciplina en el artículo 53 Fracción I de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, separándose en efecto a sus labores por más de tres semanas, en su artículo de trabajo día, sus servicios a causa justificada, este Cuerpo Colegiado considera lícito y oportuno imponerle como sanción administrativa DESTITUCION DEL EMPLEO, CARGO O COMISION PUBLICA QUE VENIA DESEMPEÑANDO DENTRO DE LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, misma a la que se le fundado en los Considerandos III y IV de la presente Resolución..."*

2. El procedimiento administrativo instaurado por las autoridades demandadas para emitir la resolución que se combate en el presente juicio.

Calle 615 No. 220 Col. San Juan de Aragón C.P. 07979
Tels.: 5577-4985, 5750-1653, 2851-4357, 5799-8750 Nextel: 2585-9182

ANEXO 1.



TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO
FEDERAL

PRIMERA SALA

EX P.: I-3452/02

ACTOR: MARCO ANTONIO GARAY
PEREZ.

AUTORIDAD DEMANDADA:
CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE
LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD
PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

MAGISTRADO INSTRUCTOR: LIC.
CARLOS M. REBOLLEDO BUSTO.

SECRETARÍA DE ACUERDOS: LIC.
AIDA FLORENCIA SILVA OLAYA.

México, Distrito Federal a diecinueve de noviembre del
dos mil dos.- Vistos para resolver en definitiva los presentes autos,
con fundamento en lo dispuesto por los artículos 79 y 80 de la Ley
del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal,
se resuelve:

RESULTANDO:

1.- Por escrito Ingresado en este Tribunal el 26 de julio del
2002, compareció por su propio derecho el C. MARCO ANTONIO
GARAY PEREZ, a demandar la nulidad de la resolución contenida
en el expediente número RH0139/2001, de fecha 16 de mayo del
2002, emitida por el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría
de Seguridad Pública del Distrito Federal.

2.- Admitida la demanda y corridos los traslados de Ley, los
CC. Integrantes del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría
de Seguridad Pública del Distrito Federal, Presidente, Primer
Inspector, Secretario y Primero y Segundo Inspector así como el
Representante de la Contraloría Interna de la Secretaría de
Seguridad Pública, produjeron su contestación a la demanda
haciendo valer causales de improcedencia y sobreseimiento.

3.- En la Audiencia de Ley respectiva, se desahogaron las
pruebas admitidas, no se formularon alegatos por ninguna de las
partes, reservándose este Cuerpo Colegado para dictar
sentencia misma que se pronuncia a continuación.

se adjuntó a su escrito la constancia emitida por el Ayuntamiento Constitucional de Chimalhuacán, Estado de México, motivos por los cuales procede declarar la nulidad de la resolución impugnada por encontrarse indebidamente fundada y motivada.

Resultan aplicables al caso, las jurisprudencias números S.S./J.1 y S.S./J.10, emitidas por la Sala Superior de este Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Distrito Federal que a la letra dicen:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- Para que tenga validez una resolución o determinación de las Autoridades del Poder Judicial del Distrito Federal, se debe citar con precisión el precepto legal aplicable, así como también las circunstancias de hecho y sociales, razones particulares o causas inmediatas que se tienen en cuenta en consideración para la emisión de ese acto; además de que existe una adecuación entre los motivos alegados y las normas aplicables, o sea, que en un caso específico se configuren las hipótesis normativas, requisitos sin los cuales, no puede considerarse como debidamente fundada y motivado el acto de autoridad.

"RESOLUCIONES Y ACTOS DE AUTORIDAD DEBEN ESTAR DEBIDAMENTE FUNDADOS Y MOTIVADOS. LAS RESOLUCIONES Y ACTOS DE AUTORIDAD NOTIFICADOS A UN PARTICULAR QUE AFECTEN SUS INTERESES JURÍDICOS, DEBEN ESTAR DEBIDAMENTE FUNDADOS Y MOTIVADOS. DE LO CONTRARIO, PROCEDE DECLARAR SU NULIDAD, SIN QUE SE CONSIDERE CONVALIDADOS EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA O EN INSTANCIA POSTERIOR DE LA AUTORIDAD."

