



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS EN EL TRIBUNAL DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL  
COMO TRIBUNAL DE PLENA JURISDICCION.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**JESUS ALEJANDRO MARTINEZ GARCIA**



DIRECTOR DE TESIS: LIC. JAIME ARAIZA VELAZQUEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA,

2004

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y  
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 23 de septiembre de 2004.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante, **MARTÍNEZ GARCÍA JESÚS ALEJANDRO** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS EN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL COMO TRIBUNAL DE PLENA JURISDICCIÓN"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

**"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"**.

Atentamente  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"**  
Director.

  
LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES.

FACULTAD DE DERECHO

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional.  
NOMBRE: José Alejandro Martínez  
García  
FECHA: 27- octubre - 2004  
FIRMA: [Firma]  
**DEDICATORIA**

**A mis padres, Alejandro y Paz.**

*Gracias por su cariño, los sacrificios y noches de desvelo que han pasado para hacer de mi un hombre; por estar conmigo cada día de mi vida, apoyándome y dándome el consejo y la palabra de aliento precisa en los momentos difíciles.*

**A mi tía Lucy.**

*Gracias por el carácter que en mí has forjado y, sobre todo, por el amor que siempre me has dado.*

**A la memoria de mis abuelos Mary, Luis, Geno y Miguel.**

*Gracias por cuidar de mi desde su nuevo hogar.*

**A la Universidad Nacional Autónoma de México.**

*Por permitirme llevar a cabo mi formación profesional en las aulas de su Facultad de Derecho, y por haberme abierto las puertas a un mundo que a muchos les es desconocido.*

**A Dios.**

*Mi guía constante en el camino de la vida.*

## UN ESPECIAL AGRADECIMIENTO A:

**Licenciado Jaime Araiza Velázquez.-** Magistrado Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, un universitario nato y admirable catedrático, de quien he recibido innumerables muestras de afecto, y a quien agradezco de forma infinita su enseñanza en las aulas y haber dirigido la presente tesis profesional.

**Licenciada Laura Emilia Aceves Gutiérrez.-** Magistrada Titular de la Ponencia Uno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a quien tanto cariño y admiración le profesó. Gracias por su apoyo incondicional, por alentarme en todo momento en el ámbito académico y profesional, así como por permitirme colaborar a su lado.

**Licenciado Adalberto Gutiérrez Montoya.-** Coordinador de Asesores en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, quien siempre de la manera más cordial y amistosa, atendió todos los planteamientos formulados con relación al presente trabajo profesional a fin de perfeccionarlo.

**Licenciada Victoria Eugenia Quiroz Pesquera.-** Magistrada Titular de la Ponencia Dos de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, quien posee una excepcional calidad humana, y quien siempre ha estado al tanto de la realización de esta tesis.

**A mis muy queridos amigos Enrique, Victor, e Irais.-** Por tener la mágica cualidad de hacerme sentir, cada vez que nos reunimos, como si todavía fuéramos unos niños.

**A mis grandes amigos Sandy, Gustavo, Paola, César, Mireya y Raúl.-** Por haber pasado la mejor época de nuestra vida estudiantil juntos. Sandy, gracias por brindándome tu apoyo y fortaleza en cada momento.

**A todos los integrantes de la Ponencia Uno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.-** Muy en especial a los Licenciados: Magali Mendoza Ríos, Gonzalo Delgado Delgado, Ana Claudia de la Barrera Patiño, Armando Estrada Carbajal, Mamselle Buitrón Moctezuma, Raúl Murillo Alvarez, Silvia Kaliz Piña, Katia Meyer Feldman y Nancy Cano Castrejón, por ser quienes, de alguna u otra forma, me incentivan a ser mejor cada día en mi desarrollo profesional y de quienes tanto he aprendido en todos los aspectos.

**A cada uno de mis maestros.-** Por haber colaborado en mi formación profesional, y por enseñarme a respetar y enaltecer a nuestra querida "alma mater".

## INDICE

### INTRODUCCION.

<b>CAPITULO I.- LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN MEXICO (EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL) .....</b>	<b>1</b>
<b>1.- ANTECEDENTES DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN MEXICO. ....</b>	<b>4</b>
1.1 LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1853. ....	4
1.2 LA CONSTITUCION DE 1857. ....	8
1.3 LA CONSTITUCION DE 1917. ....	12
1.4 LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936. ....	14
1.5 REFORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS A LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ....	17
<b>2.- LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. ....</b>	<b>24</b>
<b>3.- NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. ....</b>	<b>37</b>
3.1 LA AUTONOMIA Y PLENA JURISDICCION. ....	39

<b>CAPITULO II.- LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y LAS INSTANCIAS PARA EXIGIR SU EJECUCION. ....</b>	<b>46</b>
<b>1.- LAS SENTENCIAS DICTADAS EN PRIMERA INSTANCIA. ....</b>	<b>47</b>
1.1 SOBRESEIMIENTO. ....	50
1.2 VALIDEZ. ....	55
1.3 NULIDAD. ....	55
1.3.1 NULIDAD PARA EFECTOS. ....	58
1.3.2 NULIDAD LISA Y LLANA. ....	62
1.3.3 OTROS TIPOS DE NULIDAD. ....	66
<b>2.- LAS RESOLUCIONES RECAIDAS AL RECURSO DE APELACION. ....</b>	<b>68</b>
2.1 REVOCAR. ....	70
2.2 CONFIRMAR. ....	71
2.3 MODIFICAR. ....	73
<b>3.- INSTANCIAS PARA EXIGIR LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. ....</b>	<b>73</b>
3.1 LA INSTANCIA DE QUEJA. ....	74
3.1.1 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD. ....	74
3.1.2 PROCEDIMIENTO DE QUEJA. ....	77
3.2 EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ....	83

3.2.1 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD. ....	84
3.2.2 PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO. ....	86

<b>CAPITULO III.- LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO INTERNO. ....</b>	<b>92</b>
1.- ESTADO DE MEXICO. ....	92
2.- NUEVO LEON. ....	100
3.- JALISCO. ....	106

<b>CAPITULO IV.- LA ACTUAL INEFICACIA EN LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL COMO TRIBUNAL DE PLENA JURISDICCION. ....</b>	<b>119</b>
1.- LA INOBSERVANCIA DE LA PLENA JURISDICCION DE LA QUE ESTA INVESTIDO EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. ....	119
2.- DEFICIENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCION RECAIDA A LA INSTANCIA DE QUEJA. ....	127
3.- PROPUESTAS PARA LOGRAR LA DEBIDA EJECUCION DE	

LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. ....	147
CONCLUSIONES. ....	156
BIBLIOGRAFIA. ....	161

## INTRODUCCION

La Administración Pública en el Distrito Federal se encuentra en constante actuación, emitiendo actos de autoridad que de alguna u otra manera afectan la esfera jurídica de los administrados, colocándolos en situaciones jurídicas que en muchas ocasiones les son por demás adversas y con las cuales se encuentran frecuentemente en desacuerdo.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es el órgano jurisdiccional encargado de fungir como una contraloría jurídica de los actos de las autoridades administrativas del Distrito Federal, por lo que siendo éste órgano el competente para juzgar respecto de la legalidad de dichos actos, constantemente se encuentra emitiendo sentencias mediante las cuales puede reconocer su validez, o bien, declarar su nulidad dependiendo si éstos se ajustan o no a derecho.

Sin embargo, a diferencia de los órganos jurisdiccionales de simple nulidad, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal de "plena jurisdicción", por lo que a través de sus fallos puede establecer la obligación de las autoridades responsables para que restituyan el derecho indebidamente afectado o desconocido al administrado que ha obtenido un fallo a su favor.

No obstante lo anterior, es muy frecuente que cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal emite sentencias que declaran la nulidad de los actos o resoluciones impugnadas, éstas no sean acatadas de manera voluntaria por las autoridades, sino que se omite su cumplimiento dejando a los administrados con una sentencia que les resulta favorable, pero sin que su esfera jurídica deje "de facto" de encontrarse afectada por el acto de autoridad declarado nulo.

Ante esta situación, la parte actora en el juicio de nulidad se ve obligada a solicitar el cumplimiento forzoso de la sentencia respectiva a través de la instancia de "queja", figura jurídica que en muchos casos no resulta ser la más eficaz para hacer efectivo el cumplimiento de un fallo dictado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Es por eso que en el presente trabajo nos daremos a la tarea de analizar el procedimiento y los medios con que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para hacer cumplir sus sentencias, siendo éste un tribunal de "plena jurisdicción". Además, se formularán una serie de propuestas para rediseñar el procedimiento de su ejecución, esto con el objeto de hacer más operativa y factible la materialización de sus fallos.

La tesis que se presenta ha sido dividida en cuatro capítulos. En el primero de ellos habremos de analizar el devenir histórico de la jurisdicción

administrativa en nuestro país, enfocándolo siempre al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, desentrañando su naturaleza jurídica y sus aspectos esenciales.

En el segundo capítulo se hará un estudio de las distintas determinaciones que pueden tomarse en las sentencias emitidas tanto por las Salas Ordinarias y Auxiliares, como por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y las formas en que los administrados pueden exigir el cumplimiento de los fallos que les son favorables.

En el tercer capítulo analizaremos los procedimientos para ejecutar las sentencias con que cuentan los tribunales en materia administrativa del Estado de México, Nuevo León y Jalisco, para efecto de compararlos con los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a fin de determinar en qué medida éstos son más eficaces y si algunos pudieran tener aplicación en el Distrito Federal, o bien, si pueden ser tomados como base para diseñar medios para hacer cumplir las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de ésta ciudad capital.

Por último, en el cuarto capítulo realizaremos una crítica al procedimiento y medios con que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para hacer cumplir sus sentencias, además de analizar un caso

práctico para demostrar la ineficacia de los mismos, haciendo las respectivas propuestas para reformar el capítulo XI de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con el objeto de materializar a la brevedad y con la mayor eficiencia los fallos emitidos por éste órgano jurisdiccional.

**LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS EN EL TRIBUNAL DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL COMO  
TRIBUNAL DE PLENA JURISDICCION**

**CAPITULO I.- LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN MEXICO (EL  
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO  
FEDERAL)**

El derecho es, sin lugar a dudas, una de las creaciones humanas más importantes de la historia. Gracias a la existencia del orden jurídico las sociedades se han desarrollado de manera civilizada en distintas épocas, tan es así que los más grandes pensadores se han pronunciado acerca del espíritu de esta ciencia.

El gran jurista Ulpiano afirmaba que la idea que entraña el concepto de "derecho" derivaba en tres preceptos, que además expresaban lo necesario para lograr la convivencia entre los hombres, siendo estos: "*Honeste Vivere, alterum non Laedere et Suum cuique tribuere*: Vivir honestamente, no dañar a nadie y dar a cada quién lo suyo"<sup>1</sup>, apotegmas que afirma constituyen los pilares de toda sociedad civilizada, y que debían ser respetados y defendidos para alcanzar la "justicia", definida por el insigne jurisconsulto de la siguiente

---

<sup>1</sup> Ventura Silva Sabino, "Derecho Romano", 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pag. 61.

manera: "*Iustitia est constants et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*". La justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho."<sup>2</sup>

Así, en el mundo contemporáneo y debido a la constante actividad de la administración pública, han surgido conceptos como la denominada "justicia administrativa", a la cual definimos como: Todos aquellos mecanismos jurídicos por medio de los cuales se controla la legalidad de los actos de la administración pública, a efecto de proteger los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.

Al igual que el anterior, constituye parte total de la presente investigación la llamada "jurisdicción administrativa", concepto que a nuestro juicio se refiere a: La intervención de un órgano jurisdiccional, autónomo, imparcial e independiente, a cuya revisión se someten los actos de la administración pública que el accionante reputa como ilegales.

Existen fundamentalmente tres sistemas para lograr el sometimiento de la actuación de las autoridades administrativas al derecho: el inglés o judicialista; el francés o continental, y el gestional o escandinavo (ombudsman).

En cuanto a jurisdicción administrativa se refiere, México después de una serie de etapas transitorias, tanto en el ámbito Federal, como en diversas de

---

<sup>2</sup> Ibidem. pag. 60.

sus entidades federativas –incluyendo el Distrito Federal-, ha finalmente adoptado el modelo francés, que parte de la idea de “separación de poderes” (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en donde prevalece la idea de que con esta separación se evitaría la concentración de funciones en cada uno de ellos, de tal manera que ningún poder podría interferir u obstruir la función de otro, razón por la cual los actos de la administración pública no pueden ser revisados por el Judicial pues se atentaría contra este principio fundamental.

Así pues, y conforme al modelo francés han surgido órganos formalmente administrativos con una función jurisdiccional, encargados de dirimir los conflictos suscitados entre los gobernados y las autoridades de la administración pública, en donde se cuestiona la legalidad de los actos emitidos por éstas y que afectan la esfera jurídica de aquellos, constituyendo verdaderos tribunales especializados en materia administrativa que desde sus orígenes han pasado por tres momentos importantes: primeramente la “**justicia retenida**”, que aparece con el Consejo de Estado en Francia, órgano que únicamente proponía proyectos para dirimir las controversias entre los particulares y el Estado, pero al ser dependiente del Ejecutivo, éste último podía o no atender a los proyectos elaborados, por lo cual la administración pública retenía para sí la revisión de sus actos; la segunda etapa se identifica con la llamada “**justicia delegada**”, en donde no obstante el Consejo de Estado ya contaba con atribuciones para decidir respecto de las controversias, éste continuaba ligado al Ejecutivo, el cual delegaba en este Consejo la facultad para examinar sus

actos; y por último la tercera etapa en donde aparece la denominada “**justicia autónoma**”, pues el órgano encargado de dirimir las controversias se separa totalmente del Ejecutivo, adquiriendo dos características fundamentales que son *la imparcialidad y la especialidad*, mismas que fungen como piezas clave para el correcto desempeño y funcionamiento de dichos tribunales.

## 1.- ANTECEDENTES DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

La jurisdicción administrativa en México ha tenido un devenir histórico de suma importancia, y que en la actualidad ha dado lugar a la existencia, en la capital del país, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en cuya ejecución de sus sentencias se centra el presente trabajo.

### 1.1.- LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1853.

Siendo Presidente de la República Antonio López de Santa Anna, el 25 de mayo de 1853 se expidió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, esto gracias al arduo trabajo que el entonces Ministro de Hacienda Teodosio Lares desempeñó al elaborar el proyecto de este ordenamiento, por lo cual se le conoció como “Ley Lares”.

La Ley Lares fue creada siguiendo el modelo francés, incluyendo la existencia del Consejo de Estado y creando un Consejo de Ministros, además de separar el ámbito competencial de las autoridades judiciales y administrativas, esto a través de su artículo segundo que establecía un catálogo en que se enunciaban de manera limitativa las que eran las llamadas "cuestiones de administración".

El Consejo de Ministros estaba compuesto por cinco consejeros abogados y un secretario, nombrados por el Presidente de la República y en su interior existía una sección de lo contencioso administrativo en donde se tramitaba la primera de las dos instancias en el procedimiento.

El Consejo de Estado era la segunda instancia y se componía por veintiún individuos y se dividía en cinco secciones:

- 1.- Relaciones Exteriores.
- 2.- Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.
- 3.- Fomento, Colonización, Industria y Comercio.
- 4.- Guerra y Marina.
- 5.- Hacienda.

En el capítulo II del Reglamento de ésta Ley, el cual fue expedido en la misma fecha, se establecen las bases para el desarrollo del procedimiento administrativo, mismo que comenzaba con la llamada "fase voluntaria", mediante la presentación ante el ministerio una "Memoria" en donde se debían exponer de manera clara y sencilla tanto los hechos como los fundamentos legales, fijando en conclusiones precisas el objeto de la reclamación y enunciando las piezas que presentaren en apoyo de su demanda.

En dicho procedimiento se establecía un plazo de un mes para poder arreglar el negocio y si en ese transcurso no se resolvía, se pasaba a la sección de lo contencioso del Consejo, dándose aviso al que presentó la memoria y al Procurador General, quien defendía a la administración. Con el aviso que se daba a la parte que reclamaba se fijaba el carácter contencioso del negocio.

Posteriormente, la sección de lo contencioso mandaba que se comunicara la reclamación y documentos al Procurador General para que contestara en un término de veinte días, comunicándole dicha contestación a la contraria para que en el término de tres días replicara.

En caso de presentación de pruebas, la sección de lo contencioso fijaba los hechos y determinaba el término para el desahogo de dichas pruebas. Cerrada la fase probatoria se dictaba un auto abriendo el periodo de alegatos con un plazo de seis días a cada parte.

Posteriormente, al darse por concluida la discusión se debía dictar resolución en un término de quince días, y en el caso de que ninguno de los ministros reclamare y las partes se conformaren, dicha resolución se ejecutaba terminando así el negocio.

Una vez notificada la resolución y respecto de esta, los ministros podían inconformarse avisándole a la sección de lo contencioso y pidiéndole el expediente en el término de diez días contados a partir de que recibían la copia de la resolución y el asunto quedaba sometido a la discusión del gobierno en Consejo de Ministros. Igualmente las partes podían inconformarse con la resolución manifestándolo en el momento de su notificación, o dentro del término de diez días, pues si no era así se les consideraría conformes sin que sobre esto se admitiera recurso alguno.

Por su parte, en el Capítulo III de la resolución impugnada se establecían de manera limitativa, los recursos que admitía la resolución, siendo estos:

- a) Recurso de aclaración: Este tenía como finalidad de aclarar si la resolución era contradictoria, ambigua o imprecisa.
- b) Recurso de nulidad: Se interponía por defectos en el procedimiento los cuales se señalaban de manera limitativa, considerándose como tales los siguientes:
  - El no haber sido llamada la parte a juicio.

- El no haber sido oído según se dispone en el propio reglamento.
- El no haber sido citada alguna de las partes para prueba o para sentencia.

“Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial en materia de administrativa, en el Presidente de la República.”<sup>3</sup>

## 1.2 LA CONSTITUCION DE 1857.

El período en que estuvo vigente la Constitución de 1857 se caracteriza por el debate sobre la constitucionalidad del contencioso administrativo, ya que en su artículo 50 consagraba de manera dogmática la división de poderes, además de que en el propio ordenamiento se entregó la resolución de las controversias de lo contencioso administrativo al conocimiento del Poder Judicial conforme a la tradición legislativa de la época, por lo cual la Suprema

---

<sup>3</sup> Margáin Mantou, Emilio, “De lo contencioso administrativo; de anulación o de ilegitimidad”, Editorial Porrúa, México, 2000. pág. 64.

Corte de Justicia de la Nación tenía la última palabra en cuanto a la jurisdicción administrativa de aquéllos tiempos.

Por su parte, el artículo 97, fracción I constitucional establecía lo siguiente: "Artículo 97.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:  
I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales".

Así pues, al establecer la competencia de los tribunales de la Federación en este sentido, entró en polémica la creación de tribunales de lo contencioso administrativo, pues para muchos éste sistema violaba el principio de división de poderes al considerar que la Administración, al juzgar en materia administrativa, concentraba facultades correspondientes eminentemente al Poder Judicial.

En este contexto, era necesario determinar cuál era el sistema que de acuerdo a la Constitución de 1857 debía sustituir al contencioso administrativo, surgiendo diversas opiniones, y entre ellas las tres más importantes:

- a) La tesis Vallarta: El Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio Vallarta afirmaba que todas las cuestiones contencioso administrativas se encontraban dentro de las facultades y debían ser resueltas por el Poder Judicial Federal, mediante el mismo procedimiento

establecido para las otras clases de controversias, y agregó "Pretender establecer en México, un contencioso administrativo del tipo europeo, quebrantaba la Constitución, supuesto que era parte del sistema que nunca podía reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que, por tanto, todo lo contencioso, por virtud de la citada fracción I, del artículo 97, era de incumbencia natural de los jueces".<sup>4</sup>

"A partir de 1857 –salvo el periodo llamado segundo imperio-, y hasta la década de los treinta, existió entre los estudiosos del derecho mexicano la creencia en la eficacia del sistema judicialista para el trámite de la jurisdicción administrativa."<sup>5</sup>

- b) La tesis Pallares: La postura de Jacinto Pallares se diferenciaba de la anterior, respecto del procedimiento para la resolución de las controversias contencioso administrativas, pues sostenía que éstas sólo podían ser resueltas a través del Juicio de Amparo.

"Algunos creían que conforme a la redacción del artículo 97, fracción I, de la Constitución de 1857, el órgano jurisdiccional solamente podría ser un

---

<sup>4</sup> Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo Segundo Curso", 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, Pag. 805.

<sup>5</sup> Vázquez Alfaro José Luis, "Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano", 1ª edición, Editorial UNAM, México, 1991, pág 136.

tribunal del Poder Judicial Federal y el medio o vía, el juicio de amparo"<sup>6</sup>, sostenía el jurisconsulto en su obra "*El Poder Judicial*".

- c) La Tesis Mariscal: Ignacio Mariscal afirmaba que el Poder Judicial Federal no podía resolver las controversias de carácter administrativo sin que previamente existiera una legislación del Congreso que estableciera esa competencia y el procedimiento específico para su resolución.

Esta es la tesis que adoptó Antonio Carrillo Flores para justificar la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, quien al respecto afirmaba: "La tesis Mariscal nos pareció más sólida a los autores de la Ley de Justicia Fiscal, pues no aceptábamos que, de un precepto que simplemente atribuye competencia a los Tribunales Federales para conocer de asuntos civiles y mercantiles –no, adviértanse bien, de asuntos administrativos o gubernativos-, pudiera desprenderse que esos tribunales *tuviesen el poder de anular o revocar las decisiones de la administración pública*. Esta potestad, por su gravedad, por su trascendencia, creíamos que reclamaba un fundamento más concreto"<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Pallares, Jacinto, "El Poder Judicial", México, pág. 176.

<sup>7</sup> Carrillo Flores, Antonio, "Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación", Estudios de derecho administrativo y constitucional, Editorial UNAM, México, 1987, pág. 206.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la legislación posterior a 1857 adoptaron la tradición judicialista de Vallarta con apoyo en el artículo 97, fracción I constitucional.

### 1.3 LA CONSTITUCION DE 1917.

En éste apartado, nos referiremos al trato que se le dio originalmente en nuestra constitución vigente a las controversias contencioso administrativas.

La Constitución de 1917 repite el sistema judicialista de la Constitución de 1957, de tal manera que los tribunales judiciales pueden conocer de las controversias administrativas, las cuales desde un punto de vista muy debatible, se hallaban comprendidas en las "controversias del orden civil", a las que se refería el precepto constitucional que determinaba la competencia de los tribunales de la Federación.

En efecto, el artículo 104, fracción I constitucional expresaba originalmente:

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

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

...”

El contenido de este precepto introduce algunas reformas al artículo 97 de la Constitución de 1857, pues adiciona las palabras “del orden civil o criminal”, pero omite de nueva cuenta referirse a la materia administrativa.

Respecto a la interpretación del artículo 104, fracción I constitucional y difiriendo con la jurisprudencia y la doctrina de la época, Gabino Fraga nos dice: “...conforme a los términos literales del repetido precepto, la competencia otorgada se refiere sólo 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 del orden civil ni del orden criminal.”<sup>8</sup>

Para la resolución de las controversias administrativas, se promulgó el 8 de agosto de 1917 la “Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal”, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 1917, la cual reglamentaba el Juicio de Amparo y el Recurso de Súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La primera instancia en el trámite del proceso administrativo se llevaba ante los Jueces de Distrito, cuyo fallo podía ser impugnado mediante apelación

ante los Tribunales Unitarios de Circuito; y contra la sentencia de segunda instancia procedían a elección del afectado tanto el Juicio de Amparo como el Recurso de Súplica, pero la autoridad sólo disponía de la súplica para impugnar la sentencia de segundo grado.

#### 1.4 LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

El 31 de agosto de 1936 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "Ley de Justicia Fiscal", misma que inspirada en la tesis Mariscal entró en vigor el primero de enero de 1937 y dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado con la finalidad de conocer de lo contencioso fiscal y tenía las características de un tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés, insertando en el sistema tradicional judicialista mexicano elementos del contenciosos administrativo europeo, por lo cual tanto la Ley de Justicia Fiscal, como el Código Fiscal de la Federación que entraría en vigor el primero de enero de 1939, fueron objeto de una intensa discusión sobre su constitucionalidad, pues en ellos se consagró un órgano jurisdiccional administrativo cuya existencia y procedimiento no estaban previstos en la Constitución.

---

<sup>8</sup> Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", 32ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 454.

El Tribunal Fiscal de la Federación, tal y como se expresó en la exposición de motivos, surgió como un órgano de justicia delegada cuyos fallos eran dictados en representación del Ejecutivo, pues estaba situado dentro del marco de éste último, pero sin estar sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder.

Conforme a esta Ley, el Tribunal Fiscal de la Federación era un órgano de competencia específica en materia fiscal y su función primordial era el reconocimiento de la legalidad o la declaratoria de nulidad de los actos o procedimientos administrativos, era pues, un tribunal de anulación.

Antes de la expedición de esta ley, no existía estrictamente la jurisdicción administrativa fiscal en nuestro país, no obstante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contaba con la llamada "Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta", y el "Jurado Calificador de Infracciones Fiscales" que eran dos órganos semiautónomos. La junta resolvía sobre las inconformidades de los causantes con las resoluciones de las juntas calificadoras del impuesto sobre la renta; en tanto que el jurado decidía sobre las peticiones de reconsideración sobre multas impuestas por infracciones a las leyes fiscales. Prácticamente resolvían un recurso de reconsideración, que se interponía ante un superior jerárquico, resolviendo si se confirmaba o rectificaba la resolución.

En medio de las discusiones acerca de la constitucionalidad de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se apoyó en diversas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia fiscal y administrativa. Primeramente la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretaba el artículo 22 constitucional acerca de la facultad económico-coactiva del Estado, de lo cual, según la exposición de motivos, la Corte había desarrollado este principio en dos aspectos, uno civil y otro fiscal, concerniente a la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas, aplicación que no era realizada por autoridad judicial, sino por aquélla que conforme a la ley fuera competente.

Por otro lado, la jurisprudencia mexicana a partir de 1929, sostenía que las leyes generales podían establecer un recurso o medio de defensa para el particular, cuyo conocimiento podía encomendarse a autoridades distintas a las judiciales y por lo tanto, mediante un procedimiento distinto al Juicio de Amparo.

Además de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar el artículo 14 constitucional afirmaba que no era indispensable que la garantía de audiencia se tramitara únicamente ante autoridades judiciales, sino también mediante un procedimiento que podía sustanciarse ante autoridades administrativas.

De esta manera se justificaba, sin fundamento constitucional expreso, la aparición del Tribunal Fiscal de la Federación mediante interpretaciones sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las cuales no se reconocía impedimento para la creación de tribunales administrativos independientes de la Administración Pública.

## 1.5 REFORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS A LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El texto original de l artículo 104, fracción I, de la Constitución de 1917, versaba de la siguiente manera:

"Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:  
I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los estados, del Distrito Federal y territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la Ley."<sup>9</sup>

Como ya lo hemos precisado, esta redacción dio lugar a un sinnúmero de discusiones acerca de la constitucionalidad de un órgano jurisdiccional en materia fiscal y administrativa en nuestro país como lo era Tribunal Fiscal de la

Federación, precursor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pero a lo largo de su historia éste precepto constitucional sufrió diversas modificaciones que finalmente terminaron con ese debate y dieron lugar al sistema contencioso administrativo en México a las cuales nos referiremos de manera cronológica.

- a) La reforma a la fracción I del artículo 104 promulgada el 16 de diciembre de 1946 y publicada el 30 del mismo mes y año, tiene importancia sustancial, pues fue ésta la que dio fundamento constitucional (aunque de manera indirecta) a los tribunales administrativos y puso fin a la discusión a que nos referimos en el párrafo anterior al adicionar lo siguiente:

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

I.- ...

En los juicios en que la federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos"<sup>10</sup>

Como se puede apreciar, con ésta adición se menciona expresamente a los tribunales administrativos, los cuales debían ser creados por ley federal y estarían dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, aunque sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación el

---

<sup>9</sup> Tena Ramírez, Felipe, "Leyes fundamentales de México (1808-1982)", 11<sup>o</sup> edición, Editorial Porrúa, México, 1982, pág. 921.

<sup>10</sup> Ibidem., pág. 860.

órgano que debía conocer de las sentencias dictadas por estos tribunales, por conducto de los recursos ordinarios prescritos por las leyes.

- b) Nuevamente se promulga el 19 de junio de 1967 otra reforma a la fracción I del artículo 104 constitucional, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de diciembre del mismo año, quedando el citado artículo en los siguientes términos:

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

I.- ...

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

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa."<sup>11</sup>

Con la reforma en comento se facultó al legislador de manera expresa para crear tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, incluso se prevé la existencia de un tribunal de lo contencioso administrativo para el Distrito Federal (mismo que surgiría cuatro años más tarde mediante una ley publicada el diecisiete de marzo de 1971), constitucionalizando de manera directa a

---

<sup>11</sup> Ibidem., pag. 955.

estos tribunales, pero conservando la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de revisión de sus fallos.

Posteriormente, mediante reforma publicada el 8 de octubre de 1974, el artículo 104, fracción I fue modificado de nueva cuenta para eliminar la referencia a los territorios federales, ya que Quintana Roo y Baja California Sur pasaron a ser estados de la Federación.

- c) El 25 de febrero de 1987 se promulga una reforma al artículo 116 constitucional, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo del mismo año, e inició su vigencia al día siguiente de su publicación, cuya importancia para el tema a estudio radica en que en su fracción IV, que textualmente establecía:

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

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

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

Con la anterior redacción se establece expresamente la posibilidad de que las constituciones y leyes de los estados, puedan instituir tribunales de lo contencioso administrativo.

- d) El 29 de julio de 1987 se promulgaron diversas modificaciones a la Constitución, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del mismo año de entre las cuales resultan importante para el tema que nos ocupa la adición que se hizo a los artículos 73, fracción XXIX-H, y 104, fracción I-B, que establecían lo siguiente:

"Artículo 73.- El Congreso tiene la facultad:  
XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

"Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:  
I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas se dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno."

Básicamente, la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H, se traduce en un acto de técnica legislativa al trasladar el fundamento constitucional de los tribunales administrativos del capítulo relativo al Poder Judicial Federal, al correspondiente a las facultades legislativas del Congreso de la Unión, mientras que la reforma al artículo 104, fracción I-B, consagra que

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

- e) En el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de octubre de 1993, se publicaron una serie de modificaciones constitucionales, algunas de ellas de trascendental importancia para nuestro tema en estudio, siendo estas las reformas a los artículos 73, fracción XXIX-H, 104, fracción I-B, y 122 constitucionales, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 73.- El Congreso tiene la facultad:

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

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

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

"Artículo 122.- ...

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

e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares."

Particularmente, de la lectura de la reforma al artículo 122, fracción IV, inciso e) constitucional, corresponde a la Asamblea de Representantes, nuevo órgano legislativo del Distrito Federal, expedir la Ley Orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo local, de ahí que también se reformara el artículo 73, fracción XXIX-H constitucional, en el que se dejó de hacer alusión a "las controversias suscitadas entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares", coartando la facultad legislativa del Congreso de la Unión respecto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, además de que por medio

de las reformas al artículo 104 I-B constitucional se precisó que el Poder Judicial Federal conservaba la atribución de conocer a través de los tribunales colegiados de circuito, del recurso de revisión que promuevan las autoridades en contra de las resoluciones definitivas que pronuncian los tribunales de lo contencioso administrativo, incluyendo el del Distrito Federal.

Es necesario precisar que nuevamente el 21 de agosto de 1996 se promulgaron reformas al artículo 122, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 del mismo mes y año, en donde se establecen expresamente órganos locales de gobierno para el Distrito Federal, entre ellos la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que sustituye a la antigua Asamblea de Representantes, quedando contenida la facultad de éste nuevo órgano legislativo para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal en la BASE PRIMERA, fracción V, inciso n), del mencionado artículo 122 constitucional.

## 2.- LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fue publicada el 17 de marzo de 1971 y por medio de ella se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual entró en funcionamiento el 17 de julio del mismo año.

Esta Ley fijó a dicho Tribunal una competencia limitada al ámbito administrativo pues las controversias fiscales contemplarían el ámbito del Tribunal Fiscal de la Federación hasta 1979, que pasaron a ser competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. La separación minuciosa de las atribuciones ambos tribunales se hacía mediante el artículo 21 fracción I de la Ley a que nos referimos que decía:

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

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

La ex Magistrada del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal María Guadalupe Aguirre Soria, al referirse a éste órgano refiere: "El nacimiento del Tribunal, es un parteaguas en el desarrollo de la jurisdicción contencioso administrativa, en efecto, con el se inicia la creación de tribunales en esta materia a nivel local, antes de él, sólo se ejercía esta jurisdicción con especialización en lo fiscal, por el Tribunal Fiscal del Estado de México; La creación del Tribunal en el Distrito Federal, es detonante que

despierta el interés por la creación de otros tribunales semejantes en los Estados (sic) de la República..."<sup>12</sup>

Uno de los aspectos más importantes de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fue el dotar a dicho órgano de "plena jurisdicción", es decir, además de poder dejar sin efectos un acto ilegal de la autoridad local, podía señalar en sus sentencias el sentido de la nueva resolución que debería emitir la autoridad, esto mediante su artículo 79 que decía:

"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."

Durante su vigencia, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sufrió diversas reformas que modificaron sustancialmente las funciones de este órgano y a las cuales nos referiremos haciendo notar aspectos fundamentales de cada una de ellas:

A) El 4 de enero de 1973 se publica la primera reforma a la Ley del Tribunal, en donde sobresalía lo siguiente:

---

<sup>12</sup> Aguirre Soria, María Guadalupe, "Nacimiento de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", Conferencia de fecha 16 de julio de 1998, Boletín Informativo número 3, julio-agosto de 1998 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pag. 51.

- La “plena jurisdicción” con que contaba el Tribunal fue suprimida, pasando a ser un Tribunal de “mera anulación” mediante la reforma del artículo 79 que quedó en los siguientes términos:

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

Según la exposición de motivos de la reforma en comento, la supresión de la “plena jurisdicción” fue consecuencia de que el texto original creó un Tribunal que “desbordaba” su ámbito jurisdiccional pues el juzgador invadía las atribuciones administrativas y sustituía a la autoridad demandada. Lo cierto es que al entonces Departamento del Distrito Federal, le resultó extraño e inconveniente que existiera un órgano revisor de sus actos ante el cual los particulares pudieran acudir, y que en su caso señalara lo que en derecho correspondía proveer, pudiendo inclusive condenar a las autoridades administrativas del Distrito Federal.

- Se estableció en el artículo 32 que sólo las personas con un “interés legítimo” podían intervenir en el juicio, y se cubrieron algunas lagunas en cuanto a la reglamentación de pruebas. Se imponen nuevas reglas de admisión en los artículos 72 y 76 bis.
- Se fijan de manera precisa en el artículo 77 bis, las cuatro causales de nulidad que a continuación se enumeran:

“Artículo 77 bis: Serán causales de nulidad de los actos impugnados de las autoridades demandadas:

I.- Incompetencia de la autoridad;

II.- Incumplimiento u omisión de las formalidades legales;  
 III.- Violación a la Ley o no haberse aplicado la debida, y  
 IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.”

- “Se introduce en los artículos 82 bis y 19, fracción X, el recurso de revisión ante el Pleno, cuya interposición es exclusiva de las autoridades administrativas, contra las resoluciones de las Salas que decreten o nieguen el sobreseimiento y las que pongan fin al proceso.”<sup>13</sup>

Los magistrados reunidos en pleno, resolvían confirmando, modificando o revocando las sentencias de primera instancia.

- “Entre otras modificaciones referentes a las notificaciones (artículos 38 y 44), el otorgamiento de la garantía para que proceda la suspensión del acto reclamado (artículo 52 bis), y a la formación de la jurisprudencia del Tribunal (artículos 83 bis y 89)”.<sup>14</sup>

B) La segunda reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de enero de 1978 e inició su vigencia a partir del 16 de julio de 1980 teniendo como elementos más importantes:

- Se amplió la competencia del Tribunal para conocer de los juicios de responsabilidad de los funcionarios y empleados del Departamento del Distrito Federal, así como de cuestiones fiscales locales, lo cual le permitió

---

<sup>13</sup> Vázquez Alfaro José Luis, “Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano”, Op. cit. pág 196.

complementar su esfera jurisdiccional, pues anteriormente estas últimas eran competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

- Al reformar el artículo 22, ya no se requiere que el acto reclamado sea definitivo para ser impugnado, lo cual era requisito antes de ésta reforma.
- Se elimina el término "legítimo" en relación con el interés que se requería para intervenir en el juicio, lo cual torna al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en un órgano jurisdiccional más accesible e incentiva una administración de justicia verdaderamente expedita.
- "Se introdujeron algunos efectos restitutorios en la suspensión de los actos reclamados, como bien podríamos apreciar en el artículo 58, tercer párrafo, a partir de una serie de recomendaciones formuladas por Héctor Fix-Zamudio, quien planteó la necesidad de que las medidas cautelares, utilizadas en el proceso administrativo distrital, evolucionaran del simple carácter conservativo al de medidas cautelares de carácter restitutorio, innominadas o genéricas."<sup>15</sup>
- Se amplió la duración en el cargo de magistrados de tres a seis años y se insertaron algunas reglas en materia probatoria, asumiendo el principio de libre apreciación razonada de las pruebas, con excepción de las documentales públicas y la inspección ocular (artículo 77, fracción III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

---

<sup>14</sup> Ovalle Favela, José, "Reformas y adiciones a la Ley del Tribunal Contencioso del Distrito Federal", Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia, México, número 9, enero-marzo de 1974, pags 66-68.

<sup>15</sup> Vázquez Alfaro José Luis, "Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano", Op. cit. pág 197.

- Se estableció la regulación del recurso de queja por incumplimiento de las resoluciones que dicte el tribunal en el artículo 82 de la Ley del Tribunal.

C) El 16 de junio de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la tercera reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuyos aspectos fundamentales son los siguientes:

- Se estableció la posibilidad de que los particulares interpusieran también el recurso de revisión en contra de las resoluciones de las salas ordinarias.
- Se creó una Sala Superior, que sustituyó al Pleno y estaba compuesta por cinco magistrados quienes conocían principalmente de los recursos de revisión que interpusieran tanto las autoridades como los particulares en contra de las resoluciones de las salas ordinarias, surgiendo una segunda instancia en el procedimiento jurisdiccional administrativo. Esa Sala Superior contaría con la facultad de crear de manera adicional, dos salas de primera instancia, integradas por tres magistrados supernumerarios cada una.

“La Sala Superior, en forma análoga a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, tiene como funciones las de dar certeza de la jurisprudencia, resolver los recursos planteados contra las resoluciones definitivas de las Salas en primera instancia; resolver el recurso de reclamación contra las resoluciones de trámite, conocer de las excitativas de justicia, así como

calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados del propio Tribunal.”<sup>16</sup>

- Se desapareció la figura de la negativa ficta, que se encontraba consagrada en el artículo 21, fracción III de la Ley del Tribunal.
- Se estableció como requisito para poder promover ante el Tribunal la existencia de un “interés jurídico”, cerrando el acceso a su jurisdicción a los particulares que no contaran con un derecho subjetivo público.

D) La cuarta reforma a la Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1° de diciembre de 1987, en donde destacaron los siguientes aspectos:

- Se establecieron dos nuevas causales de sobreseimiento en las fracciones IV y V de la Ley del Tribunal, la primera de ellas se refirió al sobreseimiento del juicio cuando la autoridad demandada hubiere satisfecho la pretensión del actor o revocado el acto que se impugna; la otra causal se refería al sobreseimiento que debía decretarse por inactividad procesal de las partes durante el término de 180 días.
- Se facultó a las Salas Ordinarias para imponer sanciones económicas a las autoridades que omitieran dar cumplimiento de las sentencias dictadas, por un monto de 50 a 100 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, con lo que se fortalecieron los instrumentos del Tribunal para hacer cumplir sus fallos.

---

<sup>16</sup> Ibidem. pág 196.

- Se ajustó la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a la reforma publicada el 10 de agosto de ese mismo año, respecto de los recursos de revisión previstos en el artículo 104, fracción I-B constitucional. Por ese motivo se estableció en el artículo 87 de la Ley del Tribunal el recurso de revisión administrativa que podían interponer las autoridades en contra de los fallos definitivos de la Sala Superior del Tribunal, ante los Tribunales Colegiados de Circuito competentes cuando se tratara de asuntos importantes y trascendentes, a juicio del Jefe del Departamento del Distrito Federal, o cuando su valor excediera de 20 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- E) El 21 de diciembre de 1987 se publicó la quinta reforma a la Ley del Tribunal, la cual "modificó los artículos tercero y octavo de la citada Ley Orgánica (sic), por cuanto a la aprobación de los nombramientos de los magistrados por parte de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y al deber de los magistrados designados de rendir protesta ante el citado órgano representativo de la ciudadanía capitalina."<sup>17</sup>
- F) La sexta reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se publicó el 18 de junio de 1992, la cual modificó su artículo 4° ampliando hasta los 75 años de edad el retiro de los magistrados.

G) La séptima y última reforma a la Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, y en ella se adicionó la fracción VII al artículo 21 (actual artículo 23, fracción XI), la cual ampliaba la competencia del Tribunal para conocer de las resoluciones de las autoridades que negaran la indemnización para el caso de haber causado daños y perjuicios a los particulares. Dicho precepto textualmente decía:

"Artículo 21.- Las salas del tribunal son competentes para conocer:

VII.- De las resoluciones que se 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."

Por su parte el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece:

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 4 DE DICIEMBRE DE 1997)  
(REPUBLICADO, G.O. 12 DE ENERO DE 1998)

ARTICULO 77 bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 1994)

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 1994)

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 1994)

Quando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

---

<sup>17</sup> Ibidem. pág. 199.

En el año de 1996, entró en vigor la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la cual el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal vuelve a ser investido de “plena jurisdicción”; la Sala Superior se componía de cinco Magistrados, y hasta la publicación de la nueva Ley se sostuvo, resaltando que actualmente se integra por siete Magistrados; se retoma el concepto de “interés legítimo” para promover ante el Tribunal, y se establece la suplencia de las deficiencias de la demanda ahora también en materia fiscal; se amplía la competencia de las Salas Ordinarias, conociendo en la actualidad sobre los actos de la Administración Pública Paraestatal, cuando sus entidades actúen con el carácter autoridad, de las resoluciones donde se haya configurado la positiva y negativa ficta; por otro lado se aprecian también modificaciones en materia de la Suspensión del acto reclamado, surgiendo la suspensión con efectos restitutorios, y finalmente se establece al Recurso de Apelación tal denominación, pues anteriormente se denominaba Recurso de Revisión, lo que suscitaba confusiones con la Revisión Administrativa.

La nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha sufrido a la fecha tres reformas las cuales fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en las fechas que a continuación se detallan:

- a) El 14 de diciembre de 1999 se publicó la primera de las reformas a que nos referimos, en la cual se reforma y adiciona la Ley del Tribunal

concretamente en sus artículos 2°, 3°, 4°, 5° párrafos primero y segundo, 7°, 8°, 10, 17, 19 primer párrafo, 21 fracciones II y XV, 89 y 90, y se adicionan los artículos 5° con un tercer y cuarto párrafo, 10° con un sexto párrafo, 21 con un texto complementario a su fracción II, y la fracción XV pasa a ser la fracción XVI. En la reforma de referencia destacan los siguientes aspectos:

- Se incrementa el número de Magistrados de la Sala Superior de cinco a siete.
  - Se elimina la limitante de crear únicamente dos Salas Auxiliares, abriéndose la posibilidad de crear las que sean necesarias conforme a la carga de trabajo del tribunal sin fijarse un máximo de éstas.
  - Se modifica la duración de Presidente de Tribunal en su encargo, siendo actualmente por un periodo de cuatro años.
  - Se establece que será causa de retiro forzoso de los Magistrados haber cumplido 70 años de edad.
- b) El 17 de agosto de dos mil se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la segunda reforma a la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, destacando lo siguiente:
- Se adiciona un segundo párrafo a su artículo 33 fracción III, en el cual se establece que debe tenerse como tercero perjudicado al Comité Vecinal de la Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional que corresponda en los juicios que tengan que ver con los asuntos en materia de Anuncios, Uso de

Suelo, Establecimientos Mercantiles, el cual sería considerado como tercero perjudicado en los juicios de nulidad que versen sobre las materias de uso de suelo, utilización de la vía pública y giros mercantiles.