En consecuencia, la resolución a debate como ha quedado debidamente acreditado se encuentra indebidamente fundada y motivada, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 fracción II de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, resulta procedente declarar la nulidad de la resolución impugnada, quedando obligada la autoridad demandada, CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, a restituir al actor en el goce de sus derechos indebidamente afectados, debiendo dejar sin efectos la resolución que se impugna, dentro de un término improrrogable de VEINTE DIAS HÁBILES, contados a partir de que surta efectos la notificación del presente fallo, para el efecto de emitir otra debidamente fundada y motivada, tomando en consideración el escrito presentado por el actor el día 5 de enero de 2001.



TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL

JUICIO NUM: I-3452/02
5

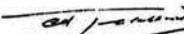
Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 79, 80, 81 fracción II y 82 de la Ley que rige a este Tribunal, se resuelve:

PRIMERO.- Resultaron infundadas las causales de improcedencia y sobreesimiento planteadas por la autoridad demandada por lo que no se sobresee el presente juicio.

SEGUNDO.- Se declara la nulidad de la resolución impugnada, misma que ha quedado debidamente detallada en el resultado 1.- del presente fallo, para los efectos consignados en la parte final del considerando II.- de esta sentencia.

TERCERO.- NOTIFIQUESE PERSONALMENTE y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron y firman los CC. Magistrados integrantes de la H. Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Licenciados CARLOS M. REBOLLEDO BUSTO, PRESIDENTE E INSTRUCTOR, JOSE LUIS MOCTEZUMA OROZCO Y JORGE A. FERNANDEZ SOUZA, ante la C. Secretaria de Acuerdos, Licenciada Aida Florencia Silva Olaya, que da fe.-


MAG. LIC. CARLOS M.
REBOLLEDO BUSTO


MAG. LIC. JOSE LUIS
MOCTEZUMA OROZCO


MAG. LIC. JORGE A. FERNANDEZ SOUZA


LA C. SECRETARIA DE ACUERDOS:
LIC. AIDA FLORENCIA SILVA OLAYA



TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO
FEDERAL

RECURSO DE APELACION NUMERO: 9951/2002

JUICIO NUMERO: I-3452/2002

ACTOR:
MARCO ANTONIO GARAY PEREZ

AUTORIDAD DEMANDADA:
CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA
SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA DEL
DISTRITO FEDERAL

APELANTE:
CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA
SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA DEL
DISTRITO FEDERAL A TRAVES DE SU
AUTORIZADO JUAN GABRIEL QUIJANO
GONZALEZ.

MAGISTRADA PONENTE:
LICENCIADA LAURA EMILIA ACEVES GUTIERREZ.

SECRETARIO:
LICENCIADO ARMANDO ESTRADA CARBAJAL.

Acuerdo de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso
Administrativo del Distrito Federal, correspondiente a la sesión
plenaria del diecinueve de mayo del dos mil tres.-----

RESOLUCION AL RECURSO DE APELACION número
9951/2002, interpuesto ante este Tribunal por el Consejo de
Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del
Distrito Federal, a través de su autorizado Juan Gabriel Quijano
González en contra de la sentencia dictada el diecinueve de
noviembre del año dos mil dos, por la Primera Sala Ordinaria
en el juicio número I-3452/2002.

RESULTANDOS

1.- Por escrito presentado el día veintiséis de julio del año dos
mil dos, en la Oficialía de Partes del Tribunal de lo Contencioso
Administrativo del Distrito Federal, Marco Antonio Garay Pérez
por su propio derecho, demandó al Consejo de Honor y Justicia

RESUELVE

PRIMERO Se desestima el único agravio expresado por la autoridad apelante, por los motivos que se precisan en el considerando II de esta resolución y como consecuencia;

SEGUNDO Se confirma en todas y cada una de sus partes la sentencia dictada el día diecinueve de noviembre del año dos mil noventa y tres por la Primera Sala Ordinaria de este Tribunal.