- Se reforman los artículos 58 y 59 de la Ley, estableciéndose como requisito para conceder la suspensión del acto reclamado, la celebración de una consulta vecinal misma que deberá ser organizada por la Delegación Política competente en razón de territorio, y finalmente se establece que el otorgamiento de la suspensión se podría conceder con efectos restitutorios, siempre y cuando el demandante acredite que la actividad sancionada constituye su único medio de subsistencia.
- c) Finalmente el 29 de enero de 2004 se publica la última reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la cual es de resaltar los siguientes puntos:
- Se modifica su artículo 34 el cual establece que podrán acudir ante el juicio de nulidad las personas que tengan interés legítimo en el juicio, y se adiciona un párrafo que establece una excepción, la cual consiste en que tratándose de actividades normadas, se deberá acreditar el interés jurídico.
  - Como consecuencia de lo anterior se modifica el 72 de la Ley, precepto legal que contempla las causales de improcedencia del juicio, en donde en la fracción XI se incluye la falta de interés jurídico, quedando la anterior

fracción XI como XII, la cual establece que será improcedente el juicio en los demás casos previstos en la Ley.

### 3.- NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Después de haber analizado el devenir histórico de la jurisdicción administrativa en nuestro país, enfocando dichos antecedentes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y habiendo precisado su ubicación dentro de nuestro sistema jurídico, resulta sumamente importante entender cual es su naturaleza jurídica.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin duda alguna presenta una notable influencia del Tribunal Fiscal de la Federación (actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), del proyecto de creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de 1964, así como de la Ley de Amparo, de tal manera que el artículo 1° de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal vigente lo define de la siguiente manera:

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

Con base en esta definición, la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal queda manifiesta en las siguientes notas:

- a) Es un tribunal administrativo: Es decir, no forma parte del Poder Judicial ordinario, en el caso particular, del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- b) Es un órgano jurisdiccional: Es decir, es un órgano que imparte justicia administrativa, cuyos fallos deben ser dictados atendiendo a la plena jurisdicción y a la autonomía con que está dotado dicho Tribunal, siendo totalmente independiente de las autoridades de la administración activa. "Al respecto, el magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, Alfonso Nava Negrete, sostiene que la independencia de un tribunal se gana por la actividad jurisdiccional y no por la inclusión en los textos legales."<sup>18</sup>
- c) Es un Tribunal de Plena Jurisdicción: Después de haber perdido la plena jurisdicción con que fue investido en su Ley originaria de 1971, mediante la primer reforma a la misma (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1973), la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que entrara en vigor en 1996, lo reivindica como un Tribunal de "plena jurisdicción".

Sin duda alguna, la esencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se constriñe en la autonomía con que goza para dictar sus fallos, así como la “plena jurisdicción” que tantas discusiones ha causado desde la creación del Tribunal, razón por la cual creemos que resulta por demás relevante desentrañar la importancia total de dichos atributos.

### 3.1.- LA AUTONOMIA Y PLENA JURISDICCION.

Como lo hemos mencionado anteriormente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuenta con autonomía para dictar sus fallos. Dicho atributo es definido por el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua como: “Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. Condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos. Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.”<sup>19</sup>

Debe pues entenderse, que no obstante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no se encuentra encuadrado dentro del Poder Judicial, como órgano jurisdiccional, su actuación debe cumplir con un requisito primario que es la autonomía, ya que en una función tan importante como lo es

---

<sup>18</sup> Ibidem. pág 203.

<sup>19</sup> Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, CD ROM, edición 2002.

el resolver conflictos en donde las partes son siempre los particulares contra el Estado, sus decisiones no deben estar en lo absoluto influenciadas por éste último, pues de lo contrario, se perdería el objetivo principal del Tribunal como un órgano impartidor de justicia administrativa.

Respecto de la autonomía del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el maestro Alfonso Nava Negrete comenta: "...si bien es esencial al concepto de tribunal la autonomía, por lo que es innecesario insistir en ello, la redacción del artículo 1º obedece a un doble motivo: primero, porque formando parte del Poder Ejecutivo no ha sido fácil que se borre la idea de que es una institución en que se reúnen las condiciones de juez y parte, y segundo, porque parece inconcebible que la administración pública, que goza de gran poderío en el medio político mexicano, pueda respetar los fallos del tribunal."<sup>20</sup>

Además de lo anterior, la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como un documento de avanzada, invistió nuevamente al Tribunal de "plena jurisdicción", cuestión que representa la parte medular y el objetivo primordial de todo órgano jurisdiccional.

El término jurisdicción "se afirma que su raigambre latina proviene de *jurisdictio-onis*, poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en

---

<sup>20</sup> González Pérez, Jesús, "Derecho Procesal Administrativo Mexicano", 2º edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 362.

ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio (Becerra Bautista). O bien, si se atiende a las voces latinas *jus*, derecho, recto, y *dicere*, proclamar, declarar, decir, significa proclamar el derecho.<sup>21</sup>

Eduardo J. Couture define la jurisdicción de la siguiente manera: “La actividad pública realizada por órganos competentes, nacionales e internacionales, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se aplica el orden jurídico establecido, para dirimir conflictos y controversias, mediante decisiones susceptibles de adquirir autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.”<sup>22</sup>

El Poder Judicial Federal ya ha determinado el significado de la llamada “plena jurisdicción”, como puede apreciarse de la tesis aislada de la novena época sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que a la letra dice:

“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. MODELO DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MIXTO. El Código Fiscal de la Federación actualmente adopta un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, a saber: a) Objetivo o de mera anulación; y, b) Subjetivo o de plena jurisdicción. El primero tiene la finalidad de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, esto es, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad. En el segundo modelo, el tribunal está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, en estos casos será materia de la decisión la

<sup>21</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, Editorial Porrúa, UNAM, México 2002, pág. 783.

<sup>22</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVII, Editorial DRISKILL S.A. Buenos Aires, pág. 538.

conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 197/2002. Carlos Islas González. 10 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo Martínez Jiménez.

Por su parte Cabanellas, define a la plena jurisdicción, como: "La que se ejerce de manera tal en una causa o proceso, con facultad para conocer, tramitar, fallar y ejecutar".<sup>23</sup>

De lo anterior, podemos advertir que resulta factor de suma importancia el que aquél tribunal que se haga llamar de plena jurisdicción, tenga la facultad de hacer cumplir sus fallos, es decir de ejecutar sus sentencias, pues no olvidemos que la justicia no materializada no es justicia, y así también una sentencia no ejecutada es simple letra muerta.

En el caso particular del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debido a su naturaleza y a la clase de conflictos que dirime, existe un presupuesto para la ejecución de sus sentencias que consiste en el señalamiento de los términos en que éstas deben ser ejecutadas, tal y como lo dispone el artículo 80, fracción IV y el artículo 82 de la Ley de dicho Tribunal los cuales versan de la siguiente manera:

---

<sup>23</sup> Cabanellas, Guillermo, "Diccionario de Derecho Usual", Tomo II, pág. 472.

"Artículo 80.- Las sentencias que emiten las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener:

IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación"

"Artículo 82.- De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia."

De los anteriores artículos podemos observar, que en el caso de que la demanda sea fundada, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal debe señalar los términos en que sus fallos deben ser ejecutados por las autoridades responsables y de esta manera ver materializadas sus resoluciones. Además, de conformidad con el artículo 30 de la Ley del Tribunal, los Magistrados para hacer cumplir sus determinaciones o para mantener el buen orden en sus salas y en lo general en el recinto del Tribunal, podrán emplear como medios de apremio y medidas disciplinarias: el apercibimiento o amonestación, el auxilio de la fuerza pública, multa, y arresto hasta por 24 horas; así también para el caso del incumplimiento de sus sentencias, el artículo 83 –previa instancia del actor y una vez agotado el procedimiento establecido- faculta al Tribunal incluso a imponer sanciones económicas a las autoridades y solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que obligue al funcionario responsable para que de cumplimiento a sus determinaciones, veamos:

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

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

Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

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

Respecto de la plena jurisdicción, Adolfo J. Treviño Garza nos dice: "Por nuestra parte, hemos sostenido como regla general lo siguiente: Que los tribunales que tienen prevista la ejecución de las sentencias que dictan; que pueden ordenar restituir al agraviado en el goce de sus derechos violados; que fijan a la demandada la forma en que deba de dictar una nueva resolución; que puedan imponer una condena y aún ejecutar sus sentencias, deben de considerarse como Tribunales de Plena Jurisdicción, aún cuando sea incompleta su legislación en lo relativo al cumplimiento de las sentencias, pues puede ejecutarlas aplicando, en forma supletoria, el Código de Procedimientos Civiles respectivo, siempre que la Ley lo permita, lo cual no debiera estar en entredicho en ningún Estado de la República. Ejecutar sus resoluciones es la

forma como los Tribunales de lo Contencioso Administrativo pueden ejercer su plena jurisdicción.”<sup>24</sup>

Por último podemos señalar que la plena jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal consiste en su capacidad de fijar los términos en que sus fallos deben ser cumplidos por las autoridades responsables siempre tratando de no sustituir a las autoridades administrativas del Distrito Federal en el ejercicio de sus atribuciones, y velando por el restablecimiento de los derechos indebidamente afectados a los administrados, pues la función primordial del Tribunal es controlar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas del Distrito Federal; así también la plena jurisdicción se traduce en la facultad de imponer sanciones a las autoridades que se mostraren renuentes a cumplir sus sentencias, en términos del artículo 83 de su ley.

Debemos destacar la importancia de la “plena jurisdicción” con que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues de ella depende la forma en que este Tribunal puede hacer cumplir y ver materializados sus fallos.

---

<sup>24</sup> Treviño Garza, Adolfo J., “Tratado de Derecho Contencioso Administrativo.”, 2º edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 127.

## **CAPITULO II.- LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y LAS INSTANCIAS PARA EXIGIR SU EJECUCION.**

En todo proceso existe una secuencia u orden de etapas desde la iniciación hasta el fin del mismo.

Teóricamente se han aceptado dos grandes etapas dentro del proceso: la instrucción y el juicio. El maestro Cipriano Gómez Lara nos dice que "... la primera gran fase de instrucción es aquella en que las partes, el tribunal y los terceros desenvuelven toda la actividad de información y de instrucción al tribunal, haciendo posible que éste tenga preparado todo el material necesario para dictar la sentencia. Así, se llega, pues, a la segunda etapa o parte del proceso, que es el juicio y que entraña el procedimiento a través del cual se dicta o pronuncia la resolución respectiva."<sup>25</sup>

El juicio seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al igual que los juicios ordinarios, termina mediante la emisión de una sentencia que puede sobreseer el juicio, reconocer la validez de los actos o resoluciones impugnadas, o bien declarar la nulidad de los mismos. Así

---

<sup>25</sup> Gómez Lara, Cipriano, "Teoría General del Proceso", 9º edición, Editorial Oxford, México, 2000, pág. 100.

también, como ya se asentó anteriormente, la nueva Ley del Tribunal dio existencia al "recurso de apelación" con el cual se inicia una segunda instancia que es sustanciada ante la Sala Superior del Tribunal y que termina mediante la emisión de una resolución que podrá revocar, confirmar o modificar la sentencia apelada.

A continuación haremos un análisis de las distintas determinaciones, que en las sentencias y resoluciones a los recursos de apelación, dictan las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como las instancias para exigir la ejecución de las mismas.

#### 1.- LAS SENTENCIAS DICTADAS EN PRIMERA INSTANCIA.

Eduardo Couture sostiene que la palabra "sentencia", admite dos acepciones, la primera como "acto jurídico procesal" y la segunda como "documento". En el primer caso la sentencia es el acto procesal "que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometido a su conocimiento"<sup>26</sup>. Como documento, "la sentencia es la pieza escrita, emanada del tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida"<sup>27</sup>.

Existen diversos criterios para clasificar las sentencias:

---

<sup>26</sup> Couture, Eduardo, "Fundamentos de derecho procesal civil", 3ª edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1985, pág. 277.

- A) **Por su resultado:** “Desde el punto de vista del resultado que la parte actora obtenga con la sentencia, ésta suele clasificarse en estimatoria, en el caso en que el juzgador estime fundada la pretensión de dicha parte, y desestimatoria, en el caso contrario.”<sup>28</sup>
- B) **Por su función en el proceso:** “Por su función en el proceso, las sentencias suelen ser clasificadas en interlocutorias y definitivas: las primeras son aquellas que resuelven un incidente planteado en el juicio y las segundas, las que deciden sobre el conflicto de fondo sometido a proceso y ponen término a éste.”<sup>29</sup>
- C) **Por su impugnabilidad:** Conforme a este criterio se distinguen las sentencias definitivas y las sentencias firmes, dependiendo si son o no susceptibles de impugnación.
- D) Por su finalidad: Podemos clasificarlas en:
- “a) Las declarativas: Aquellas que simplemente se limitan a reconocer o negar el valor legal de una pretensión del promovente.

---

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> Ibidem. pág. 287.

<sup>29</sup> Ovalle Fabela, José, “Derecho Procesal Civil”, 8ª edición, Editorial Oxford University Press, México, 1999, pág. 202.

b) Las sentencias constitutivas: Que son aquellas que producen el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir un derecho de cualquiera de las partes, en una relación contradicha, y;

c) Las sentencias de condena, llamadas también de prestación: Son aquellas que imponen una responsabilidad al perdidoso, por lo que está constreñido a dar, hacer o no hacer algo, también pretendido contenciosamente.<sup>30</sup>

Las sentencias dictadas por las Salas Ordinarias o las Auxiliares del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pertenecen al grupo de sentencias denominadas "de condena" al ser el órgano del que emanan un tribunal de plena jurisdicción y éstas se pronunciarán por unanimidad o mayoría de votos de la Sala, misma que de ser necesario deberá suplir las deficiencias de la demanda, pero siempre contrayéndose en todos los casos a los puntos de la litis planteada. En materia fiscal dicha suplencia se efectuará cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las sentencias emitidas por sus Salas, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener lo siguiente:

"Artículo 80.- ...

---

<sup>30</sup> Briseño Sierra, Humberto, "Derecho Procesal Fiscal", primera edición, pág. 242.

- I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos. Así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según del prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena;
- II.- Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlo a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;
- III.- Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; y
- IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación."

Concretamente de la fracción III del precepto antes transcrito se desprenden dos de las determinaciones que puede tomar la Sala del conocimiento al resolver el juicio, es decir, reconocer la validez o declarar la nulidad de los actos o resoluciones impugnadas. Sin embargo, en la sentencia también se puede sobreseer el juicio

#### 1.1.- SOBRESEIMIENTO.

El sobreseimiento es una figura jurídica por la cual el juicio suspende su trámite al haberse quedado sin materia, permaneciendo las cosas en la situación en que se encontraban hasta antes de la presentación de la demanda.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece de manera limitativa en su artículo 73 las cinco causales de sobreseimiento del juicio contencioso administrativo de la siguiente manera:

**“I.- Cuando el demandante se desista del juicio;”**

“El desistimiento es un derecho personal que tiene el demandante de retirarse o abdicar en el juicio de nulidad, cuando convenga a sus intereses hacerlo...”<sup>31</sup>

Respecto de la causal en comento, sostenemos que conforme al principio de igualdad procesal, si no es necesario que el actor acuda a ratificar su demanda ante el Tribunal, tampoco es necesario que para su procedencia acuda a ratificar el desistimiento. Por otra parte consideramos que el autorizado para oír notificaciones no se encuentra facultado para desistirse del juicio en nombre del actor, pues conforme al artículo 35 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal las personas autorizadas quedan facultadas únicamente para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en la audiencia respectiva, más no para desistirse.

Por lo que hace al momento en que el actor puede desistirse del juicio, consideramos que puede desistirse hasta antes de que la sentencia sea notificada a las partes, que es cuando produce sus efectos entre estas.

**“II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;”**

---

<sup>31</sup> Treviño Garza, Adolfo J. “Tratado de Derecho Contencioso Administrativo”. Op. cit. pág. 176.

Por su parte el artículo 72 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece las siguientes doce causales de improcedencia del juicio:

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

- I.- Contra actos o resoluciones de autoridades que no sean del Distrito Federal;
- II.- Contra actos o resoluciones del propio Tribunal;
- III.- Contra actos o resoluciones que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor contra las mismas autoridades y el mismo acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean distintas;
- IV.- Contra actos o resoluciones que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo, en los términos de la fracción anterior;
- V.- Contra actos o resoluciones que no afecten los intereses legítimos del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por esta Ley;
- VI.- Contra actos o resoluciones de autoridades administrativas del Distrito Federal, cuya impugnación mediante algún recurso u otro medio de defensa legal se encuentre en trámite;
- VII.- Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al promovente;
- VIII.- Cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar;
- IX.- Cuando hubieren cesado los efectos de los actos o resoluciones impugnados, o no pudieren producirse por haber desaparecido el objeto del mismo;
- X.- Contra actos o resoluciones que deban ser revisados de oficio por las autoridades administrativas del Distrito Federal, y dentro del plazo legal establecido para tal efecto;
- XI.- Cuando no se acredite el interés jurídico, en los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 34 de esta Ley; y
- XII.- En los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de esta Ley."

Al respecto, podemos afirmar que todas las causales enumeradas en el artículo antes transcrito pueden configurarse al momento de emitirse la sentencia, -es decir en la etapa de "juicio", segunda gran etapa del proceso según lo que hemos expuesto- apareciendo consecuentemente el

sobreseimiento, exceptuando las causales marcadas con los números I, II y VII, pues los supuestos en ellas contenidos deben advertirse por la Sala del conocimiento al recibir el escrito de demanda, debiendo sobreseer el juicio por notoriamente improcedente.

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

Respecto de esta causal, estamos de acuerdo con el maestro Adolfo J. Treviño cuando nos dice que “consideramos a los derechos de propiedad, de posesión, la reclamación de una indemnización o de una expropiación de uso de suelo, la licencia de construcción, la facultad (obligación) de pagar o reclamar la determinación de impuestos, o su devolución, las multas, sanciones y demás todos ellos son derechos transferibles a los herederos y en esa virtud, estimamos que pocos son los derechos personales que se pueden reclamar en una demanda de nulidad, que al fallecer el demandante puedan originar el sobreseimiento del juicio; como consecuencia, dicha causal pocas veces podrá presentarse, por lo que en ese evento, el juicio de nulidad administrativo siempre se puede continuar por la sucesión del accionante en caso de su fallecimiento.”<sup>32</sup>

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

La causal en estudio puede configurarse tanto en la etapa de instrucción, como al momento de dictar sentencia si de las pruebas que obran en el expediente se acredita plenamente alguna de las dos hipótesis, es decir, que la autoridad demandada ya hubiere satisfecho la pretensión del actor, o que hubiere revocado el acto o actos impugnados.

**“V.- Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de 180 días naturales ni el actor hubiera promovido en ese mismo lapso.**

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

Debido a la propia naturaleza de la causal en estudio (inactividad procesal), únicamente puede configurarse durante la etapa de instrucción y en los casos en que el actor no promoviere en el término señalado, siendo esto necesario.

Del anterior análisis podemos concluir que en la sentencia, la Sala del conocimiento puede determinar el sobreseimiento del juicio, ya que algunas de las causales que en este sentido establece el artículo 73 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal pueden configurarse en la denominada por la teoría “segunda gran etapa del proceso”, es decir al pronunciarse la sentencia.

---

<sup>32</sup> Ibidem. pág. 178.

## 1.2 VALIDEZ.

Como se asentó anteriormente, la fracción III del artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece la posibilidad de que las Salas Ordinarias reconozcan la validez de los actos o resoluciones impugnadas.

En efecto, una vez valoradas las pruebas, las Salas Ordinarias pueden determinar que la demanda de nulidad instaurada por el actor resulta infundada, al no demostrar la ilegalidad de los actos o resoluciones sujetas a debate, o bien que los conceptos de anulación expuestos o deducidos de los hechos narrados son fundados pero insuficientes para declarar la nulidad de dichos actos, inclusive en la sentencia se puede determinar que los agravios vertidos por el actor no controvierten la legalidad de los actos impugnados por lo que la Sala Ordinaria puede reconocer la validez de estos, desestimando aquéllos.

En los casos en que la sentencia reconoce la validez de los actos impugnados el actor cuenta con el recurso de apelación, con el cual se inicia una segunda instancia del juicio al someter a revisión la sentencia dictada ante la Sala Superior del Tribunal.

## 1.3 NULIDAD.

En términos de lo establecido por el multicitado artículo 80, fracción III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las Salas Ordinarias pueden declarar la nulidad de los actos o resoluciones impugnadas, lo anterior al configurarse alguna de las cuatro causales de nulidad que establece el artículo 81 de esa Ley:

"Artículo 81.- Serán causas de nulidad de los actos impugnados:

I.- Incompetencia de la autoridad;

II.- Incumplimiento y omisión de las formalidades legales;

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

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

Trayendo como consecuencia lo anterior, conforme al artículo 82 del mismo ordenamiento, que las sentencias dejen sin efecto dichos actos o resoluciones y quedando obligadas las autoridades responsables a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

Cabe señalar que cuando se hagan valer varios conceptos de nulidad, basta que uno de ellos sea fundado y suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada, para que resulte innecesario el análisis de las demás, siempre y cuando con ello se satisfaga la pretensión del actor, así lo ha determinado la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

Época: Tercera  
 Instancia: Sala Superior, TCADF  
 Tesis: S.S./J. 13

CAUSALES DE NULIDAD. SI RESULTA FUNDADO UNO DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD NO ES NECESARIO EL ANALISIS DE TODOS LOS DEMAS.- En los casos en que el actor haga valer varias causales de nulidad en la demanda, y al estudiarlas, la Sala del conocimiento considere que una es fundada y suficiente para declarar la nulidad de la resolución o acto impugnado, y para satisfacer la pretensión del demandante, no está obligada a analizar en el juicio las demás causales.

R.A. 1561/97-II-3366/96.- Parte Actora: "Instituto Mexicano del Seguro Social".- Sesión del 13 de enero, 1998.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mag. Lic. Victoria Eugenia Quiroz de Carrillo.- Secretaria de Acuerdos, Lic. Eduardo Fortis Garduño.

R.A. 2032/97-III-1839/97.- Parte Actora: Alberto Jimeno López.- Sesión del 4 de febrero, 1998.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mag. Lic. Jaime Araiza Velázquez.- Secretaria de Acuerdos, Lic. Socorro Diaz Mora.

R.A. 12/98-I-3802/97.- Parte Actora: María Magdalena Barranco.- Sesión del 12 de marzo, 1998.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mag. Lic. Jaime Araiza Velázquez.- Secretaria de Acuerdos, Lic. Socorro Diaz Mora.

R.A. 93/98-II-3105/97.- Parte Actora: Alvaro Molina Castañeda.- Sesión del 26 de marzo, 1998.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mag. Lic. Antonio Casas Cadena.- Secretario de Acuerdos, Lic. Raúl Domínguez Domínguez.

R.A. 2273/97-I-3463/97.- Parte Actora: "Universidad Nacional Autónoma de México".- Sesión del 6 de mayo, 1998.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mag. Lic. Antonio Casas Cadena.- Secretario de Acuerdos, Lic. J.A. Clemente Zayas Domínguez.