TERCERO Notifíquese personalmente y con testimonio de la presente resolución, devuélvase a la Sala de Origen el expediente citado y archívese el recurso de apelación número 995120002

Así por unanimidad de los votos, lo resolvió la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sesión integrada por los CC. Magistrados, Ulicenciados Víctor Eugenio Quiroz de Carrillo, Presidente; César Castañeda Rivas, Jaime Araya Velázquez, José María Saldaña Saldaña, Humberto Saldaña Saldaña, Ileana Silvia Escamilla y Lorena Rosales Arceaga Rodríguez.

Fue Secretario General de Apelación, el C. Magistrado, Ulicenciado Laura Emilia Aceves Gutiérrez.

Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por los artículos 20 fracción II, 21 fracción XII y demás relativos de la Ley que rige a este Tribunal. Firman la presente resolución los CC. Magistrados antes mencionados, bajo el C. Escrutinio General de Scrutinio, según de fe.

LA PRESIDENTA

MAG. LIC. VICTORIA EUGENIA QUIROZ DE CARRILLO

MAG. LIC. RICARDO CASTAÑEDA RIVAS

MAG. LIC. VÍCTOR BAILE SALDAÑA SALDAÑA

MAG. LIC. LAURA EMILIA ACEVES GUTIERREZ

MAG. LIC. JAIME ARAYA VELÁZQUEZ

MAG. LIC. HUMBERTO SALDAÑA SALDAÑA

MAG. LIC. LAURA EMILIA ACEVES GUTIERREZ

SECRETARIO GENERAL DE APELACIONES

SECRETARIO GENERAL DE APELACIONES



Consejo de Honor y Justicia
RESOLUCIÓN
EXPEDIENTE RH/0139/7001

--- En la Ciudad de México Distrito Federal a los 13 trece días del mes de
marzo de dos mil tres. ---

V I S T O S

... de nueva cuenta los autos para cumplimentar la Resolución
pronunciada por la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso
Administrativo del Distrito Federal de fecha diecinueve de noviembre de
dos mil dos, notificada a este Cuerpo Colegiado el pasado treinta de enero
de dos mil tres, relativa al Juicio de Nulidad número I-3452/02,
promovido por el Ciudadano MARCO ANTONIO GARAY PEREZ, contra
los de este Consejo de Honor y Justicia; y ---

R E S U L T A N D O

- - 1.- En fecha dieciséis de mayo de dos mil dos, este Consejo de
Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal,
legitimadamente integrado dictó resolución dentro del expediente
RH/0139/7001 instaurado en contra del Ciudadano Policía MARCO
ANTONIO GARAY PEREZ, al tenor de los siguientes puntos resolutorios: -

PRIMERO.- A queda plenamente acreditada la conducta del
Ciudadano Policía GARAY PEREZ MARCO ANTONIO, debido a que
con su conducta infringió lo dispuesto en el Artículo 52 fracción I de la
Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, consistente en **VIOLAR
SUS DEBERES POR UNA DE TRES OCASIONES, EN UN PERÍODO DE TERCERA
DÍAS, EN PERJUICIO A LA JUSTICIA**, este Cuerpo Colegiado
considere justo y equitativo imponerle como sanción administrativa
**DESTITUCIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN PÚBLICA QUI
VENIA DESEMPEÑANDO DENTRO DE LA SECRETARÍA DE
SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL** atento a lo
expuesto y fundado en los Considerandos III y IV de la presente
Resolución. SEGUNDO.- Notifíquese personalmente al Ciudadano
Policía GARAY PEREZ MARCO ANTONIO, el contenido de la presente
resolución. TERCERO.- Remítase copia de la presente Resolución al
Ciudadano Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal,
así como a las autoridades competentes para los efectos legales a que haya
lugar. CUARTO.- Agréguese copia de la presente Resolución a
expediente u hoja de servicio del Ciudadano GARAY PEREZ MARCO
ANTONIO y en su oportunidad archívese el presente asunto como tota
y definitivamente concluido. ---