Tesis de jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sesión del 25 de noviembre de 1999.

G.O.D.F., diciembre 2, 1999

Parte de la plena jurisdicción con que se encuentra investido el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal queda manifiesta tanto en el artículo anteriormente referido, como en la fracción IV del artículo 80 de la Ley del Tribunal, pues en dichos preceptos se abre la posibilidad a que las Salas Ordinarias declaren una nulidad lisa y llana, o bien una nulidad para

determinados efectos, en donde se señale cómo deberán conducir su actuar las autoridades responsables respecto al caso en concreto para así restituir al actor en el goce de sus derechos indebidamente afectados.

### 1.3.1 NULIDAD PARA EFECTOS.

Como ya lo hemos dicho, existe la posibilidad de que al dictar sentencia las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal declaren una nulidad de los actos impugnados para determinados efectos, es decir, que una vez declarada la nulidad se determinen los términos en que las autoridades deberán conducir sus actuaciones para no volver a incurrir en la ilegalidad que motivó precisamente la anulación de sus actos.

El Poder Judicial Federal a través de la jurisprudencia ha fijado los criterios para determinar los casos en que las nulidades declaradas serán para determinados efectos, esto al interpretar los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación que establecen respectivamente las cinco causales de nulidad de las resoluciones administrativas emitidas por dicho órgano, y las determinaciones que podrá tomar la Sala respectiva al emitir su fallo, veamos:

"Artículo 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo."

"Artículo 239.- La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales."

Por su parte, en la novena época el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito ha emitido al respecto la siguiente jurisprudencia:

Novena Epoca  
Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: IX, Febrero de 1999  
Tesis: VIII.2o. J/24  
Página: 455

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO LA VIOLACIÓN ADUCIDA IMPLICA UN ESTUDIO DE FONDO, LA NULIDAD SERÁ LISA Y LLANA, EN CAMBIO, CUANDO SE TRATA DE VICIOS FORMALES, LA NULIDAD SERÁ PARA EFECTOS. En términos de lo dispuesto por los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación pueden declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado o para efectos. La nulidad lisa y llana, que se deriva de las fracciones I y IV del artículo 238 invocado, se actualiza cuando existe incompetencia de la autoridad, que puede suscitarse tanto en la resolución impugnada como en el procedimiento del que deriva; y cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas. En ambos casos, implica, en principio, que la Sala Fiscal realizó el examen de fondo de la controversia. En cambio, las hipótesis previstas en las fracciones II, III y V del precepto legal de que se trata, conllevan a determinar la nulidad para efectos, al establecer vicios formales que contrarían el principio de legalidad, pero mientras que la fracción II se refiere a la omisión de formalidades en la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación en su caso, la fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, vicios que bien pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de las garantías de legalidad, pero que se actualizaron en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada. En el caso de la fracción V, que se refiere a lo que la doctrina reconoce como "desvío de poder", la sentencia tendrá dos pronunciamientos, por una parte implica el reconocimiento de validez del proveído sancionado y por otra supone la anulación del proveído sólo en cuanto a la cuantificación de la multa que fue realizada con abuso de poder, por lo que la autoridad puede imponer un nuevo proveído imponiendo una nueva sanción. Así, de actualizarse los supuestos previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que implica el estudio de fondo del asunto, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad; en cambio, si se trata de los casos contenidos en las fracciones II y III y en su caso V del artículo en comento, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser para efectos, la cual no impide que la autoridad pueda ejercer nuevamente sus facultades, subsanando las irregularidades y dentro del término que para el ejercicio de dichas facultades establece la ley.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Revisión fiscal 208/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 1017/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos No. 15 de Torreón. 18 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Hugo Arnoldo Aguilar Espinosa.

Revisión fiscal 57/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos No. 15 de Torreón. 25 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 350/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón. 22 de octubre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 114/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 12 de noviembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

De tal manera que la jurisprudencia antes transcrita establece que en el caso del Código Fiscal de la Federación y específicamente de las causales de nulidad que establece su artículo 238, las hipótesis previstas en sus fracciones II, III y V, conllevan a declarar una nulidad para efectos. Estas son las siguientes:

"Artículo 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades."

Aplicando por analogía el anterior criterio sustentado por el Poder Judicial Federal a las causales de nulidad que se encuadran en el artículo 81 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal,

podemos concluir que serán para efectos las nulidades declaradas por vicios formales que contraríen el principio de legalidad, esto es que se sustenten en las fracciones II y IV, veamos:

"Artículo 81.- Serán causas de nulidad de los actos impugnados:

II.- Incumplimiento y omisión de las formalidades legales.

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

Como puede observarse, mientras la fracción II del artículo 81 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal supone la existencia de vicios formales que contrarían el principio de legalidad tanto en el procedimiento, como en la resolución impugnada, la fracción IV del mismo es lo que la doctrina identifica como "desvío de poder", en donde la sentencia tendrá dos vertientes, pues por una parte implica el reconocimiento de validez del acto impugnado, mientras que por otra supone la anulación del mismo únicamente en cuanto a la cuantificación de la multa que fue determinada con abuso de poder, razón por la cual la autoridad puede emitir un nuevo acto imponiendo una nueva sanción, conforme a los parámetros de actuación señalados en la propia sentencia.

### 1.3.2 NULIDAD LISA Y LLANA.

Conforme a la jurisprudencia anteriormente analizada que a rubro dice:  
"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO LA

VIOLACIÓN ADUCIDA IMPLICA UN ESTUDIO DE FONDO, LA NULIDAD SERÁ LISA Y LLANA, EN CAMBIO, CUANDO SE TRATA DE VICIOS FORMALES, LA NULIDAD SERÁ PARA EFECTOS.”, misma que emana de la interpretación que el Poder Judicial Federal ha realizado de los ya mencionados artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, y aplicándola de manera análoga al artículo 81 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, estamos en la posibilidad de desentrañar el sentido de la nulidad lisa y llana de los actos y resoluciones emitidas por las autoridades administrativas del Distrito Federal.

Conforme al anterior criterio, las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal podrán declarar la nulidad lisa y llana de los actos o resoluciones sujetos a su jurisdicción atendiendo a la regla general que se refiere a que dichas Salas hayan efectuado un estudio del fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada, es decir, que no hayan existido vicios formales en el procedimiento que dio lugar a dicha resolución, ni en su emisión, que contraríen el principio de legalidad que debe regir todo acto de las autoridades administrativas, pues en estos casos la nulidad sería para efectos como lo hemos asentado con anterioridad.

De manera que conforme a la Jurisprudencia en análisis, la nulidad lisa y llana deviene de las hipótesis previstas en las fracciones I y IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación:

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

"Artículo 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

Trasladando dicha interpretación a las causales de nulidad contenidas en el artículo 81 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, procederá la declaratoria de una nulidad lisa y llana cuando se configuren en la especie las hipótesis contenidas en las fracciones I y III del precepto citado, veamos:

"Artículo 81.- Serán causas de nulidad de los actos impugnados:

I.- Incompetencia de la autoridad.

III.- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida."

En efecto, mientras en la fracción I del artículo en comento se hace alusión a la incompetencia de la autoridad, misma que puede suscitarse tanto en la resolución impugnada como en el procedimiento que le dio origen; la segunda se refiere a los casos en que las autoridades responsables no hubiesen observado la ley aplicable o no aplicasen la debida, resultando procedente la declaratoria de nulidad lisa y llana de los actos o resoluciones impugnadas. Lo anterior queda corroborado con la jurisprudencia de la novena época, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que textualmente dice:

Novena Epoca

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVII, Marzo de 2003

Tesis: I.4o.A. J/21

Página: 1534

NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS. Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 66/2002. Monte del Carmen, S.A. 17 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión fiscal 118/2002. Administrador Local Jurídico del Oriente del Distrito Federal, Unidad Administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y de las autoridades demandadas. 5 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión fiscal 154/2002. Administrador Local Jurídico del Oriente del Distrito Federal, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y otras. 7 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías.

Revisión fiscal 386/2002. Administradora Local Jurídica del Sur del Distrito Federal, Unidad Administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y de las autoridades demandadas. 15 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías.

Revisión fiscal 43/2003. Administrador Local Jurídico del Oriente del Distrito Federal, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y de las autoridades demandadas. 5 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Conforme a la jurisprudencia de antecedentes, una vez que las Salas Ordinarias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal declaren una nulidad lisa y llana de los actos o resoluciones impugnadas, no ha lugar a que las autoridades responsables se pronuncien nuevamente respecto del mismo acto.

### 1.3.3 OTROS TIPOS DE NULIDAD.

Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en los último años han emitido resoluciones que por su complejidad y conforme particularidades de los razonamientos en ellas asentados los han llevado a emitir nulidades que difieren de las nulidades clásicas que hasta ahora hemos analizado (lisa y llana y para efectos)

Tal es el caso de la llamada "nulidad a secas" o simple "nulidad", que se configura cuando surgen violaciones del tipo formal en un acto administrativo que conforme al texto de la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación (*Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución*

*impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso.*), traería aparejada la declaratoria de una nulidad para efectos, en términos del artículo 239, fracción III del mismo ordenamiento, sin embargo en los casos de las órdenes visita domiciliaria, y toda vez que éstas son emitidas conforme a las facultades discrecionales de las autoridades fiscalizadoras, la nulidad decretada por vicios formales no puede traer aparejado efecto alguno sino la simple "nulidad" o "nulidad a secas", pues precisamente el ejercicio de las facultades fiscalizadoras es discrecional. Así lo ha establecido la Jurisprudencia que a continuación se transcribe:

Novena Epoca  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: X, Agosto de 1999  
Tesis: 2a./J. 89/99  
Página: 185

**ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA. LA NULIDAD DECRETADA POR VICIOS FORMALES EN SU EMISIÓN, DEBE SER DECLARADA CON FUNDAMENTO EN LA PARTE FINAL DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.** Si bien las violaciones de tipo formal existentes en un acto administrativo, encuadran en el supuesto previsto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, lo que trae aparejada la declaratoria de nulidad para efectos, en términos de lo establecido en la fracción III del artículo 239 del mencionado ordenamiento legal, ello no ocurre, en el caso de las órdenes de visita domiciliaria. En efecto, no debe perderse de vista que debido a la naturaleza de las resoluciones impugnadas, las que derivaron de la emisión de órdenes de visita domiciliaria, expedidas con base en la facultad discrecional que a las autoridades fiscalizadoras les otorga el artículo 16 constitucional, surte el caso de excepción previsto en la parte final del precepto citado en último término y, por tanto, aunque originariamente deba ser declarada la nulidad para efectos, lo cierto es que la nulidad decretada en este supuesto excepcional no puede tener efecto alguno que no sea el que la autoridad anule el acto impugnado y, actuando dentro del límite de sus facultades discrecionales, si así lo estima conveniente y se encuentra en posibilidad de hacerlo, emita un nuevo acto administrativo.

Contradicción de tesis 6/98. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito. 28 de mayo de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Tesis de jurisprudencia 89/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve.

## 2.- LAS RESOLUCIONES RECAIDAS AL RECURSO DE APELACION.

“La apelación es un recurso ordinario y vertical, por el cual una de las partes o ambas solicitan al tribunal de segundo grado (*juzgador ad quem*) un nuevo examen sobre una resolución dictada por un juzgador de primera instancia (*juex a quo*), con el objeto de que aquél la modifique o la revoque.

La apelación es el instrumento normal de impugnación de las sentencias definitivas; en virtud de ella, se inicia la segunda instancia, el segundo grado de conocimiento del litigio sometido a proceso.”<sup>33</sup>

Conforme al artículo 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, corresponde a la Sala Superior (*Ad quem*) resolver los recursos de apelación que interpongan las partes en contra de las resoluciones de las Salas (*A quo*) del Tribunal que:

- a) Decreten o nieguen el sobreseimiento.

- b) Las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo.
- c) Las que pongan fin al procedimiento.

El recurso de apelación debe ser interpuesto dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna, por escrito y estar dirigido a la Sala Superior. Asimismo el escrito de apelación debe contener necesariamente la expresión de los agravios que la resolución impugnada cause al apelante.

La Sala Superior, al admitir el recurso, designará a un Magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes, para que en el término de cinco días expongan lo que a su derecho convenga.

No obstante el propio artículo 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece en su último párrafo que vencido el término antes referido, el Magistrado ponente formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días; lo cierto es que debido a la carga de trabajo existente en la Sala Superior, la formulación de los proyectos de resolución elaborados por los Secretarios de Acuerdos dista mucho de ajustarse al tiempo en que el numeral en comento indica deben formularse.

---

<sup>33</sup> Ovalle Favela, José, "Derecho Procesal Civil", Op. cit. pags. 238 y 239.

Por cuanto hace al objeto del recurso de apelación, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de aplicación supletoria en la materia (en términos de lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), nos dice en su artículo 688 que el recurso de apelación tiene por objeto que el superior confirme, revoque o modifique la resolución del inferior, veamos:

"Artículo 688.- El recurso de apelación tiene por objeto que el superior confirme, revoque o modifique la resolución del inferior."

Las resoluciones emitidas por la Sala Superior causan ejecutoria por ministerio de ley en términos de lo dispuesto por el artículo 426, fracción II del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que textualmente dice:

"Artículo 426.- Hay cosa juzgada cuando la sentencia causa ejecutoria.  
Causan ejecutoria por ministerio de ley:  
II.- Las sentencias de segunda instancia;"

A continuación haremos un análisis de cada una de las determinaciones, que al resolver el recurso sujeto a estudio, puede tomar la Sala Superior.

## 2.1 REVOCAR.

La Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se encuentra facultada para revocar las sentencias emitidas por

las Salas Ordinarias o Auxiliares, en los casos en que alguno de los agravios expuestos por el apelante sea fundado y se desprenda que la sentencia de primera instancia no se hubiese ajustado a derecho. Cabe señalar que basta con que uno de los agravios sea fundado y suficiente para revocar el fallo recurrido, haciéndose innecesario el estudio de los demás agravios planteados en el recurso de apelación.

En estos casos, la Sala Superior después de revocar la sentencia debe emitir un nuevo fallo conforme a lo expresado tanto en la demanda como en la contestación, mismo que debe cumplir con todos los requisitos contenidos en el artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y en donde podrá sobreseer el juicio, reconocer la validez o declarar la nulidad de las resoluciones o actos impugnados.

## 2.2 CONFIRMAR

La Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal puede también confirmar totalmente la sentencia emitida por las Salas de primera instancia, cuando considere infundados los agravios expresados por el apelante.

En estos casos la resolución emitida, cumpliendo con el requisito de exhaustividad de las sentencias, deberá analizar todos y cada uno de los

agravios hechos valer por el apelante de tal manera que conste en el fallo que ninguno de estos fue suficiente para demostrar que la sentencia apelada se hubiere emitido en contravención al orden jurídico.

Por otra parte, existe la posibilidad de que la Sala revisora estime que los agravios expuestos sean de desestimarse al hacerse valer en ellos cuestiones que no fueron planteadas en la demanda o en la contestación a ésta, o bien, cuando los agravios hechos valer no combaten los motivos y fundamentos en que la Sala del conocimiento apoyó la sentencia recurrida; al respecto la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal nos dice:

Época: Tercera  
 Instancia: Sala Superior, TCADF  
 Tesis: S.S./J. 1

**AGRAVIOS EN LA APELACION, DESESTIMACION DE LOS.**- Si en el recurso de apelación se hacen valer como agravios cuestiones que no fueron planteadas o argumentadas en los escritos de demanda y/o contestación, son de desestimarse por no haber formado parte de la litis. Igualmente, son de desestimarse los agravios que no combaten los fundamentos legales y/o los motivos en los que la Sala ordinaria apoyó la sentencia recurrida.

R.A. 474/96-221/96.- Parte actora: Promotora Inmobiliaria M.K., S.A. de C.V.- 12 de junio 1996.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mag. Lic. Horacio Castellanos Coutiño.- Secretario: Lic. Ramón González Sánchez.

R.A. 581/96-647/96.- Parte actora: Amelia Chamlati Maldonado.- 3 de julio 1996.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mag. Lic. Victoria Eugenia Quiroz de Carrillo.- Secretaria: Lic. María Carrillo Sánchez.

R.A. 1353/96-1991/96.- Parte actora: Aprender para Aprender, S.A. de C.V.- 19 de noviembre 1996.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mag. Lic. Antonio Casas Cadena.- Secretario: Lic. José Amado Clemente Zayas Domínguez.

R.A. 1164/96-1385/96.- Parte actora: Simón Jiménez Olvera.- 19 de Noviembre de 1996.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mag. Lic. Horacio Castellanos Coutiño. Secretario: Lic. Felipe Uribe Rosaldo.

R.A. 1572/96-2465/96.- Parte actora: Agustina Salazar Rico.- 9 de enero de 1997.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mag. Lic. Jaime Araiza Velázquez.- Secretaria: Lic. Rosa Barzalobre Pichardo.  
Tesis de jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sesión del 16 de octubre de 1997.  
G.O.D.F., diciembre 8, 1997

### 2.3 MODIFICAR

Finalmente, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal puede modificar parcialmente la sentencia de primera instancia, cuando considere que alguno de los agravios expuestos es fundado, pero que dicho agravio no afecta la totalidad de la sentencia.

### 3.- INSTANCIAS PARA EXIGIR LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Una vez que la sentencia ha causado ejecutoria y ésta ha sido favorable al particular, las autoridades demandadas pueden cumplirla o no cumplirla. "Con la actitud del *cumplimiento voluntario* se logra la satisfacción de las pretensiones de la parte vencedora, acogidas en la sentencia, y no se hace necesario ningún acto procesal más. La actividad del órgano jurisdiccional termina cuando la parte vencida cumple voluntariamente los puntos resolutive de la sentencia. En cambio, la actitud de incumplimiento de la sentencia por la

parte vencida, hace necesario que el juez dicte, a instancia de la parte interesada, las medidas adecuadas para lograr la realización práctica del contenido de la sentencia, aun en contra de la voluntad de la parte vencida. Al conjunto de actos procesales que se realizan durante esta etapa *eventual* del proceso, se le llama *ejecución forzosa o forzada* –para distinguirla del cumplimiento voluntario- o también *ejecución procesal*.<sup>34</sup>

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su capítulo XI intitulado “El cumplimiento de la sentencia”, regula a la instancia de queja como medio para hacer cumplir sus fallos.

### 3.1 LA INSTANCIA DE QUEJA.

La instancia de queja, es el medio procesal a través del cual el actor afectado por el incumplimiento de una sentencia que ha quedado firme o de la suspensión decretada, puede exigir de las autoridades demandadas su cumplimiento.

### 3.2 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.

La queja se encuentra prevista en el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mismo que señala:

---

<sup>34</sup> Ibidem. 279.

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

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

Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

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

Del contenido del artículo en comento, podemos concluir que mediante la queja se otorga al particular un medio de impugnación en contra de los actos de las autoridades demandadas que "... se vuelven contumaces en no (sic) cumplir con las resoluciones que dicta el tribunal, ya sea en materia del cumplimiento de la suspensión o de la sentencia definitiva..."<sup>35</sup>

En virtud de lo anterior, es necesario para que el actor acuda en queja ante la Sala Ordinaria respectiva:

- a) La existencia de una sentencia firme, o un auto que decrete la suspensión del acto reclamado.

---

<sup>35</sup> Treviño Garza, Adolfo J. "Tratado de Derecho Contencioso Administrativo". Op. cit. pág.225.

- b) Que las autoridades demandadas hayan omitido dar cumplimiento a dicha sentencia o auto.

Sin embargo, tomando en cuenta nuestro tema en estudio, nos enfocaremos a analizar a la instancia de queja por incumplimiento de una sentencia.

Primeramente debe quedar claro, que si bien el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no establece el tipo de sentencia cuyo incumplimiento hace procedente la tramitación de la queja ni el término con que cuenta el actor para interponerla, sostenemos que debe tratarse de una sentencia firme para que el actor pueda exigir su cumplimiento, pues en caso de que la Sala del conocimiento hubiese declarado la nulidad del acto impugnado, la autoridad aún puede interponer el recurso de apelación en contra de la sentencia dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna conforme a lo dispuesto por el artículo 87 de la Ley de la materia.

Respecto al incumplimiento de la sentencia por parte de las autoridades demandadas, éste puede configurarse además "... cuando el cumplimiento resulta ya sea defectuoso o en exceso."<sup>36</sup>

En efecto, como ya lo hemos mencionado, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no regula de manera precisa a la instancia de queja a diferencia del Código Fiscal de la Federación, que en su artículo 239-B, da existencia a una figura similar que lleva el mismo nombre, sin embargo, consideramos que el cumplimiento de los fallos dictados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal debe ser exacto, preciso y conforme a lo establecido en la sentencia, de ahí consideremos que el cumplimiento en exceso o defecto implica de hecho el incumplimiento del fallo en cuestión.

### 3.1.2 PROCEDIMIENTO DE LA QUEJA.

La queja se interpondrá por escrito dirigido a la Sala del conocimiento, la cual una vez admitida, dará vista a las autoridades responsables para que en el término de cinco días manifiesten lo que a su derecho convenga, debiendo pronunciarse respecto al cumplimiento de la sentencia respectiva.

Una vez transcurrido el término mencionado anteriormente, la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de no haberlo hecho se le requerirá para que cumpla en el término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le

---

<sup>36</sup> Idem.

impondrá una multa de cincuenta a ciento ochenta días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

Si la autoridad continuara sin dar cumplimiento a la sentencia, la Sala Ordinaria remitirá los autos que integran el juicio en cuestión a la Sala Superior del Tribunal con el objeto de que ésta última solicite al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico de la administración pública, obligue al funcionario responsable a dar cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal en un plazo que no exceda de cinco días, pudiendo reiterarse la multa antes aludida cuantas veces sea necesario.

Respecto de la instancia de queja que regula el Código Fiscal de la Federación en el juicio contencioso administrativo promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cabe hacer mención de las resoluciones recaídas a ésta en los diferentes supuestos que consideramos encuadran en lo que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal enuncia como "incumplimiento de la sentencia", los cuales son:

- a) Tratándose de los casos de exceso o defecto en el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, si la Sala respectiva resuelve fundada la instancia de queja promovida, procederá a declarar sin efectos el acto o resolución sujetos a queja y concederá al funcionario responsable un plazo de veinte días para dar debido

cumplimiento a la sentencia, señalando la forma y los términos conforme a los cuales deberá cumplirla. Lo anterior conforme al artículo 239-B, fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

- b) En los casos en que se haya omitido totalmente dar cumplimiento a la sentencia, conforme a la fracción V del artículo 239-B del ordenamiento legal anteriormente aludido, se le darán al funcionario responsable veinte días para cumplir debidamente el fallo apelado, debiendo notificarle tal situación al superior jerárquico del funcionario responsable de la omisión para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario.

Tomando en cuenta el texto del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, resulta evidente la falta de precisión con que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal regula a la figura jurídica analizada, al no precisar el tipo de sentencia cuyo incumplimiento puede dar lugar a su interposición, sin embargo, como lo hemos venido sosteniendo, debe tratarse de una sentencia firme.

Por cuanto hace al término para su interposición, la Ley de la materia también es omisa en cuanto a su señalamiento, es por eso que consideramos que debe atenderse al término que la propia sentencia determine para su cumplimiento, que conforme al artículo 80, fracción IV del ordenamiento legal

aludido no será mayor de veinticinco días, de manera que para interponerla debe haber fenecido dicho término, pues de lo contrario no se podría afirmar que las autoridades demandadas no han cumplido el fallo dictado, sin pasar por alto que las autoridades demandadas cuentan con diez días para interponer el recurso de apelación en contra de las sentencias emitidas por las Salas Ordinarias y Auxiliares del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Respecto al plazo máximo para pedir la ejecución de las sentencias, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de aplicación supletoria a la Ley de la materia, establece que será de diez años contados a partir del día en que se venció el término judicial para el cumplimiento voluntario de lo juzgado y sentenciado, veamos:

“Artículo 529.- La acción para pedir la ejecución de una sentencia, transacción o convenio judiciales durará diez años, contados a partir del día en que se venció el término judicial para el cumplimiento voluntario de lo juzgado y sentenciado.”

Además de las anteriores deficiencias, del contenido del artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal resulta notoria la ineficacia de la instancia de queja como medio para hacer cumplir las sentencias dictadas por el Tribunal.

Conforme al numeral en comento, las medidas más drásticas que pueden tomar las Salas Ordinarias y Auxiliares ante el incumplimiento de sus fallos son:

- a) La amonestación del servidor público y la prevención de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de cincuenta a ciento ochenta días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.
  
- b) La petición a la Sala Superior para que ésta a su vez solicite al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico, que obligue al funcionario responsable para que de cumplimiento a la sentencia en un plazo no mayor a cinco días sin perjuicio de que se reitere la multa cuantas veces sea necesario.

Respecto a ésta última medida para lograr el debido cumplimiento a sus fallos, resulta por demás criticable tanto de un punto de vista teórico, como de uno práctico.

Teóricamente resulta ilógico que el órgano jurisdiccional que funge como una contraloría jurídica de los actos de las autoridades administrativas del Distrito Federal, el cual se encuentra investido de plena jurisdicción y que además es autónomo por disposición de su propia Ley, tenga que acudir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que es quien encabeza la administración

pública del Distrito Federal, para lograr el cumplimiento de los fallos que condenan precisamente los actos de la administración pública local. Esto va en contra de la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Desde un punto de vista práctico, es de cuestionarse la operatividad y factibilidad de la atención a la petición formulada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal pues dentro de las facultades y obligaciones de este funcionario, mismas que se encuentran determinadas en el artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no existe ninguna que se refiera a la conducta que deba tomar el Jefe de Gobierno ante tal petición de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que la fracción XXII de dicho precepto legal únicamente expresa:

"Artículo 67.- Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:  
XXII.- Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones;"

Como puede apreciarse, el numeral de referencia no hace alusión en lo absoluto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por lo que no obliga al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a hacer cumplir de ninguna manera las sentencias emitidas por dicho Tribunal, y es claro que en un plano de discusión eminentemente jurídico, no podemos estar a la buena fe de quien encabeza a la administración pública del Distrito Federal para que

haga cumplir las sentencias que precisamente condenan a las autoridades de ésta.

Por otra parte, salta a la vista la seriedad de las multas que conforme al artículo 83 de la Ley del Tribunal serán impuestas al funcionario renuente a cumplir el fallo, pues estas van de cincuenta a ciento ochenta días "de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal", lo cual es totalmente criticable tomando en cuenta los altos salarios que dichos funcionarios perciben, aunado a que en un evidente reconocimiento de la ineficacia de esta medida, se establece que la multa impuesta pueda ser reiterada "ad infinitum".

Es pues clara la falta de técnica jurídica en la redacción del artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como la ineficacia de las medidas que para hacer cumplir sus sentencias en dicho precepto se contienen, cuestiones que van en detrimento de la naturaleza del Tribunal y deben ser subsanadas en aras de la plena jurisdicción, esencia de dicho órgano Jurisdiccional.

### 3.2 EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Como le hemos venido diciendo, no obstante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un órgano dotado de plena

jurisdicción, los medios que conforme a su Ley cuenta para hacer cumplir sus fallos resultan por demás limitados e ineficaces la mayoría de las veces.

Es por eso que los particulares que han obtenido una sentencia favorable y no ha sido debidamente cumplimentada por las autoridades demandadas, con la finalidad de obtener el acatamiento de dichos fallos, se han visto obligados a solicitar ante otro órgano jurisdiccional un proceso mediante el cual se obtenga el debido cumplimiento aludido.

De tal manera que si las autoridades asumen una actitud de incumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, esa negativa, exceso o defecto en el cumplimiento de una de éstas no se encuentra de ninguna manera fundado ni motivado, de ahí que como consecuencia a tal actuar de la autoridad, es procedente la interposición del amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, por violación de los artículos 14 y 16 constitucionales.

### 3.2.1 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.

Para hacer factible la procedencia del juicio de amparo indirecto ante el incumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso

Administrativo del Distrito Federal, debemos atender a lo dispuesto por el artículo 114, fracción II de la Ley de Amparo, el cual señala:

“Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.”

Así pues, el acto de autoridad en contra el cual se pedirá el amparo y protección de la Justicia Federal, consistirá en el indebido cumplimiento del fallo emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, traduciéndose lo anterior en un total incumplimiento de la sentencia o en un cumplimiento en exceso o defecto en el mismo.

Definido el acto de molestia contra el cual se interpondrá el juicio de amparo ante el Juzgado de Distrito, se debe elaborar un escrito de demanda de amparo, que en palabras del maestro Ignacio Burgoa es “el acto procesal por virtud del cual se ejercita la acción respectiva por su titular, que es el agraviado, y quien, mediante su presentación, se convierte en quejoso, es el elemento que inicia el procedimiento Constitucional, y que encierra la petición concreta que

traduce el objetivo esencial de la citada acción: obtener la protección de la justicia Federal.<sup>37</sup>

Ahora bien, el artículo 116 de la Ley de Amparo señala los requisitos que debe cumplir la demanda de Amparo de la siguiente manera:

**"ARTICULO 116.-** La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III.- La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

IV.- La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1° de esta ley;

VI.- Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida."

### 3.2.2 PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO.

Una vez cumplido con lo anterior, la demanda de amparo se deberá presentar ante el Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en turno, el cual

<sup>37</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, "El Juicio de Amparo", 10° edición, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 638.

procederá a dictar un acuerdo en el que se admita a trámite la demanda, se deseche o se mande aclarar su contenido.

El auto admisorio será dictado en el caso que después de examinada la demanda, se desprenda que ésta no trae consigo alguna irregularidad y cumple con todos los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo, esto de conformidad con el artículo 147 de la citada Ley que dice: "si el Juez de Distrito no encontrare motivo de improcedencia, o se hubiesen llenado los requisitos omitidos, admitirá la demanda...".

Una vez admitida la demanda, se correrá traslado a la autoridad demandada para rinda su informe previo y el justificado.

El informe previo, es el oficio que la autoridad demandada gira al Juzgado de Distrito competente para hacer de su conocimiento si es o no cierto el acto reclamado a ésta.

El informe justificado es el medio por el cual la autoridad demandada contesta la demanda de amparo instaurada en su contra. Ignacio Burgoa nos dice que el informe justificado "Es el documento en el cual la autoridad responsable esgrime la defensa de su actuación impugnada por el quejoso, abogando por la declaración de Constitucionalidad de los actos reclamados y por la negación de la protección federal al actor o por el sobreseimiento del

juicio de amparo, lo cual constituye la contraprestación que opone el agraviado.<sup>38</sup>

Dicho informe justificado deberá ser rendido dentro del término de cinco días, contados a partir del día siguiente en que fue emplazada, pudiéndose ampliar el mismo hasta por otros cinco días si el Juez lo considera pertinente debido a la importancia del asunto.

Es importante precisar que el hecho de que la autoridad omita rendir su informe justificado, únicamente atrae una presunción salvo prueba en contrario de que existe la certeza del acto reclamado, sin embargo, esto no implica la aceptación de la inconstitucionalidad del acto pues esta situación deberá ser probada por el quejoso.

Por otra parte, si la autoridad responsable en su informe niega la existencia del acto reclamado, de conformidad con la jurisprudencia que a continuación se transcribe, corresponde al quejoso comprobar su existencia:

Quinta Epoca  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Apéndice de 1995  
Tomo: Tomo VI, Parte SCJN  
Tesis: 311  
Página: 209

**INFORME JUSTIFICADO NEGATIVO.** El hecho de que en él se niegue la existencia del acto que se reclama, no es motivo para sobreseer por

---

<sup>38</sup> Ibidem. pág. 650.

improcedencia, privándose al quejoso del derecho de probar, en la audiencia del juicio, la existencia de los actos negados por la autoridad.

Quinta Epoca:

Amparo en revisión 239/18. Sánchez Pedro. 6 de agosto de 1918. Unanimidad de nueve votos.

Amparo en revisión 734/19. Carvajal Guillermo. 26 de abril de 1919. Unanimidad de nueve votos.

Amparo en revisión 236/19. Mejía Corro Rodolfo. 11 de julio de 1919. Mayoría de nueve votos.

Amparo en revisión 441/25. Toraño María José. 13 de abril de 1923. Unanimidad de ocho votos.

Amparo en revisión 1019/23. Aguilar Carrasco José Guadalupe. 4 de mayo de 1923. Unanimidad de nueve votos.

De tal manera que si el quejoso no desvirtúa la negativa de la autoridad demandada, "el Juez de Distrito procederá a sobreseer el juicio de garantías en cuestión, con fundamento en la fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo."<sup>39</sup>

La etapa consecuente en el juicio de garantías consiste en la celebración de las audiencias Incidental y Constitucional. La primera de ellas se celebrará en el caso de que el quejoso hubiere solicitado la suspensión del acto reclamado, así pues, el Juez de Distrito deberá solicitar el informe previo a la autoridad responsable, quien lo deberá rendir dentro de veinticuatro horas. En dicha audiencia el Juez recibirá únicamente las pruebas documental o de inspección ocular y procederá a resolver si concede o niega la suspensión solicitada.

En la audiencia Constitucional “las partes aportan elementos que ofrezcan al juzgador datos para la solución de la cuestión constitucional o de la improcedencia de la acción de amparo, así como la pronunciación de la sentencia constitucional.”<sup>40</sup>

Conforme al artículo 150 de la Ley de Amparo “En el juicio de amparo es admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren en contra de la moral o contra del derecho.”

Para el caso de la prueba testimonial y pericial, las partes deberán anunciarla cinco días hábiles antes del señalado para la celebración de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos. Desahogadas las pruebas, se presentarán los alegatos de manera escrita, mismos que deberán ser tomados en cuenta por el Juez en el momento de emitir resolución.

Concluido el periodo de alegatos deberá pronunciarse el fallo respectivo en el que se concederá o negará la Protección de la Justicia Federal. Dicho fallo “se ajustará a la regla lógico-jurídica de que el Juez de Distrito analice y resuelva, previamente al examen de los conceptos de violación, y por ende a la

---

<sup>39</sup> Carrasco Iriarte, Hugo, “Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal.”, 3° edición, Editorial Themis, México, 1992, pág. 446.

consideración sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados.”<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, “El Juicio de Amparo”, Op. cit. pág. 658.

<sup>41</sup> Ibidem. 670.

### **CAPITULO III LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO INTERNO**

Si bien es cierto la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal surgió en 1971 como un documento de avanzada, resulta evidente que a lo largo del tiempo los diversos ordenamientos jurídicos en materia administrativa a nivel local han ido innovando y superando cada vez más a la que fuera el parteaguas que iniciara la creación de tribunales de esta materia a nivel local en nuestro país.

Es por esa razón que en el presente capítulo nos propusimos analizar los diversos medios para hacer cumplir las sentencias con que cuentan los diversos ordenamientos jurídicos en materia administrativa del Estado de México, Nuevo León y Jalisco, a fin de determinar su grado de eficacia y tener un punto de comparación entre éstos y aquéllos con los que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, principalmente la instancia de queja.

#### **1.- ESTADO DE MEXICO**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece en su artículo 87 la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México de la siguiente manera:

"Artículo 87.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá y resolverá las controversias que se susciten entre las administraciones públicas estatal o municipales y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares."

El Estado de México sigue la tradición francesa de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que se encuentra fuera del Poder Judicial Local, y que dirime las controversias suscitadas entre las autoridades administrativas locales, municipales y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares. En dicha entidad federativa existen dos ordenamientos jurídicos que regulan la actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, estos son: el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo estatal es un órgano autónomo y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus determinaciones, y fija su competencia en los mismos términos que la Constitución del Estado, delimitándola a las controversias en materia administrativa y fiscal, veamos:

"Artículo 201.- El Tribunal es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones."

"Artículo 202.- El Tribunal tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares."

Los medios de apremio y las medidas disciplinarias con que cuenta el Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones se establecen en el artículo 19 del Código antes citado de la siguiente manera:

"Artículo 19.- La autoridad administrativa o el Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden podrán, según la gravedad de la falta, hacer uso de alguno de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:

I.- Amonestación;

II.- Multa de 10 a 100 días de salario mínimo vigente en el área geográfica de la actuación; si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día; y tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso;

III.- Expulsión temporal de las personas del lugar donde se lleve a cabo la diligencia, cuando ello sea necesario para su continuación;

IV.- Auxilio de la fuerza pública;

V.- Vista al ministerio público cuando se trate de hechos probablemente constitutivos de delito; y

VI.- Los demás que establece este Código."

El juicio seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se encuentra regulado en el Capítulo Tercero del Código de Procedimientos Administrativos de dicha entidad federativa y al igual que en el Distrito Federal, culmina con la emisión de una sentencia que conforme a su artículo 273, fracción VII podrá:

- Declarar el sobreseimiento del juicio.
- Ordenar la reposición del procedimiento.
- Fijar los términos de la modificación del acto impugnado.
- Reconocer la validez, o declarar la nulidad de los actos impugnados.
- Reconocer la validez, o declarar la nulidad de la disposición legal impugnada.
- Condenar al pago de daños y perjuicios que se hayan causado de forma dolosa o culposa, por la emisión o ejecución del acto invalidado.

De conformidad con el artículo 276 del Código en comento, en el caso de que se haya condenado a la invalidez de una disposición general, las sentencias privarán de efectos los actos de ejecución ya producidos y precisarán la forma en que la disposición general no pueda ser aplicada al demandante en casos posteriores, refiriéndose solamente al caso concreto y sin hacer una declaración general respecto de la disposición reclamada. Si se condenó a la autoridad al pago de daños y perjuicios, el monto respectivo deberá ser cuantificado, y será pagado por las dependencias públicas a las que se encuentren adscritas las autoridades demandadas, debiendo cobrarlos posteriormente a los servidores públicos directamente responsables, a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Conforme a lo que establece el artículo 278 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, causan ejecutoria las siguientes sentencias:

- Las que no admitan ningún recurso;
- Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o habiéndolas sido se haya desechado o sobreseído o hubiese resultado infundado; y
- Las consentidas expresamente por las partes o por sus representantes legítimos.

Ahora bien, respecto al cumplimiento de las sentencias, la Sección Novena del Capítulo Tercero del Código al que nos referimos, misma que abarca del artículo 279 al 284, establece un procedimiento para hacer cumplir las sentencias que se activa de manera inmediata una vez que la sentencia favorable al particular ha causado ejecutoria. El procedimiento es el siguiente:

- a) Una vez que la sentencia favorable al actor haya causado ejecutoria, la Sala Regional competente la comunicará a las autoridades demandadas para que le den cumplimiento, previniéndolas para que informen al respecto.
- b) Dentro de los tres días siguientes a la notificación a las demandadas, la sentencia deberá ser cumplida, o por lo menos, encontrarse en vías de

cumplimiento, pues de no ser así, la Sala Regional competente, de oficio o a petición de parte dará vista a las autoridades responsables a fin de que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Cabe señalar que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, a diferencia de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sí establece expresamente que el incumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal puede traducirse en un exceso o defecto en la ejecución de las mismas, e incluso, en la repetición del acto impugnado.

- c) Posteriormente, la Sala Regional resolverá si las autoridades demandadas han cumplido la sentencia. En caso de no haber cumplido, les será otorgado un plazo de tres días para que den el debido cumplimiento al fallo, con la prevención de que en caso de renuencia, les será impuesta una multa de 50 a 1000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente, sin embargo, este plazo podrá ser ampliado por el Magistrado correspondiente hasta por diez días cuando por la naturaleza del asunto no sea materialmente posible dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento.

Salta a la vista que el Código en comento establece la facultad para que el Magistrado Instructor, cuando la naturaleza del acto lo permita, comisione

a un Secretario de Acuerdos o a un Actuario para que, en ejercicio de la plena jurisdicción con que se encuentra investido el Tribunal, dé cumplimiento a la ejecutoria si no se respetó el plazo referido en el párrafo anterior.

- d) En el supuesto de que la autoridad persistiere en su actitud de incumplimiento, la Sección respectiva de la Sala Superior resolverá a instancia de la Sala Regional respectiva, solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado el servidor público renuente, para que se le conmine a éste último a dar cumplimiento al fallo emitido en el plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, pudiéndose reiterar la multa impuesta cuantas veces sea necesario. Cuando la autoridad u organismo no tuviera superior, el requerimiento se hará directamente con ellos mismos.

En este punto es necesario aclarar que la Sala Superior, actúa en Pleno y en dos Secciones, que tendrán su sede, respectivamente, en Toluca y en Tlalnepantla, esto de conformidad con el artículo 216 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

- e) Si el servidor público continuara renuente en cumplir la resolución, la Sección de la Sala Superior podrá decretar su destitución excepto que

goce de fuero constitucional, pues de ser así, la propia Sección de la Sala Superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero.

Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurrir en responsabilidad por falta de cumplimiento de las ejecutorias en los mismos términos que las demandadas.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece la posibilidad de dar un cumplimiento sustituto a aquellas sentencias recaídas a juicios en donde se juzguen actos de privación de la propiedad de bienes inmuebles, en esos casos el cumplimiento se traduce en el pago del valor comercial de estos últimos, sin embargo dicho cumplimiento sustituto sólo puede operar en dos supuestos:

- Cuando la ejecución del fallo afecte gravemente a la sociedad.
- Cuando dicha ejecución afecte a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el actor.

Aunado a lo anterior, el artículo 283 del Código multicitado dispone que no se puede archivar ningún juicio sin que se dé el debido cumplimiento al fallo respectivo, esta disposición asegura el cumplimiento cabal de las sentencias.

## 2.- Nuevo León.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León establece en su artículo 63, fracción XLV, que es competencia del órgano legislativo local la creación mediante la ley respectiva de un órgano jurisdiccional de lo contencioso administrativo. El precepto legal de referencia textualmente dice:

"Artículo 63.- Pertenece al Congreso:

XLV.- Instituir mediante las leyes que expida, el órgano de lo Contencioso Administrativo dotado de autonomía plena de pronunciamiento de sus fallos y con las facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y el Estado, los Municipios o la administración descentralizada estatal o municipal; estableciendo las normas de su organización y funcionamiento, los requisitos, las licencias y renunciaciones de sus integrantes, sus procedimientos y los recursos contra las resoluciones que pronuncie."

En este orden de ideas, la ley que da existencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León es la denominada "Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León", misma que conforme a su artículo 1º tiene por objeto establecer su organización y funcionamiento.

Al igual que en el Distrito Federal y el Estado de México, en el Estado de Nuevo León se crea un Tribunal de lo Contencioso Administrativo fuera del Poder Judicial Local, formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional, dotado de plena jurisdicción y autonomía para pronunciar sus fallos, lo que

garantiza su imparcialidad para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y el Estado, los Municipios, sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal cuando estas últimas realicen funciones administrativas de autoridad. Dichos atributos se advierten de la lectura de los dos primeros artículos de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León que a la letra dicen:

"Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de facultades para conocer y resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y el Estado, los Municipios, sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal cuando estas últimas realicen funciones administrativas de autoridad; el procedimiento para su resolución y ejecución; los recursos que los particulares y las autoridades podrán interponer en contra de los fallos que pronuncie."

"Artículo 2.- El Tribunal de los Contencioso Administrativo del Estado, es un Tribunal formalmente administrativo, materialmente jurisdiccional, dotado de plena autonomía y jurisdicción para dictar sus fallos."

El juicio seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León se regula por el Título Segundo de la Ley que lo rige y llega a su fin con la emisión de la sentencia respectiva que conforme a su artículo 87, fracción IV podrá:

- Reconocer la validez de los actos reclamados.
- Declarar la nulidad de los actos reclamados.
- Ordenar la reposición del procedimiento.
- Fijar los términos de la modificación del acto impugnado.
- Decretar, en su caso, la condena respectiva.

Respecto del sentido de la sentencia el artículo 88 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, complementa lo establecido por el artículo que le antecede diciendo:

"Artículo 88.- La sentencia definitiva podrá:

I.- Reconocer la validez de la resolución o acto impugnados;

II.- Declarar la nulidad de la resolución o acto impugnados;

III.- Declarar la nulidad de la resolución o acto impugnados para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

El Tribunal deberá precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla.

Si se interpuso el recurso de revisión en el caso previsto en la fracción V del artículo 90 de esta Ley, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución o se ponga fin a la controversia.

Como se desprende del artículo en comento, la sentencia también puede declarar una nulidad para determinados efectos, debiendo precisar claramente los términos en que la autoridad debe cumplirla, exceptuando los casos en que la actuación de esta última sea discrecional. En los casos en que se hubiere interpuesto el recurso de revisión en contra de la resolución que resuelva la cuestión planteada, el efecto de la sentencia se suspenderá hasta que se emita la resolución que ponga fin a la controversia.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 93 de la Ley de la materia causan ejecutoria, sin necesidad de declaración alguna:

- Las sentencias consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante.
- Las sentencias no impugnadas o de las que habiéndolo sido, se haya declarado desierto o improcedente el medio de impugnación o el promovente se haya desistido de él, o no se continuare el recurso en el término legal.