- - - 2. Inconforme con la Resolución anterior, el Ciudadano MARCO
ANTONIO GARAY PEREZ, demandó la nulidad de la Resolución
pronunciada por este Cuerpo Colegiado y otras Autoridades, dando lugar
al Juicio de Nulidad número I-3452/02, pronunciándose en fecha
diecinueve de noviembre de dos mil dos, la Primera Sala del Tribunal de lo
Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el sentido de: ---

TERCERO.- Resolutorios de nulidad no causan efecto retroactivo y
los planteados por la autoridad demandada por lo que no



Consejo de Honor y Justicia
RESOLUCION
EXPEDIENTE RH/0139/01

Como las condiciones exteriores, los medios de ejecución de la conducta atribuida (en este caso de omisión) y su gravedad; con fundamento en los artículos 121 apartado "B" fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 16, 17, 52 fracción I, 53 fracción I y 55 fracción III de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, este Consejo Colegiado estima justo y equitativo imponer como sanción administrativa al ~~ciudadano~~ **DESEMPEÑANDO DENTRO DE LA POLICÍA DEL DISTRITO FEDERAL** atento a lo expuesto y fundamentado, en Considerando IV de la presente resolución.

es de resolverse y se -----

R E S U E L V E

PRIMERO.- Se declara insubsistente la Resolución dictada por este Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública en fecha dieciséis de mayo de dos mil dos, dentro del procedimiento RH/0139/01, instruido al Ciudadano Policía **MARCO ANTONIO GARAY PEREZ.**

[Handwritten signature]

SEGUNDO.- En cumplimiento a la resuelto por la PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, mediante el dictamen de fecha diecinueve de noviembre de dos mil dos, dentro del Juicio de Nulidad número I-3452/02 relativo a la acreditación de la conducta atribuida al Ciudadano Policía **MARCO ANTONIO GARAY PEREZ** previsto en el artículo 52 fracción I de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, consistente en **FALTAR A SUS DEBERES POR UN PERÍODO EXCESSIVO DE LOS TREINTA DÍAS NATURALES SIN PERMISO O CAUSA JUSTIFICADA**, los días **veinticinco, veintiséis, veintisiete y veintiocho de diciembre de dos mil respectivamente**; se estima justo y equitativo imponerle como sanción administrativa, **la DESTITUCIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN QUE VENÍA DESEMPEÑANDO DENTRO DE LA POLICÍA DEL DISTRITO FEDERAL**; atento a lo expuesto y fundamentado en la presente resolución.

[Handwritten signature]

TERCERO.- Notifíquese personalmente al Ciudadano Policía **ANTONIO GARAY PEREZ**, sobre el contenido y alcance de la presente resolución, relacionando sobre el mismo, el contenido y alcance de la misma, para informarse de la misma, en términos de lo previsto por el artículo 56 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

CUARTO.- Una vez cumplido lo dispuesto en Resolutivo que antecede, remítase original de la presente Resolución a la PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, informando sobre el cumplimiento a lo ordenado mediante Sentencia de fecha diecinueve de noviembre de dos mil dos, relativa al Juicio de Nulidad identificado con el número I-3452/02,

QUEJOSO: MARCO ANTONIO
GARAY PEREZ
AMPARO INDIRECTO
DEMANDA INICIAL

C. JUEZ DE DISTRITO EN TURNO, EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
DISTRITO FEDERAL.

PRESENTE.

MARCO ANTONIO GARAY PEREZ, promoviendo por mi propio derecho y señalando como domicilio, para oír y recibir, toda clase de documentos, notificaciones y valores, el ubicado en Calle Brillante, Número 81, Col. Estrella, Código Postal 07810, México Distrito Federal, y autorizando en términos y para los efectos del artículo 27 de la Ley de Amparo, al C. LICENCIADO EN DERECHO ALVARO RAMOS GONZALEZ, CON NUMERO DE CEDULA PROFESIONAL 1170426, ASI COMO A LOS ESTUDIADOS DE DERECHO MAURICIO DÁVALOS ALONZO, ABEL RAMOS SOLTERO, JONATHAN GARZA MIRANDA, JOSE MANUEL PEREZ MAITIÑÓN, ante Usted con el debido respeto comparezco para exponer:

Que vengo por medio, del presente escrito y con fundamento, en los artículos 1, 4, 5, 21, 114 fracción I, 116 y demás relativos y aplicables, de la Ley de Amparo, a solicitar el AMPARO Y PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA FEDERAL, en contra de la resolución definitiva RH/0139/01, la cual recayó con el objeto de dar cumplimiento a la resolución definitiva dictada en el juicio de nulidad I-3452/02 de fecha 19 de noviembre del 2002, emitida por la Primera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, misma que me fue notificada con fecha 24 de julio del 2003 por parte de la Vocal Suplente. Representante de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal; por lo que atento a lo establecido, en el numeral 116 de la Ley de la Materia, se manifiesta:

I. EL NOMBRE Y DOMICILIO DEL QUEJOSO Y DE QUIEN PROMUEVE EN SU NOMBRE.

Mismos que ya han sido precisados, en el preámbulo de este escrito inicial.

II. NOMBRE Y DOMICILIO DEL TERCERO PERJUDICADO.

No existe en el presente asunto.

III. LA AUTORIDAD O AUTORIDADES RESPONSABLES.

1. El C. Presidente del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFIA.

ALVAREZ GENDIN, Sabino, Teoría y Practica de lo Contencioso Administrativo, segunda edición, editorial Bosch, Barcelona 1960.

ANZALDUA CATALAN, Luz Gisela. La Autonomía de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México. Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Segundo Numero Extraordinario, Diciembre 1997, Toluca, Edo., de México.

BIESTA, Rafael, Derecho Administrativo, quinta edición, volumen IV, editorial Roque Depalma, Buenos Aires 1956.

CARRILLO FLORES , Antonio, Justicia Federal y la Administración Publica, segunda edición, editorial Porrúa, México 1973.

CANOVA GONZALEZ, Antonio. Criterios de Procedencia de las Medidas Cautelares en el Contencioso Administrativo. Revista de Derecho Publico. No. 61 – 62, Enero – Junio 1995, Caracas Venezuela.

CRETELLA JUNIOR, Jose. Direito Administrativo. Brasil, Editora da Universidade de Sao Paulo, 1973, 2v.

DENARI, Zelmo. Uma proposta de reforma do procedimento administrativo. Revista da Procuraduría Geral do Estado de Sao Paulo. No. 44, Dezembro 1995, Sao Paulo Brasil.

FARID VAZQUEZ RODRÍGUEZ, Alfredo. Memorial del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, Segundo numero extraordinario, Toluca, Estado de México.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo, editorial Jurídicos: Mc Graw Hill. México 1997.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, editorial Porrúa, México 1999.

GONZALEZ, PEREZ, Jesús. La reforma de la legislación procesal administrativa. Madrid, España. Editorial Civitas. 1992.

LARES, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. Publicaciones de 1978, UNAM 1978.

MARTINEZ MORALAES, Rafael, Derecho Administrativo: tercer y cuarto curso, segunda edición, editorial Oxford University Press Harla, México 1997.

MEYER, Otto, Derecho Administrativo Aleman, Volumen IV, Editorial Depalma, Buenos Aires 1954.

MONTESQUIEU, Charles. Del espíritu de las Leyes, novena edición, editorial Porrúa, colección sepan cuantos, México 1977.

SARIA, Eustargio. Derecho Administrativo, tercera edición, editorial Temis, Bogota 1957.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, quinta edición, editorial Porrúa, México 1959.

VILLAR Y ROMERO, José Ma. Derecho Procesal Administrativo , 2ª. Ed., aumentada y corregida. Madrid España, Revista de Derecho Privado. 1948 xxii, 549p. Serie G. Manuales de Derecho, Economía y Hacienda.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, Derecho Administrativo, editorial Tipografía, Editorial, volumen V y VI, Buenos Aires 1949.

WADE. H.W.R. Derecho Administrativo, ediciones del Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1971.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley de Justicia Fiscal.

Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, Mayo de 1853.

Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.