Ahora bien, respecto al cumplimiento de las sentencias, el Capítulo XV del Título Segundo de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León establece en sus artículos 94, 95 y 96 el siguiente procedimiento:

- a) Una vez que la sentencia favorable al particular haya causado ejecutoria, el Tribunal lo comunicará por oficio a las autoridades demandadas, previniéndolas para que informen sobre su cumplimiento.
- b) Dicha sentencia deberá cumplirse dentro de los quince días siguientes al en que haya causado ejecutoria, pues de no ser así, el Tribunal de oficio o a petición de parte aplicará los medios de apremio previstos en el artículo 31 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, mismo que a la letra dice:

"Artículo 31.- El Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden durante las actuaciones, podrá hacer uso, indistintamente, de los siguientes medios de apremio:

- I. Amonestación;
- II. Multa equivalente al monto de cinco a sesenta días de salario mínimo vigente en la ciudad de Monterrey;
- III. Arresto hasta por veinticuatro horas;
- IV. Auxilio de la fuerza pública."

- c) Si el servidor público responsable continuara renuente en dar cumplimiento a la sentencia, el Tribunal podrá determinar lo siguiente:
- Si la ejecución consiste en la realización de un acto material ordenará su cumplimiento.
  - Si el acto sólo puede ser ejecutado por la autoridad demandada, solicitará al titular de la dependencia estatal o municipal, a quien se encuentre subordinada dicha autoridad, para que conmine a ésta a cumplir con la sentencia.
  - Promoverá la aplicación de la ley o el reglamento que corresponda.
- d) Si no obstante los requerimientos anteriores no se da cumplimiento a la resolución, el Tribunal podrá decretar la destitución del servidor público que incumplió, excepto que se trate de una autoridad de elección, pues de ser así se procederá en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León.

Además de este procedimiento, el artículo 92 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León da existencia al recurso de Queja,

mismo que es competencia de los Magistrados de las Salas Ordinarias y que conforme a las fracciones II y III del numeral de referencia es procedente:

- Por incumplimiento, exceso o defecto en la ejecución de la sentencia del Magistrado, que haya declarado fundada la pretensión del actor.
- Contra actos de las autoridades demandadas tendientes a repetir el acto o procedimiento anulado.

En efecto, el recurso de Queja abre la posibilidad de que el particular que se vea afectado por el incumplimiento de una sentencia que le haya sido favorable, o por la repetición del acto o procedimiento anulado, interponga un medio de defensa en su contra, y a diferencia del procedimiento de ejecución que se analizó en párrafos anteriores, en este resulta imprescindible la instancia del agraviado.

El recurso deberá interponerse por escrito ante el Magistrado que hubiese conocido del juicio, dentro de los cinco días hábiles contados a partir del siguiente al en que haya surtido efectos la notificación de la resolución recurrida, acompañando una copia del recurso para cada una de las partes.

Admitido el recurso, se requerirá a la autoridad renuente para que rinda informe justificado sobre la materia de la queja, dentro del plazo de cinco días hábiles, y dentro de los cinco días hábiles siguientes dictará la resolución que

proceda. La falta del informe establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos, por lo que la autoridad se hará acreedora a una multa de 5 a 60 días de salario mínimo vigente en Monterrey, que impondrá el Magistrado que conozca de la queja.

### 3.- Jalisco.

Jalisco es una entidad federativa que a diferencia de casi la totalidad de las demás, así como del modelo federal, no ha separado a su órgano jurisdiccional en materia administrativa del Poder Judicial Local, es decir, ha seguido la tradición judicialista, es por eso que hemos incluido en este capítulo el estudio de los medios con que cuenta para lograr el cumplimiento de sus sentencias y así advertir su eficacia.

El artículo 56 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco establece la inclusión del "Tribunal de lo Administrativo" en el Poder Judicial del Estado, mientras que el artículo 65 del mismo ordenamiento legal dispone que dicho Tribunal tendrá competencia para resolver las controversias en materia administrativa y fiscal que se susciten entre los particulares y las autoridades estatales, municipales y los organismos descentralizados de aquéllas. Además el Tribunal de lo Administrativo es competente para dirimir los conflictos que surjan entre dos o más de las entidades públicas anteriormente

enunciadas, así como para resolver los conflictos laborales que se susciten con sus propios trabajadores, veamos:

"Artículo 56.- El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en el Tribunal Electoral, en el Tribunal de lo Administrativo, en los juzgados de primera instancia, menores y de paz y jurados. Se compondrá además por un órgano denominado Consejo General del Poder Judicial del Estado.

La representación del Poder Judicial recae en el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, el cual será electo, de entre sus miembros, por el pleno. El Presidente desempeñará su función por un periodo de dos años y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato."

"Artículo 65.- El Tribunal de lo Administrativo tendrá a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado, las municipales y de los organismos descentralizados de aquéllas, con los particulares. Igualmente de las que surjan de entre dos o más entidades públicas de las citadas en el presente artículo.

El Tribunal de lo Administrativo resolverá además, los conflictos laborales que se susciten con sus propios trabajadores."

La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, regula la organización y funcionamiento de los órganos que integran el Poder Judicial del Estado, entre estos el Tribunal de lo Administrativo, al cual se refiere el Título Tercero del ordenamiento legal en comento.

Conforme a la referida Ley Orgánica, el Tribunal de lo Administrativo es un órgano especializado dentro del Poder Judicial del Estado y cuenta con plena jurisdicción para resolver las controversias de su competencia, tal y como se advierte de la lectura de su artículo 57, veamos:

"Artículo 57.- El Tribunal de lo Administrativo, es el órgano especializado del Poder Judicial del Estado, con plena jurisdicción para resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del

Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de ambos, con los particulares, además de las que surjan entre el Estado y los municipios, o de estos entre sí. El Tribunal de lo Administrativo conocerá también, de los conflictos laborales que se susciten con sus propios trabajadores.

El Tribunal de lo administrativo, residirá en la capital del Estado, asimismo tendrá Salas Regionales que funcionarán en las cabeceras municipales que autorice el Pleno del Tribunal, así como Sala Auxiliar en la capital del Estado, con base en la disponibilidad presupuestal, con la competencia y jurisdicción que el Pleno del Tribunal les asigne y dictará sus resoluciones con base en los principios de autonomía, independencia e imparcialidad."

Por su parte, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco contiene todas las disposiciones jurídicas que rigen al juicio en materia administrativa. El artículo primero de la Ley en comento refiere:

"Artículo 1.- El juicio en materia administrativa tiene por objeto resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado, las municipales y de los organismos descentralizados de aquellas, con los particulares. Igualmente, de las que surjan entre dos o más entidades públicas de las citadas en el presente artículo.

Procede el juicio en materia administrativa en contra de disposiciones normativas de carácter general siempre que no se trate de leyes emanadas del Congreso. En estos casos la demanda deberá interponerse en contra del primer acto de aplicación, ante las salas del Tribunal de lo Administrativo.

También procede el juicio en materia administrativa en cualquier otro caso que expresamente determinen las leyes."

Salta a la vista que conforme a lo dispuesto por este artículo, en el Estado de Jalisco pueden impugnarse ante el Tribunal de lo Administrativo, disposiciones normativas de carácter general exceptuando a las leyes que emita el Congreso local, sin embargo siguiendo la tendencia del Juicio de Amparo y conforme al principio de relatividad de las sentencias, el artículo 77 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco dispone que en estos casos la sentencia únicamente resolverá sobre la situación particular y concreta

materia de la litis, limitándose a privar de sus efectos a la disposición normativa de que se trate, en beneficio de quien hubiere ejercido la acción, sin hacer declaraciones de carácter general sobre la validez de la misma.

El juicio seguido ante el Tribunal de lo Administrativo concluye con la emisión de una sentencia definitiva que conforme al artículo 74 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco podrá:

- Reconocer la validez de la resolución o del acto impugnado.
- Declarar la nulidad de la resolución o acto impugnado.
- Decretar el sobreseimiento.

Complementando al precepto legal antes aludido, el artículo 76 de la misma Ley dice textualmente:

"Artículo 76.- La sentencia que declare la nulidad de un acto o resolución tendrá por objeto nulificar las consecuencias de éste y, en su caso, restituir al particular en el goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de que hubiere ocurrido el acto o resolución impugnada cuando el acto fuere de carácter positivo; y cuando fuere de carácter negativo, tendrá el efecto de obligar a la autoridad responsable a que subsane las omisiones en que hubiere incurrido.

La nulidad de la resolución o acto podrá decretarse lisa y llanamente o para determinado efecto. En este último caso deberá precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplir. Cuando la nulidad hubiese sido declarada por causas distintas a los vicios de forma o a la incompetencia de la autoridad, y deba dictarse una nueva resolución, deberá señalarse de manera concreta el sentido en que la autoridad debe dictar la nueva resolución.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo inmediato anterior, se declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su

resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales."

Como se aprecia del precepto legal anteriormente transcrito, en el caso de que se decrete una nulidad para efectos, debe precisarse en la sentencia de manera clara la forma y los términos en que la autoridad deba cumplir, salvo que se trate de facultades discrecionales. Asimismo, en los casos en que la nulidad hubiese sido declarada por causas distintas a los vicios de forma o a la incompetencia de la autoridad y se determine la emisión de una nueva resolución, deberá señalarse de manera concreta el sentido en que la autoridad debe dictar la nueva resolución.

El mismo artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, establece que en los casos de declaratoria la nulidad con base en las causales IV y V del artículo 75 del mismo ordenamiento legal, mismas que se refieren a la omisión o incumplimiento de las formalidades legales y al desvío de poder, dicha nulidad será para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución.

La misma Ley, en su artículo 79 establece que las sentencias quedarán firmes cuando:

- No fueren recurridas en los plazos y términos que señale la presente ley.
- No admitieran recurso.

- El recurrente se desista del recurso que hubiere interpuesto.

Ahora bien, la ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco es competencia del órgano jurisdiccional que las hubiese dictado en primera instancia y se encuentra regulada en el Capítulo XIV de la Ley de la materia, mismo que va de los artículos 85 al 88, los cuales establecen el siguiente procedimiento:

- a) Una vez que la sentencia favorable al particular quede firme, el Magistrado, de oficio o a petición de parte, debe dictar un auto concediendo a la autoridad el término de quince días para cumplimentar voluntariamente el fallo respectivo, así como para informar acerca de dicho cumplimiento.
- b) Si existieran causas que imposibiliten material o jurídicamente el cumplimiento de la sentencia, la autoridad o el tercero perjudicado lo manifestarán así al Tribunal dentro del término concedido para su cumplimentación, esto con la exposición de lo hechos y alegaciones respectivas, debiendo además ofrecer las pruebas necesarias para demostrar el referido impedimento. Recibido el escrito por el Tribunal, se correrá traslado a la parte actora para que dentro del término de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que crea pertinentes.

Dentro de los quince días siguientes al vencimiento del término concedido al actor en los términos del párrafo anterior se dictará una sentencia interlocutoria que resolverá dicha situación, salvo que hubiere necesidad de audiencia para el desahogo de pruebas, en tal caso dentro del mismo término se llevará a cabo la audiencia y una vez desahogada la misma se dictará la sentencia en un término no mayor de diez días.

De encontrarse procedente la incidencia referida anteriormente, la Sala adoptará las medidas que aseguren la mayor efectividad de la sentencia definitiva, pudiendo condenar a la autoridad a la indemnización por daños y perjuicios que deberán regularse conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco. Dicha condena únicamente concederá al actor el derecho a obtener una suma de dinero correspondiente al valor económico de las prestaciones de dar, hacer o no hacer que se hayan impuesto a través de la sentencia ya sea a la autoridad demandada o a la encargada de la ejecución, como si ésta se hubiera realizado puntualmente, sin que incluya conceptos o prestaciones distintas de las comprendidas en la sentencia.

- c) De no darse el cumplimiento voluntario en el término de quince días y si no se presentare impedimento alguno para efectuarlo, se decretará la ejecución forzosa de la sentencia, de manera que, si existe un acto

material que ejecutar, la Sala podrá hacerlo por sus propios medios. Si se trata de dictar una nueva resolución y la sentencia hubiese definido el sentido de la misma, el Magistrado podrá dictarla ante la rebeldía de la autoridad, dentro de un término que no excederá de cinco días. Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades en que pueda incurrir la autoridad demandada.

En caso de que en la sentencia no se hubiese señalado el sentido de la resolución que debe dictarse, o bien, si para la ejecución del acto o el dictado de la resolución se requieren mayores elementos técnicos de aquéllos con los que ordinariamente cuenta el Tribunal, o cuando por alguna causa no sea posible que este último lo ejecute directamente el acto material a que se refiere el párrafo anterior, se hará uso de las medidas de apremio previstas por el artículo 10 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco que textualmente dice:

"Artículo 10.- El Pleno del Tribunal de lo Administrativo, su presidente, las Salas para hacer cumplir sus determinaciones y para mantener el orden en las diligencias que ante él se promuevan, podrá hacer uso de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:

- I.- Amonestaciones;
- II.- Multa, que podrá ser hasta por el monto de ciento veinte días de salario mínimo correspondiente al municipio de Guadalajara;
- III.- Arresto hasta por treinta y seis horas; y,
- IV.- El auxilio de la fuerza pública.

La elección de los medios de apremio o medidas disciplinarias que deben aplicarse en un caso concreto, es facultad de quien hubiere dictado la resolución cuyo cumplimiento se pretende, o en su caso, de a quién compete el conocimiento del asunto. Para determinar la medida de apremio

que corresponda se deberá tomar en consideración el tipo de resolución cuyo cumplimiento se pretende y el grado de peligro que pueda ocasionar la demora en la aplicación de la misma o, en su caso, la gravedad de la falta observada."

Si la autoridad tuviese superior jerárquico se requerirá el cumplimiento del fallo respectivo por tal conducto.

- d) Si la autoridad responsable no atendiere por dos ocasiones el requerimiento de cumplimiento anteriormente mencionado, así como el uso de los medios de apremio, se procederá a separarla del cargo, si se trata de una autoridad que no haya sido electa en forma popular. Si la autoridad hubiese sido electa popularmente, a petición de parte se expedirán copias certificadas de las actuaciones, para que la parte perjudicada por el incumplimiento promueva las responsabilidades que resulten.
  
- e) Procede también declarar el cumplimiento sustituto en los casos en que se hayan agotado los medios de apremio y la autoridad demandada persistiere en la negativa expresa o tácita de ejecutar la sentencia.

El cumplimiento sustituto consiste en la condena a la autoridad demandada al pago de una cantidad líquida. En estos casos se requerirá a dicha autoridad, a su superior jerárquico, así como a la dependencia competente para el ejercicio del presupuesto de la entidad pública de que

se trate, para que en un término de quince días realicen las gestiones necesarias para la realización del pago con cargo a la partida presupuestal correspondiente. La cantidad fijada como indemnización causará el interés legal a partir del vencimiento del término antes citado, si no se fuese pagada.

En caso de no existir partida presupuestal correspondiente o estuviere agotada la misma, las autoridades referidas en el párrafo anterior deberán efectuar las gestiones necesarias para la creación o ampliación de la partida en su caso.

Si la cantidad fijada como indemnización para el cumplimiento sustituto de la sentencia pudiera producir trastorno grave al presupuesto de la entidad pública obligada al pago, ésta lo hará del conocimiento de la Sala, justificando los motivos y acompañando una propuesta de cumplimiento. La Sala, con audiencia de las partes, resolverá si procede o no la proposición y, en su caso, fijará la manera en que la autoridad deberá cumplir de modo que se eviten trastornos graves al presupuesto.

Una vez analizados los procedimientos para lograr el cumplimiento de las sentencias con que cuentan el Estado de México, Nuevo León y Jalisco, así como los medios con que estas entidades federativas cuentan para lograr ese

objetivo, creemos que tienen especial relevancia los que a continuación se exponen:

- a) Primeramente debe destacarse que los tres Estados de la República a que nos hemos venido refiriendo, cuentan con un procedimiento de cumplimiento de las sentencias en materia administrativa que se inicia incluso de oficio por los respectivos Tribunales, sin la necesidad de la interposición de recurso o instancia alguna para tal efecto, lo cual verdaderamente tiende a agilizar la ejecución de los fallos dictados, además de que evidencia la preocupación de las legislaciones estatales para materializar el cumplimiento de estos, lo cual es el objetivo último perseguido por los gobernados que han visto afectada su esfera jurídica por actos de autoridad ilegales.
- b) Salta a la vista el requerimiento que de oficio se realiza por los distintos Tribunales Administrativos a las autoridades responsables para que de inmediato informen acerca del cumplimiento de sus fallos.
- c) Igualmente son de destacarse los montos de las multas impuestas a las autoridades renuentes en cumplir, ya que estos son en algunos casos notoriamente superiores a los que maneja la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo cual consideramos correcto tomando en cuenta los altos salarios de la mayoría de las autoridades.

- d) El requerimiento al superior jerárquico inmediato de la autoridad responsable, para que conmine a ésta a ejecutar la sentencia, y no así al titular del Ejecutivo local como en el caso del Distrito Federal, ya que por la naturaleza de las funciones de los Gobernadores de los Estados, resultaría más difícil que estos funcionarios atendieran la petición de los Tribunales y en todo caso el trámite sería más tardado.
  
- e) Sin duda alguna, una de las medidas a tomar en donde los Tribunales exponen la plena jurisdicción con que están investidos es la facultad de comisionar a Secretarios de Acuerdos o Actuarios para que, si la naturaleza del asunto lo permite, den cumplimiento personalmente a los fallos correspondientes.
  
- f) La emisión de una nueva resolución por parte del Tribunal, conforme al sentido que se haya precisado en la sentencia, en sustitución a la que fue declarada nula.
  
- g) La orden de destituir a los servidores públicos que después de la toma de una serie de medidas por parte de los Tribunales continúen renuentes en cumplir los fallos respectivos, es por demás relevante y creemos que es una de las medidas que más efectos positivos podrían traer al Tribunal de lo

Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con el fin de que éste viera materializadas sus sentencias.

- h) La condena a las autoridades que omitan dar cumplimiento de manera expedita a las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos, para que efectúen el pago de daños y perjuicios en favor de los administrados que se vieren afectados por dicha omisión.
  
- i) El cumplimiento sustituto de las sentencias en ciertos casos, resulta claramente innovador y propositivo. Es una medida que sin duda alguna, debe implementarse en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

**CAPITULO IV.- LA ACTUAL INEFICACIA EN LA EJECUCION DE LAS  
SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL COMO TRIBUNAL DE PLENA  
JURISDICCION.**

Una vez analizados los diversos ordenamientos jurídicos en materia administrativa del Estado de México, Nuevo León y Jalisco, resulta evidente que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dista mucho de estar a la vanguardia en cuanto a la regulación del procedimiento y los medios para hacer cumplir sus sentencias, y en consecuencia, muchas veces la plena jurisdicción con que cuenta dicho Organismo Jurisdiccional, no se proyecta materialmente, dejando al administrado con una sentencia favorable en sus manos, pero sin que lo resuelto en ella sea tangible, es decir, sin que su esfera jurídica deje de encontrarse afectada por el acto o resolución ilegales que ocurrió a impugnar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

1.- LA INOBSERVANCIA DE LA PLENA JURISDICCION DE LA QUE  
ESTA INVESTIDO EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL DISTRITO FEDERAL

Tal y como ha quedado asentado en los capítulos que anteceden, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un Tribunal autónomo y de plena jurisdicción, sin embargo, la precaria y deficiente regulación que respecto del cumplimiento de sus sentencias hace la Ley que lo regula, no facilita su ejercicio.

En efecto, a lo largo de este trabajo, hemos sostenido al igual que Cabanellas que la “plena jurisdicción”, es aquella que “se ejerce de manera tal en una causa o proceso, con facultad para conocer, tramitar, fallar y ejecutar.”<sup>42</sup>, criterio que concuerda con la “definición de jurisdicción de DONELLUS quien afirmaba que ‘es la potestad de conocer y de juzgar de una causa, con potestad anexa de ejecutar lo juzgado: *cum iudicati exsequendi potestate conjuncta*’.”<sup>43</sup>

Como ya hemos dicho, parte de la plena jurisdicción con que está investido el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se encuentra plasmada en los artículos 80, fracción IV y 82, de la Ley del Tribunal, mismos que textualmente dicen:

“Artículo 80.- Las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener:

---

<sup>42</sup> Cabanellas, Guillermo, “Diccionario de Derecho Usual”, Op. cit. Pag. 472.

<sup>43</sup> Becerra Bautista, José, “El proceso Civil en México”, 16ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pags. 333 y 334.

IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación."

"Artículo 82.- De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieran sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia."

De la lectura de los preceptos legales antes transcritos, podemos advertir que estos facultan a las Salas del Tribunal para que al emitir su sentencia establezcan los términos en que las autoridades demandadas deben ejecutarla, de manera que a éstas les es determinado un parámetro de actuación para efecto de ver materializado el fallo respectivo.

Sin embargo, dicha regulación resultaría suficiente únicamente en el supuesto de que las autoridades demandadas dieran debido cumplimiento a la sentencia respectiva de manera voluntaria, pues en caso contrario, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es omisa en cuanto al señalamiento de un procedimiento a seguir de manera continua a la emisión del fallo que garantice el cumplimiento de la sentencia favorable al actor en el caso de que las autoridades demandadas no cumplan voluntariamente con lo dispuesto en el mismo, de manera que el ejercicio de la "plena jurisdicción", se ve interrumpido en su máxima expresión, es decir, en la ejecución de la sentencia, pues la labor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal concluye con la emisión de una sentencia que fija los términos en que deberá cumplirse.

Como se expuso en el Capítulo anterior, en el caso de los Tribunales Administrativos del Estado de México, Nuevo León y Jalisco, sus respectivos ordenamientos legales establecen procedimientos que garantizan el ejercicio integral de la plena jurisdicción con que cuentan, pues en el caso de que un administrado, actor en un juicio de nulidad, obtenga una sentencia a su favor, el Tribunal no se ve obligado a esperar a que el actor promueva recurso o instancia alguna para ver materializado el fallo en comento, sino que los respectivos ordenamientos legales locales, establecen procedimientos que sin necesidad de la instancia del actor, tienden a lograr el cumplimiento de sus sentencias, obligando a los Tribunales de dichos estados para que de oficio revisen el cumplimiento que de sus fallos efectúen las autoridades demandadas, e incluso, en casos extremos, los ejecuten de manera directa, llegando también a impedirse el archivo del expediente respectivo hasta no ver cumplimentada la sentencia, tal y como sucede en el Estado de México.

Es pues claro, que toda esta serie de medidas dan continuidad y permiten completar el ejercicio integral de la plena jurisdicción de los Tribunales Administrativos del Estado de México, Nuevo León y Jalisco, al facultarlos para conocer, tramitar, fallar y ejecutar sus fallos de manera continua y directa.

Como es bien sabido, uno de los puntos más delicados al hablar de la plena jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito

Federal, y precisamente por la naturaleza de las controversias que dirime, es el hecho que tanto se ha cuidado de que éste Organo Jurisdiccional no debe sustituir a las autoridades administrativas locales en sus funciones, haciéndose notar que fue precisamente esta situación la que llevó a suprimir la plena jurisdicción del Tribunal en la primera reforma que sufrió su Ley el 4 de enero de 1973, mediante el argumento de que el Tribunal "desbordaba" su ámbito jurisdiccional. Es por eso que mediante el propio ordenamiento legal que lo rige, se ha limitado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que en un último momento se limite a señalar los términos en que la propia autoridad administrativa deba cumplir la sentencia y restituir al actor en los derechos que le hubiesen sido indebidamente afectados o desconocidos, y solamente en el caso de que el propio actor se inconforme ante el incumplimiento de la sentencia mediante la instancia de queja, nuevamente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal entre en funcionamiento para hacer cumplir la sentencia dictada.

Es pues innegable que esta situación coarta las funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como un tribunal de plena jurisdicción, al verse impedido para llegar al punto máximo de sus atribuciones esenciales como lo que es: "Una contraloría jurídica de los actos de la administración pública local", razón por la cual sostenemos que al igual que otros tribunales administrativos locales, debe contar con una ley que de existencia a mecanismos eficaces y que le permitan vigilar el cumplimiento de

sus sentencias de manera continua a su emisión, e incluso llegar al punto de poder ejecutar directamente sus fallos, sólo en los casos en que sea posible y después de una serie de requerimientos a las autoridades responsables para que sean éstas quienes los ejecuten, de conformidad con el estado de derecho que debe prevalecer en toda sociedad y en una muestra de respeto a las instituciones estatales. Sin embargo, debemos reiterar que el simple señalamiento de los términos en que la propia autoridad debe cumplir el fallo respectivo, y posteriormente la espera a que dicho cumplimiento se lleve a cabo, no son la esencia de un tribunal de plena jurisdicción, pues tal y como lo afirma el maestro José Becerra Bautista: "...la jurisdicción implica la aplicación de los medios de coacción para poder restablecer la vigencia de la norma abstracta, violada o desconocida por la parte que ha sido condenada en el juicio.

Se trata de un fenómeno complementario, puesto que la ejecución hace posible la actualización del derecho objetivo declarado en la sentencia."<sup>44</sup>

Siguiendo esta tendencia y conforme a nuestros planteamientos, el maestro Jesús González Pérez "...hace notar que la diferencia entre la jurisdicción de nulidad y la de plena jurisdicción consiste en la expresión de los poderes del juzgador, pues mientras en el caso de la primera el órgano

---

<sup>44</sup> Ibidem. pág. 334.

jurisdiccional se limita a anular el acto impugnado, en la segunda puede tomar las medidas que estime necesarias para satisfacer la pretensión del actor.<sup>45</sup>

Debemos pues tomar en cuenta, que para impartir justicia de manera expedita, pronta y completa, es indispensable que el juzgador tenga el pleno dominio del caso que estudia, sin olvidar el desarrollo histórico de los tribunales administrativos, mismos que surgieron en el seno de la administración pública para enmendar y controlar los actos irregulares, ilegales e injustos del Poder Ejecutivo, ganando a través del tiempo autonomía para garantizar su imparcialidad. Nosotros sostenemos que juzgar en materia administrativa es “*de hecho*” administrar, pues se interviene en los actos de la autoridad, se analiza su legalidad, su oportunidad y su congruencia con la letra y el espíritu de las normas.

Igualmente consideramos que con la plena jurisdicción no se invaden las atribuciones administrativas pues sólo se actúa sobre resoluciones controvertidas, en relación con las cuales, una vez que se ha determinado el derecho de las partes, el juzgador señala lo que corresponde a cada una de ellas y establece el sentido de la nueva actuación administrativa, señalando lo que conforme a derecho corresponde proveer, pero debiendo contar con los medios apropiados para que en caso de renuencia se haga cumplir de manera

---

<sup>45</sup> Vázquez Alfaro José Luis, “Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano”, Op. cit. pág 36.

eficaz el fallo respectivo, llegando al punto de que sea el propio Tribunal quien ejecute materialmente sus sentencias en los casos en que esto sea posible.

Luego entonces, como lo hemos venido diciendo, en los términos en que actualmente se encuentra la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ésta, de manera directa y continua, únicamente le permite al Tribunal “conocer, tramitar y fallar”, mas no “ejecutar” sus sentencias, pues antes de que éste proceda a intentar su cumplimiento forzado, el actor que obtenga un fallo a su favor debe nuevamente hechar a andar la actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo promoviendo la instancia de queja, lo cual resulta por demás ocioso y criticable, ya que el fin último que persigue el administrado al acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no lo es en esencia el obtener una sentencia que se limite a declarar la nulidad del acto ilegal que afecta su esfera jurídica, sino que dicho fin es precisamente que ese acto ilegal deje “*de facto*” de lesionar su esfera jurídica, lo que únicamente se ve materializado con el cumplimiento del fallo respectivo, por lo cual el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal no puede ni debe estar supeditado a la promoción de recurso o instancia alguna para impartir “justicia” en el sentido ontológico de la palabra, pues la justicia que no se ve materializada no es justicia, sino simple letra muerta plasmada en una sentencia.

Con base en todo lo anterior, podemos concluir que es necesario que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sea reformada en cuanto a la regulación del cumplimiento de sus sentencias, con el fin de posibilitar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que ejercite la plena jurisdicción con la que está investido de manera continua e integral, otorgándole medios más eficaces y permitiéndole tomar medidas más severas para hacer cumplir sus fallos al igual que otros tribunales administrativos de diversos estados de la República Mexicana, cuyos ordenamientos legales en la materia, han superado desde hace tiempo a la que fuera su precursora y en la cual fueron inspirados.

## 2.- DEFICIENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCION RECAIDA A LA INSTANCIA DE QUEJA.

Al igual que delimitamos el estudio de la instancia de queja en el Capítulo II del presente trabajo, debemos precisar que en éste apartado nos enfocaremos a analizar la deficiencia en el cumplimiento de la resolución recaída a esta instancia, únicamente cuando es promovida por el incumplimiento de una sentencia.

Tal y como lo establecimos en el punto 1 del presente Capítulo, el ejercicio integral de la plena jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso

Administrativo del Distrito Federal, se ve coartado por la misma Ley que lo rige, ya que conforme a esta el Tribunal sólo puede “conocer, tramitar y fallar” de manera continua en los casos que conoce, señalando en un último momento los términos en que debe ser cumplida la sentencia respectiva para restituir al actor en el goce de los derechos que le fueron indebidamente afectados.

Posteriormente el actor que obtuvo un fallo a su favor, y que ante el incumplimiento voluntario del mismo, no ha dejado de resentir una afectación en su esfera jurídica por el acto ilegal que ya ha sido declarado nulo, se ve obligado a echar a andar nuevamente la actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para que éste, conforme a lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley que lo rige, inicie el ejercicio de la que estimamos es la facultad máxima de los tribunales de plena jurisdicción, es decir, el cumplimiento forzado de la sentencia respectiva.

En el punto 3.1 del capítulo II del presente trabajo, analizamos la instancia de queja, su tramitación, así como los medios con que cuenta -en virtud de esta figura jurídica- el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para hacer cumplir sus sentencias, así también hicimos la crítica respectiva a dicha instancia, resaltando la deficiente técnica jurídica con que a nuestro juicio fue diseñada y en consecuencia la ineficacia de la misma para hacer cumplir los fallos del Tribunal.

A continuación, haremos el análisis de un caso concreto en donde se resuelve una instancia de queja emitida por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con el objeto de verificar si nuestras críticas respecto a la ineficacia de dicha figura jurídica se encuentran o no fundadas, de manera que procedemos a realizar su transcripción, en la cual omitiremos por razones de discreción, asentar los datos específicos de la misma que nos permitirían identificar el número de expediente, la ponencia de la Sala Superior que formuló el proyecto, así como los nombres de los funcionarios que intervinieron en esta, cuestiones que en nada afectan al objetivo eminentemente académico y propositivo de su análisis.

**INSTANCIA DE QUEJA:** \_\_\_\_/2003

**JUICIO NÚMERO:** \_\_\_\_/1999

**ACTOR:** GRUPO INMOBILIARIA \_\_\_\_  
SOCIEDAD ANONIMA DE CAPITAL VARIABLE

**AUTORIDADES DEMANDADAS:** JEFE DE  
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL,  
SECRETARIO DE FINANZAS DEL DISTRITO  
FEDERAL Y TESORERO DEL DISTRITO  
FEDERAL

**QUEJOSO:** GRUPO INMOBILIARIA \_\_\_\_  
SOCIEDAD ANONIMA DE CAPITAL VARIABLE

**MAGISTRADO PONENTE:** DOCTOR \_\_\_\_

**SECRETARIO DE ACUERDOS:** LICENCIADO  
\_\_\_\_

*ACUERDO DE LA SALA SUPERIOR del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, correspondiente a la sesión plenaria del día \_\_\_\_\_*

*VISTA para resolver la instancia de queja de la Segunda Sala de este Tribunal, en relación al incumplimiento de la sentencia de fecha veintitrés de mayo del año dos mil uno, dictada por la \_\_\_\_\_ Sala Ordinaria de este Tribunal, en el juicio número \_\_\_\_\_/1999; sentencia que fue confirmada por diversa resolución de fecha veinticinco de abril de dos mil dos, emitida por esta Sala Superior a través de la cual se resolvió el recurso de apelación número \_\_\_\_\_/2001; resolución ésta última que fue confirmada a su vez por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito mediante acuerdo de fecha dieciséis de octubre del dos mil dos. Interposición de queja que se hace para los efectos establecidos en el párrafo tercero del artículo 83 de la Ley que rige a este Tribunal.*

#### **ANTECEDENTES:**

1. - Por escrito presentado ante esta instancia jurisdiccional el día veinticinco de enero de mil novecientos noventa y nueve, BENJAMÍN \_\_\_\_\_, en su carácter de representante legal de GRUPO INMOBILIARIO \_\_\_\_\_, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, entabló demanda en contra de las autoridades al rubro citadas, señalando como actos impugnados los siguientes:

*"...se viene a interponer Demanda (sic) de Nulidad (sic) en contra de la resolución **NEGATIVA FICTA**, recaída a la solicitud de devolución del pago que hizo mi representada a la H. (sic) Tesorería del entonces Departamento del Distrito Federal mediante 'Formato para el calculo (sic) y pago de contribuciones de mejoras previstas en el artículo 190 fracción I del Código Financiero del Distrito Federal' con número de folio 54361 (6981/96), en fecha 06 (sic) de marzo de 1997 (sic) por concepto de contribuciones de mejoras en cantidad de \$407,188.00 (sic), por la obra realizada en la calle de Bosques de Tabachines, número 306 (sic), Colonia Bosques de las Lomas, C.P. (sic) 11700 (sic), Del. (sic) Cuajimalpa, en México, Distrito Federal"*

2. - Mediante auto del veintinueve de enero de mil novecientos noventa y nueve, se admitió a trámite la demanda, emplazándose a las autoridades indicadas como responsables a efecto de que produjeran su contestación de demanda, ampliación de la misma y contestación a ésta, cargas procesales con las que cumplieron en tiempo y forma.

3. - Seguido el procedimiento en todas sus fases, con fecha diecisiete de junio de mil novecientos noventa y nueve, a las once horas,

se llevó a cabo la audiencia de ley, dictándose sentencia el día veintitrés de mayo de dos mil uno, con los puntos resolutive siguientes:

**"PRIMERO.-** La parte actora probó su acción.

**SEGUNDO.-** Se declara la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada misma que se precisa en el resultando número uno de esta sentencia.

**TERCERO.- NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE."**

(Quedando las autoridades demandadas obligadas a: "...en restitución de los derechos indebidamente afectados a la accionante, realizar la devolución de las contribuciones de mejoras que indebidamente enteró a la Tesorería del Distrito Federal, dentro del término de QUINCE DÍAS HÁBILES siguientes al en que surta efectos la notifica presente sentencia").

4.- Dicha resolución fue notificada a las autoridades demandadas el día diecinueve de junio de dos mil uno y a la parte actora, el quince de junio del año antes citado. En contra de esa resolución las autoridades demandadas, por conducto del Subprocurador de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, interpusieron recurso de apelación, al que le correspondió el número 5786/2001.

5.- Mediante acuerdo de la Sala Superior de este Órgano Jurisdiccional, correspondiente a la Sesión Plenaria del día veinticinco de abril de dos mil dos, se resolvió el recurso de apelación número \_\_\_\_\_/2001, antes citado con los siguientes puntos resolutive:

**'PRIMERO.-** Son infundados los argumentos ven agravio que hacen valer las apelantes, con excepción del penúltimo argumento, por los motivos y fundamentos legales que se precisan en el Considerando II de esta resolución.

**SEGUNDO.-** Es inoperante el penúltimo argumento en el recurso de apelación.

**TERCERO.-** Se confirma la sentencia del veintitrés e dos mil uno, pronunciada por la Segunda Sala de este Tribunal, en el juicio \_\_\_\_/1999, promovido por Grupo \_\_\_\_, S.A. de C.V. (sic), a través de su representante legal Benjamín Villeda Trejo.

**CUARTO.-** Con copia autorizada de la presente resolución, devuélvase a la Segunda Sala el expediente del juicio \_\_\_\_/1999, y en su oportunidad, archívense los autos del expediente del recurso de apelación \_\_\_\_/2001."

6.- Con fecha nueve de julio de dos mil dos, el Subprocurador de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, en representación de las autoridades demandadas, interpuso recurso de revisión administrativa, el cual, por acuerdo del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito correspondiente a la sesión de fecha dieciséis de octubre dos mil dos, se declaró infundado.

7. - Mediante escrito presentado en la Oficialía de este Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el siete de enero de dos mil tres, Alejandro Romero Gómez, autorizado por la parte actora interpuso queja por Incumplimiento a la sentencia dictada por la Sala A quo, fallo que fue confirmado por la Sala Superior; dicha queja fue admitida mediante auto de fecha diez de enero del dos mil tres. Al

*desahogar la vista correspondiente, la autoridad manifestó que esa queja es improcedente porque mediante el oficio número 11572 se solicitó a la autoridad correspondiente el debido cumplimiento de la sentencia.*

**8.-** *Con fecha veintisiete de febrero del dos mil tres, se declaró fundada la queja en los siguientes términos:*

**"PRIMERO.-** *Resulta fundada la Queja interpuesta por el C. (sic) Alejandro Romero Gómez, autorizado de la parte actora, por incumplimiento a la sentencia pronunciada por este Cuerpo Colegiado, el veintitrés de mayo del dos mil uno.*

**SEGUNDO.-** *SE APERCIBE a los responsables, en términos del considerando II de esta resolución, para que den cumplimiento a la sentencia dictada en este juicio, en un plazo no mayor de CINCO DÍAS HÁBILES, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de este fallo, en caso contrario se harán acreedores a la imposición de una primera multa equivalente a cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, conforme lo dispone el artículo 83 de la Ley de la materia, en la fecha de esta resolución sin perjuicio de que la multa se reitere cuantas veces sea necesario.*

**TERCERO.-** *NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE."*

**9.-** *La resolución antes mencionada le fue notificada a las autoridades demandadas, el primero de abril de dos mil tres, y a la parte actora el treinta y uno de marzo del citado año, según constancias de notificación que obran a foja ciento veinticinco del expediente principal.*

**10.-** *Con fecha treinta de abril de dos mil tres, la parte actora presentó escrito ante este Tribunal, a través del cual solicitó se*

*sancionara a las autoridades demandadas, en virtud del incumplimiento a la sentencia de mérito. Escrito al que le recayó el acuerdo respectivo de fecha siete de mayo del dos mil tres, mediante el cual se hace efectivo el apercibimiento decretado en la resolución de queja de fecha veintisiete de febrero del mencionado año, imponiéndose a las autoridades demandadas Secretario de Finanzas del Distrito Federal y Tesorero del Distrito Federal, una multa por el equivalente a cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Asimismo en ese acuerdo se requiere a dichas demandadas cumplan con la sentencia en comento y se les apercibe que en caso de no dar ese cumplimiento se harán acreedores a una segunda multa por el equivalente a cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y de continuar con esa conducta de desacato, se remitirán los autos del juicio de antecedentes a esta Sala Superior, para que se solicite al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico de las demandadas, obligue a éstas a dar el cumplimiento debido a la sentencia del juicio de antecedentes.*

**11.-** *El veintiséis de mayo del dos mil tres, el Subprocurador de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal en representación de las autoridades demandadas, ingresó en este Tribunal copias certificadas de un oficio y dos documentales; en el oficio se informa que es procedente devolver las cantidades reclamadas por la parte actora y que únicamente falta la expedición del contrarecibo para*

*que sea canjeado ante la caja pagadora correspondiente; solicitando se deje sin efectos la multa que se les impuso a las demandadas*

**12.-** *Al desahogar la vista que se le dio, la parte actora argumenta que una cosa es que las autoridades exhiban las constancias de la cuantificación y otra que se le haya devuelto la cantidad a que tiene derecho, y que por ello no puede considerarse que la sentencia de mérito haya sido cumplimentada en sus términos.*

**13.-** *El dieciséis de junio de dos mil tres, la Sala A quo, dictó el fallo correspondiente a través del cual se impuso a las autoridades responsables una multa por el equivalente a cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y se ordenó girar oficio a esta Sala Superior para hacer de su conocimiento el incumplimiento de la sentencia multireferida, así como solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico obligue a los funcionarios responsables omisos para que den cumplimiento a la determinación de la A quo.*

**14.-** *Mediante oficio de fecha catorce de agosto del dos mil tres, recibido en igual fecha, se remitió a la Secretaría General de Acuerdos de este Órgano Jurisdiccional el expediente del juicio al rubro citado. En auto de fecha dieciocho de agosto del dos mil tres, la Magistrada*

*Presidenta de este Órgano Jurisdiccional y de su Sala Superior, Licenciada \_\_\_\_\_, designó como Magistrado Ponente al Doctor \_\_\_\_\_.- Con dicho acuerdo se le dio vista a las autoridades demandadas para que dentro del término de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo, manifestaran lo que a su derecho conviniera; vista que fue desahogada mediante escrito ingresado en este Tribunal el nueve de septiembre del dos mil tres, en el que el Subprocurador de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, en representación de las autoridades demandadas; argumenta que es infundada la queja toda vez que se acreditó ante la Sala de origen que ya se emitió el Dictamen número 06-C.M-200/98, de veintisiete de marzo del año en curso, mediante el cual se determinó la procedencia de la devolución de las cantidades reclamadas, faltando únicamente la expedición del contrarecibo a favor de la actora para que sea canjeado en la caja pagadora correspondiente.*

### **CONSIDERANDO**

**ÚNICO.-** *Este Cuerpo Colegiado considera procedente resolver de conformidad a lo solicitado por la \_\_\_\_\_ Sala Ordinaria de este Tribunal, en el sentido de hacer del conocimiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en su carácter de superior jerárquico, la conducta de desacato*

*en que incurrieron el Secretario de Finanzas del Distrito Federal y el Tesorero del Distrito Federal, al no dar cumplimiento al fallo dictado por la mencionada Sala el día veintitrés de mayo del dos mil uno, específicamente en la parte relativa del considerando III, de la sentencia de mérito, en la que se determinó lo siguiente:*

***"III.- ...; en consecuencia en términos de lo dispuesto por el artículo 81 fracción 11 de la Ley que rige a este Tribunal procede declarar la nulidad de la resolución negativa ficta, debiendo en consecuencia las autoridades demandadas en términos del artículo 82 de la Ley que rige a este Tribunal, en restitución de los derechos indebidamente afectados a la accionante, realizar la devolución del as contribuciones d e mejoras que indebidamente enteró a la Tesorería del Distrito Federal, dentro del término de QUINCE DÍAS HÁBILES siguientes al en que surta efectos la notificación de la presente sentencia."***

*En consecuencia, esta Sala Superior estima procedente acordar de conformidad la solicitud formulada por la \_\_\_\_\_ Sala Ordinaria de este Órgano Jurisdiccional, toda vez que consta en autos que, además de la sentencia dictada en el juicio de antecedentes, mediante resolución de queja de fecha veintisiete de febrero del dos mil tres, y acuerdo de fecha siete de mayo del citado año, se conminó a las autoridades demandadas para que cumplieran con la sentencia dictada en el juicio de origen, y se impusieron las multas correspondientes a dichas autoridades, sin que de los autos de los expedientes que se tienen a la vista se aprecie que han dado cumplimiento a la referida sentencia, con fundamento en el artículo 83 de la Ley normativa de este Tribunal, devuélvase a la Secretaría*

*General de Acuerdos de este Tribunal, el expediente principal así como los autos de la instancia de queja que nos ocupa, para el efecto de que, mediante atento oficio que emita dicha Secretaría, proceda a solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como superior jerárquico, obligue al Secretario de Finanzas del Distrito Federal y al Tesorero del Distrito Federal, a cumplir con la determinación de este Órgano Jurisdiccional expresada en la sentencia de fecha veintitrés de mayo del año dos mil uno, a través de la cual se declaró la nulidad de la resolución negativa ficta controvertida por la parte actora y se ordenó a las autoridades mencionadas restituir a la parte actora en el goce de sus derechos indebidamente afectados, que en la especie consiste en devolver las cantidades que de manera indebida pagó dicha actora a las referidas demandadas.*

*Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 1º, 83 párrafo tercero, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se:*

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Resultó fundada la petición de la \_\_\_\_\_ Sala Ordinaria de este Tribunal, en relación al incumplimiento de la sentencia dictada en el juicio número \_\_\_\_\_/1999.

**SEGUNDO.-** Devuélvase a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal el expediente principal así como los autos de la instancia de queja número \_\_\_\_\_/2003, para el efecto de que mediante atento oficio que emita dicha Secretaría proceda a solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico, en uso de sus facultades y conforme a derecho obligue al Secretario de Finanzas del Distrito Federal y al Tesorero del Distrito Federal, a dar cumplimiento a la sentencia de fecha veintitrés de mayo del dos mil uno, en los términos señalados que han quedado precisados en el considerando único de esta resolución.

**TERCERO.-** En su oportunidad, con copia autorizada de la presente resolución, devuélvase a la \_\_\_\_\_ Sala Ordinaria el expediente del juicio número \_\_\_\_\_/1999, y archívese la instancia de queja número \_\_\_\_\_/2003.

**CUARTO.-** NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE y CÚMPLASE.

En el caso sujeto a análisis, la sociedad actora efectuó un pago de lo indebido a la Tesorería del Distrito Federal, por el monto de \$ 407,188.00 (Cuatrocientos siete mil ciento ochenta y ocho pesos), del cual se solicitó su devolución, sin embargo, ante la omisión de la autoridad para dar contestación a dicha petición, acudió ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para solicitar la declaratoria de nulidad de la negativa ficta que a su juicio se había configurado.

Después de agotar todas las etapas procesales, la Sala del conocimiento emitió su sentencia en la cual determinó que en el caso concreto se había configurado la negativa ficta y posteriormente declaró la nulidad de la resolución impugnada, y en cumplimiento a lo ordenado por los artículos 80, fracción IV y 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se señalaron los términos en que dicho fallo tenía que ser ejecutado para restituir a la sociedad actora en el derecho que le había sido indebidamente afectado –lo cual en el presente caso se traduce en la negativa para efectuar la devolución de la cantidad indebidamente pagada a la Tesorería del Distrito Federal-, de la siguiente manera:

*“Quedando las autoridades demandadas obligadas a: ‘...en restitución de los derechos indebidamente afectados a la accionante, realizar la devolución del as contribuciones de mejoras que indebidamente enteró a la Tesorería del Distrito Federal, dentro del término de QUINCE DÍAS HÁBILES siguientes al en que surta efectos la notifica presente sentencia’*

Posteriormente, con base en el artículo 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las autoridades demandadas interpusieron el recurso de apelación, mismo que al ser resuelto por la Sala Superior del Tribunal confirmó la sentencia de la Sala Ordinaria.

No obstante lo anterior, las demandadas interpusieron el recurso de revisión previsto en el artículo 88 de la Ley anteriormente referida, el cual fue resuelto y declarado infundado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la sesión de fecha dieciséis de octubre de dos mil dos.

Situándonos en la posición de la Sociedad actora, una vez agotadas las todas las instancias jurídicas, lo que esperaríamos, es que la Tesorería del Distrito Federal en un acto de respeto tanto al estado de derecho como a las instituciones estatales, devolviera inmediatamente la cantidad que fue pagada de manera indebida por la actora, situación que no aconteció en la especie, sin que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal hiciera algo para materializar dicho fallo, tomando en cuenta que, como lo hemos sostenido, el objetivo final de los administrados que interponen el juicio de nulidad ante este Órgano Jurisdiccional, es que su esfera jurídica deje de estar afectada por el acto ilegal declarado nulo, es decir, en el caso específico lo que la sociedad actora requiere es volver a tener posesión de la cantidad que indebidamente

pagó a la Tesorería del Distrito Federal, pues de no ser así, la sentencia que declara la nulidad del acto impugnado es simple letra muerta.

Precisamente en este punto, debemos hacer notar que no obstante el artículo 30 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece que:

"Artículo 30.- Los Magistrados para hacer cumplir sus determinaciones o para mantener el buen orden en sus salas y en general, en el recinto del Tribunal, podrán emplear cualquiera de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:

I.- Apercibimiento o amonestación;

II.- Auxilio de la fuerza pública;

III.- Multa hasta por una cantidad equivalente al monto de 180 días del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal; que podrá duplicarse en caso de reincidencia; y

IV.- Arresto hasta por 24 horas."

Lo cierto es que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no está obligado a hacer uso de estas ante el incumplimiento de sus sentencias, pues conforme al Capítulo XI de su Ley, el cual se refiere específicamente al cumplimiento de las sentencias, la Sociedad actora se ve obligada a promover la instancia de queja, situación que debemos reiterar resulta ociosa, representa tiempo y un perjuicio económico para la actora al tener que seguir solventando los honorarios de un abogado.

En nuestro caso a estudio, ante el referido incumplimiento del fallo respectivo, la sociedad actora esperó más de dos meses a partir de que el

Tribunal Colegiado declaró infundado el recurso de revisión que interpusieron las demandadas, y posteriormente interpuso la instancia de queja, misma que fue declarada fundada por la Sala del conocimiento, haciéndose el respectivo apercibimiento para que las autoridades responsables dieran cumplimiento al fallo respectivo y que en caso de no hacerlo, se harían acreedores a la imposición de una primera multa por el monto equivalente a 50 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

Ante dichas determinaciones y en una actitud de total desacato a la ley y falta de respeto a los órganos estatales, la Tesorería del Distrito Federal persistió en su actitud omisiva en cuanto al cumplimiento de la sentencia dictada el 26 de mayo del año 2001, por lo cual, nuevamente la actora se vio obligada a promover ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para solicitarle a la Sala natural que se hiciera efectivo el apercibimiento decretado, petición que fue atendida por el Tribunal, haciéndose efectivo el anterior apercibimiento imponiéndoles a las demandadas la multa respectiva y volviendo a requerir a las autoridades demandadas para que dieran cumplimiento a la multicitada sentencia, ahora mediante el apercibimiento que en caso de no hacerlo, se harían acreedores a una segunda multa por el equivalente a cien días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal y que los autos serían remitidos a la Sala Superior para efecto de que ésta solicitara al Jefe de Gobierno del Distrito Federal conminara a las demandadas a dar el debido cumplimiento al fallo en cuestión.

En este punto, es necesario hacer notar que para hacer efectiva la multa impuesta, la Sala del conocimiento emitió un oficio dirigido al Tesorero del Distrito Federal, y mediante éste se le solicita que haga efectiva la multa impuesta al Secretario de Finanzas del Distrito Federal y al propio Tesorero del Distrito Federal, situación que nos deja pensando si efectivamente la multa se hará efectiva, tomando en cuenta el caso omiso que las demandadas han otorgado a las anteriores solicitudes de cumplimiento de la sentencia.

Posteriormente, las demandadas exhibieron documentos con los cuales pretendían acreditar el cumplimiento de la sentencia, sin embargo, la Sala del conocimiento determinó que con dichos documentos no se acreditaba el mismo y resolvió hacer efectivo el apercibimiento antes aludido mediante el mismo procedimiento que en la anterior.

De esta manera, una vez recibidos los autos del juicio de nulidad respectivo, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal determina hacer efectiva su máxima atribución en materia de cumplimiento de sus sentencias solicitando al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, obligue al Secretario de Finanzas del Distrito Federal y al Tesorero del Distrito Federal a dar cumplimiento y finalmente ordenando que en su oportunidad se archive la instancia de queja respectiva.

Como podemos observar, después de esta petición no hay forma de tener certeza de que finalmente se haya restituido a la actora en su derecho indebidamente afectado, pues no se puede revisar posteriormente si efectivamente le fue devuelta la cantidad que indebidamente pagó a la Tesorería del Distrito Federal, debemos pues esperar a que esta solicitud sea debidamente atendida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Ante todo lo anterior, una cosa es evidente, en los autos del juicio de nulidad, simplemente no hay constancia del cumplimiento del fallo respectivo, lo cual pone en tela de juicio la eficacia de los medios para hacer cumplir las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues como lo hemos repetido en otras ocasiones, la justicia que no se ve materializada no es justicia, sino simple letra muerta plasmada en un documento.

Además, no podemos omitir referirnos a otra forma de incumplimiento a los fallos emitidos, que se da cuando las autoridades demandadas emiten una resolución que formalmente es distinta, pero en esencia hubo una repetición de la resolución impugnada. En efecto, existen casos en que ante la declaratoria de nulidad de una resolución, las autoridades informan a la Sala del conocimiento que ya se ha dado debido cumplimiento a la sentencia respectiva, sin embargo posteriormente emiten una nueva resolución con un número identificable distinto, así como en una fecha diversa a aquélla en que fue

emitida la resolución impugnada primeramente, pero con un contenido en esencia igual al de la resolución declarada nula, dando lugar a que la parte actora se vea obligada a promover un nuevo juicio de nulidad, con todas las cargas que esto le representa, para impugnar una resolución cuyo contenido es igual al de otra que ya fue impugnada y declarada nula, sin que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se vea posibilitado para atender dichos casos como incumplimientos de sus sentencias, pues como antes lo hemos dicho, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no contempla la repetición del acto reclamado como una forma de incumplimiento a sus fallos.

En esta tesitura sostenemos que para determinar si hubo una repetición del acto reclamado, se debe atender siempre a la esencia del acto o resolución, y no a formalidades de este como lo son el número que se le asigne a la nueva resolución o a su fecha de emisión.

### 3.- PROPUESTAS PARA LOGRAR LA DEBIDA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Finalmente, después del estudio realizado de las diversas etapas por las cuales ha pasado la jurisdicción administrativa en nuestro país, del devenir

histórico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, habiendo comprendido tanto la esencia de la plena jurisdicción de la cual está investido, así como la importancia de las controversias que dirime, y una vez realizado el análisis y comparación de los medios con que éste cuenta para hacer cumplir sus fallos con respecto a los que se manejan en otros estados de la República Mexicana, pudimos advertir la gran problemática que representa el actual mecanismo con que cuenta el Tribunal para hacer cumplir sus sentencias.

Para efectuar nuestras propuestas ante tal situación, no podemos olvidar que los órganos jurisdiccionales en materia administrativa surgieron del seno de la propia administración pública y a través del tiempo fueron ganando la autonomía que ahora tienen, por lo cual debemos ser muy cuidadosos al diseñar mecanismos para obligar a las autoridades administrativas locales a ejecutar los fallos emitidos de manera pronta y expedita, pues éstas son propiamente algunas de las principales directrices del procedimiento seguido en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de manera que los medios que se le otorguen para hacer cumplir sus sentencias deberán ser lo suficientemente severos y ejemplares, para llegar al punto en que no sea necesario el procedimiento de ejecución forzosa, y en un acto de respeto a los órganos estatales y al estado de derecho, se dé cumplimiento de manera inmediata y voluntaria a las determinaciones del Tribunal.

Es pues necesario que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sea reformada en sus Capítulos X y XI, denominados "DE LA SENTENCIA" y "DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA", conforme a las cuestiones que hemos expuesto en el presente trabajo y con el objeto de que se le permita a este Organismo Jurisdiccional ejercer de manera continua y directa la plena jurisdicción de la cual está investido, además de que se le otorguen diversos medios para hacer cumplir sus fallos.

Con base en todo lo anterior, y con la finalidad de hacer más eficiente el cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, proponemos la reforma de la fracción IV y la adición de una fracción V al artículo 80 de su Ley, cuyo texto actualmente dice:

"Artículo 80.- Las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener:

I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos. Así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial, que siempre harán prueba plena;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlo a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;

III.- Los puntos resolucivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; y

IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación."

Dicho artículo deberá quedar de la siguiente forma:

**Artículo 80.-** Las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener:

I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos. Así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial, que siempre harán prueba plena;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlo a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;

III.- Los puntos resolutive en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; y

IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no será menor de diez días ni excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación.

V.- El apercibimiento a la autoridad responsable para que, a más tardar el día siguiente a aquél en que haya fenecido el plazo al que se refiere la fracción anterior, informe por escrito a la Sala del conocimiento del cumplimiento de la sentencia respectiva.

Igualmente proponemos la reforma al Capítulo XI de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mismo que consta de un sólo artículo cuyo texto vigente dice:

**"CAPITULO XI  
DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA**

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

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

Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

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

Capítulo que proponemos, debe quedar de la siguiente manera:

**CAPITULO XI  
DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA**

**Artículo 83.-** Una vez que la sentencia favorable al actor haya causado ejecutoria, y habiendo fenecido el término concedido en la misma para su cumplimiento, la Sala del conocimiento resolverá con base en el informe de la autoridad responsable si se ha cumplimentado la sentencia respectiva, o si ésta se encuentra en vías de cumplimiento.

En caso de que la Sala del conocimiento determine que la sentencia se encuentre en vías de cumplimiento, éste último deberá efectuarse dentro de un plazo que en ningún caso podrá exceder de 30 días contados a partir de aquél en que surta efectos la notificación a la responsable del acuerdo que establezca dicha situación.

La omisión por parte de las autoridad responsable de rendir el informe respecto del cumplimiento de la sentencia, deberá entenderse en todos los casos como el incumplimiento de la misma.

**Artículo 83 bis.-** En los casos en que la Sala del conocimiento determine que la autoridad responsable no ha cumplimentado la sentencia en sus términos, ésta procederá a imponerle una multa de 30 a 90 días de su salario, además de notificar dicha situación a su superior jerárquico si lo tuviere, para que la obligue a cumplir en un término de cinco días.

Cuando la autoridad no tuviere superior jerárquico, el requerimiento se hará directamente con ella.

**Artículo 83 ter.-** De persistir en el incumplimiento y siempre que la ejecución de la sentencia consista en la realización de una acto material, la Sala del conocimiento deberá comisionar a un Secretario de Acuerdos o a un actuario, para que dé cumplimiento a la ejecutoria respectiva.

Cuando por causas ajenas al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no le sea posible ejecutar directamente el acto material a que

se refiere el párrafo anterior, o bien, si el cumplimiento consiste en dictar una nueva resolución o en una omisión, se hará uso de las medidas de apremio previstas en el artículo 30, fracciones II y IV de esta Ley.

**Artículo 83 quater.-** Siempre que para dar cumplimiento al fallo respectivo se aplique el procedimiento establecido en el artículo 83 ter, la Sala Superior decretará, a instancia de la Sala del conocimiento, la destitución del servidor público responsable.

**Artículo 83 quintus.-** En los casos en que por medio del acto impugnado se prive de la propiedad de bienes inmuebles, la Sala Superior podrá a petición de las partes decretar el cumplimiento sustituto de la sentencia, mediante el pago de una cantidad líquida determinada conforme al avalúo correspondiente efectuado conforme a lo establecido en la Ley General de Bienes Nacionales.

El cumplimiento sustituto de las sentencias deberá efectuarse en un término que no excederá de treinta días contados a partir de que sea notificado a la autoridad responsable el acuerdo por el cual se decreta su procedencia, con el fin de que en el mismo se realicen las gestiones necesarias para la realización con cargo a la partida presupuestal correspondiente. Si la partida respectiva se encontrare agotada o no existiere, podrá ampliarse dicho término por quince días más para efecto de que se realicen las gestiones necesarias para ampliar o crear la partida correspondiente.

**Artículo 83 septimus.-** En ningún caso podrá archivarse el expediente respectivo, sin que en este obre constancia del debido cumplimiento a la sentencia ejecutoria favorable a la parte actora.

Quedando en estos términos el Capítulo IX de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se le permite a este Órgano Jurisdiccional el ejercicio de manera integral y continua de la plena jurisdicción de la cual se encuentra investido, y se le dota de medidas más severas y eficaces en comparación con las que actualmente le confiere el artículo 83 de su Ley, permitiéndole llegar al extremo de destituir al funcionario renuente a cumplir con una sentencia, haciéndose notar que las reformas propuestas han sido exhaustivamente revisadas para efecto de que con éstas no se contravenga ninguna disposición normativa ni se configuren antinomias jurídicas.

No obstante lo anterior, debemos dejar en claro que en nuestro país y concretamente en el Distrito Federal, debe prevalecer por sobre todo el "estado de derecho", para lo cual las autoridades administrativas locales juegan un papel de principal importancia, pues sus actos siempre están dotados de obligatoriedad y como tales deben ser respetados por los administrados, y de igual forma, deben ser las propias autoridades administrativas quienes deben acatar las determinaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en atención a que dicho Órgano Jurisdiccional funge como una

contraloría jurídica de sus actos, por lo que agotadas las instancias legales están obligadas a cumplir en sus términos y de manera inmediata cada una de las sentencias que les sean desfavorables, sin embargo, para aquéllos casos en que no sea así, ahí estará el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para obligarlas a cumplir con sus fallos siempre en aras de la legalidad y del respeto irrestricto al estado de derecho que debe imperar en el Distrito Federal.

## CONCLUSIONES

1.- En México, tanto en el ámbito federal, como en el Distrito Federal, después de una larga etapa de transición, se ha adoptado el sistema francés o continental (contencioso administrativo), para lograr el sometimiento de las autoridades administrativas al derecho, evitándose así la invasión de competencias de los Poderes de la Unión.

2.- Por la naturaleza de las controversias que dirime, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal debe sustentar su autonomía en cada uno de sus fallos.

3.- La esencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la "plena jurisdicción" con la cual se encuentra investido para resolver los asuntos de su competencia.

4.- La "plena jurisdicción" con que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no debe limitarse al simple señalamiento de los términos en que la autoridad responsable debe cumplir la sentencia favorable a la parte actora, pues dicho atributo entenderse como aquél tipo de jurisdicción que tiene un tribunal con la capacidad para conocer, tramitar, fallar y ejecutar sus fallos.

5.- La instancia de queja es el medio procesal que, conforme a la actual Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, existe para solicitar la ejecución de sus sentencias.

6.- Para que sea procedente la instancia de queja prevista en el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por incumplimiento de una sentencia, debemos estar en presencia de una sentencia firme.

7.- La instancia de queja prevista en el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, resulta por demás ineficaz para exigir la ejecución de las sentencias dictadas por dicho Tribunal, pues los medios con que cuentan tanto las Salas de primera instancia, como la Sala Superior para lograr ese objetivo no son lo suficientemente severas, ni garantizan su cumplimiento.

8.- La medida más severa que puede tomar la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ante el incumplimiento de uno de sus fallos, es la solicitud al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que obligue al funcionario responsable a que lo cumpla.

9.- No existe disposición legal alguna que obligue al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a atender la solicitud de la Sala Superior precisada en el punto que antecede.

10- Por lo que se refiere al procedimiento con que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para ejecutar sus sentencias, su Ley ha sido ampliamente superada por los diversos ordenamientos jurídicos en materia administrativa de otros estados de la República Mexicana, los cuales cuentan con medios y procedimientos más eficaces para lograr ese objetivo.

11.- Conforme a los planteamientos sustentados en la presente tesis profesional, consideramos que sería conveniente reformar tanto el artículo 80, como el Capítulo XI de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de manera que se le permita al Tribunal ejercitar la plena jurisdicción con que cuenta de manera continua e integral.

A nuestro juicio, la reforma de referencia debería abarcar los siguientes aspectos:

- A) El apercibimiento en la propia sentencia a la autoridad responsable para que, una vez fenecido el término concedido para cumplir la sentencia respectiva, informe a la Sala del conocimiento sobre dicho cumplimiento, de manera que se permita a las Salas de primera instancia del Tribunal

revisar la correcta ejecución de sus fallos de manera continua a su emisión.

- B) El establecimiento expreso de que el incumplimiento de una sentencia puede traducirse, tanto en un exceso, como en un defecto en su cumplimiento, así como en la repetición del acto o resolución impugnada.
- C) Las multas impuestas a los funcionarios que se muestren renuentes a ejecutar las sentencias del Tribunal, deben establecerse con base en el monto de sus salarios, y siempre tratando que las cantidades a pagar resulten ejemplares.
- D) Ante el incumplimiento de un fallo, la solicitud para que se obligue al funcionario contumaz a cumplirlo, debe hacerse con el superior jerárquico de este último y no acudir directamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- E) Ante la renuencia de las autoridades responsables para cumplir las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debe facultarse a las Salas de primera instancia para que las ejecuten por medios propios en los casos en que se trate de la realización de un acto material. En los casos en que el cumplimiento se traduzca en la emisión de una nueva resolución, debe establecerse la

obligación de aplicar las medidas disciplinarias contenidas en el artículo 30, fracciones II y IV de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

- F) Consideramos que debe facultarse a la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para decretar la destitución del servidor público responsable en casos de extrema contumacia ante el cumplimiento de una de sus sentencias.
- G) Creemos conveniente que se establezca la posibilidad de dar cumplimiento sustituto a las sentencias en casos de privación de la propiedad de bienes inmuebles.

## BIBLIOGRAFIA

Becerra Bautista, José, "El proceso Civil en México", 16° edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

Briseño Sierra, Humberto, "Derecho Procesal Fiscal", primera edición, Editorial Porrúa, México.

Burgoa Orihuela, Ignacio, "El Juicio de Amparo", 10° edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

Carrasco Iriarte, Hugo, "Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal", 3° edición, Editorial Themis, México, 1992.

Carrillo Flores, Antonio, "La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México", Editorial Porrúa, México, 1939.

Carrillo Flores, Antonio, "Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación", Estudios de derecho administrativo y constitucional, Editorial UNAM, México, 1987.

Casillas Avila, Eduardo, "La justicia administrativa fiscal en México; Guía Básica del Curso", Editorial Indetec, México, 1995.

Couture, Eduardo, "Fundamentos de derecho procesal civil", 3° edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1985.

Covian Andrade, Miguel, "Teoría Constitucional", 2° edición, Editorial CEDIPC., México 1998.

Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano", El Colegio Nacional, México, 1983 151 p.

Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", 32ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

Gómez Lara, Cipriano, "Teoría General del Proceso", 9º edición, Editorial Oxford, México, 2000.

González Pérez, Jesús, "Derecho Procesal Administrativo Mexicano", 2º edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

Margáin Mantou, Emilio, "De lo contencioso administrativo; de anulación o de ilegitimidad", Editorial Porrúa, México, 2000.

Ovalle Fabela, José, "Derecho Procesal Civil", 8º edición, Editorial Oxford University Press, México, 1999.

Pallares, Jacinto, "El Poder Judicial", México.

Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo Segundo Curso", 21º edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

Tena Ramírez, Felipe, "Leyes fundamentales de México (1808-1982)", 11º edición, Editorial Porrúa, México, 1982.

Treviño Garza, Adolfo J., "Tratado de Derecho Contencioso Administrativo.", 2º edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

Vázquez Alfaro José Luis, "Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano", 1ª edición, Editorial UNAM, México, 1991.

Ventura Silva Sabino, "Derecho Romano", 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

### HEMEROGRAFIA

"Boletín Informativo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", México, número 3, julio-agosto de 1998

"Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", México, número 9, enero-marzo de 1974.

"Memoria del XXV Aniversario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", México, 1996.

"Memoria del Primer Congreso Internacional de Tribunales de lo Contencioso Administrativo locales de la República Mexicana", México, 2003.

### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Cabanellas, Guillermo, "Diccionario de Derecho Usual", Tomo II.

Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, CD ROM, edición 2002.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, Editorial Porrúa, UNAM, México 2002.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVII, Editorial DRISKILL S.A. Buenos Aires.

### LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CD ROM, COMPILA VII, 2003.

Código Civil para el Distrito Federal, CD ROM, COMPILA VII, 2003.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, CD ROM, COMPILA VII, 2003.

"Compilación de la Legislación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las Entidades Federativas y del Distrito Federal", editada por la Asociación de Magistrados de Tribunales de los Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A.C., 2003.