



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

“LA COERCIBILIDAD PARA EL CUMPLIMIENTO
DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JOAQUIN CRESPO ZUÑIGA

ASESOR: MTRO. FRANCISCO JESUS FERRER VEGA



FES Aragón

MÉXICO

2005

m344383

Al que todo lo puede porque siempre me ha guiado por el camino correcto, para llegar hasta donde estoy y ser lo que ahora soy.

A **Don Elías** y **Doña Ricarda** mis padres, por todo el apoyo dado y porque se que siempre han estado cuando más los he necesitado, aguantando mis necesidades.

A mi hermano **Oscar**, **Rocío**, **Jessica** y la pequeña **Yovana**, por soportarme todo este tiempo, y porque creo que hemos aprendido juntos cosas que la vida nos está preparando para el futuro.

A un amigo que se quedo sentado, pero no importa porque estoy representando (si se pudo estuve en "la grande" y salí triunfante) **Milton Ramírez García**.

A: mis amigos de la casa: Eder Ramírez García, Sr. Félix Ramírez, Edgar Camacho (Chilabert), Joseline, Daniel Díaz, Daniel Saavedra, Oscar, Robert, Francisco Barney, Alberto, Tom, Amado, Tecos, Don Goyo y toda su familia, Lalo Cabrera, Lizbeth y a la abogada **Ximena**.

A: la UNAM: (PREPA 3), (FES ARAGON), por abrirme los brazos al conocimiento y haberme dado la

oportunidad de formarme en sus aulas; UTN por los conocimientos adquiridos en la Institución.

A: mis amigos de la escuela: Pompa y la tropa de la P3 la que no se olvida, Erika, Mónica, Liz, Rocío, las gemelas, Nadia, Edna, Rebeca; Laurita Osorio, Lic. Roberto Fragoso, Roberto Guerra, Lic. Héctor González, Levin Dolores, Sergio Macias, Alejandro Austria, Jenny, Gerardo, Leonardo, Lic. George Cansino, Jorge; a mis amigos de I.M.E.: Mudo, Ricardo, Pelucas, Cachetes, Mamado, Cptan. Pono, Sr. Burns, Valentín, Juvenal, Pollito, Patas Verdes, Adriana, Iván y demás banda que no quiero omitir sus nombres.

A: mis profesores y amigos: Lic. Gustavo Carranco, Lic. Alejandro Cansino, Mtro. Francisco Ferrer, Lic. Flor B. Aguirre, Lic. Camilo Terraso, Lic. Enrique Callejas.

A mis amigos del T.C.A.D.F.:
Lic. **Patricia Vázquez Lizcano**, Elba Vázquez Lizcano, mi jefa Lic. **Gloria Rafaeli**, Lic. Eduardo Herrera, Lic. Gabino Vázquez, Lic. Antonio Rivera, Lic. Alberto Ocampo, Mag. Adalberto Saldaña, Mag. David Mota, Lic. Manuel Tejeda, Dr. Pablo Rebollo, Lic. Maria Elena Vega, Miriam, José Mata (el tío), Gina, Wendy, Rosa María Lule, Denys, Jessica, Lic. Elizabeth, Pablo (el Chino), Karina, Alejandro, Adriana,

Lic. Francisco Velásquez, Lic. Cristo, porque todo este tiempo que me han soportado y por todo el apoyo dado tanto en lo laboral, como en lo personal, GRACIAS.

A: Lic. Azalia, Brenda, Carolina, Erica, **Estefani Fabiola**, Mónica, Rome 12+1(Till dead does part), Xiomara, por ser quienes han aportado un poco de sentido a mi vida loca.

A: Cypress Hill, Melow Man Ace, Dr. DRE, NWA, Naughty by Nature, Yara, Vicky Mc, Sabrina Rodríguez, Elote, The Mexakings, Sombras Urbanas, Bersuit, Jarabe de Palo, Radio Caos, Cafe Tacuba, Roberto Carlos, Maldita Vecindad, Depeche Mode, Snoop Dogg, Los Reyes Latinos, Kid Frost, Lowrider Magazzine, Alicia Keys, Radio Head, Kris Kros, House of Pain, Sonora Santanera, Juan Gabriel, Metallica, EMF, Primus, Green Jelly, Sound Garden, Nirvana, Lost Acapulco, Control Machete, Alejandro jodorowsky, Quentin Tarantino, Paco Ignacio Taibo II, Olallo Rubio, Fernanda Tapia, Dos horas de Brayan, Salvaje, W FM, S.P.O.T., por ser la inspiración en estos últimos quince años de mi existencia y los momentos tan gratos y apacibles que he pasado en compañía de todos estos.

The Coco's record coming soon...

Peace, paz, ya no más.

ÍNDICE

“LA COERCIBILIDAD PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.”

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO 1.- Los Tribunales Contenciosos Administrativos.	
1.1. Sistemas Originarios de los Tribunales Administrativos	
1.1.1 Francia.....	4
1.1.2 Inglaterra.....	7
1.1.3 Estados Unidos de América.....	8
1.2 Antecedentes de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México	
1.2.1 ¿Por qué surgieron los Tribunales Administrativos?.....	10
1.2.2 La importancia de los Tribunales Administrativos.....	12
1.2.3 Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo 1853.....	16
1.2.4 Debate sobre lo Contencioso Administrativo.....	19
1.2.5 La Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	21
1.2.6 Constitucionalidad de los Tribunales Contencioso Administrativos.....	24
CAPITULO 2.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	
2.1. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	
2.1.1. Exposición de motivos para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	28
2.1.2 Fundamento Jurídico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	32
2.1.3 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (D. O. F. 26-VII-1994).....	33
2.1.4 Nociones conceptuales de Contencioso Administrativo y Naturaleza Jurídica.....	33
2.1.5 Nuevo concepto de Tribunal de lo Contencioso Administrativo.....	35

2.1.6 El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	36
2.1.7 Plena Jurisdicción en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.....	37
2.1.8 Comparación de la Plena Jurisdicción.....	39
2.2. Procedimiento en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	
2.2.1 Demanda.....	44
2.2.2 Admisión.....	45
2.2.3 Prevención.....	46
2.2.4 Desechamiento.....	47
2.2.5 Contestación.....	48
2.2.6 Audiencia.....	49
2.2.7 Sentencia.....	49

CAPITULO 3.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y las Sentencias pronunciadas por este.

3.1. Los efectos de Proceso Administrativo.	
3.1.1 Concepto de cosa juzgada.....	52
3.1.2 Naturaleza de la cosa juzgada.....	53
3.1.3 Fundamento de la cosa juzgada.....	54
3.2 Las sentencias y su firmeza	
3.2.1 Firmeza de las sentencias.....	55
3.2.2 Efectos de la sentencia firme.....	56
3.2.3 Las sentencias Administrativas y su cumplimiento.....	56
3.2.4 La actuación de los Tribunales en la ejecución de las sentencias Administrativas.....	58
3.2.5 La resistencia de la Administración Pública al cumplimiento de las sentencias.....	59
3.2.6 Responsabilidad de la Administración y los titulares de los Órganos.....	64

3.3 Análisis de los diversos Tribunales Contencioso Administrativo en nuestro País en el cumplimiento de la sentencia.

3.3.1 Estado de México.....	66
3.3.2 Morelos.....	68
3.3.3 Querétaro.....	69
3.3.4 Guanajuato.....	70

CAPITULO 4.- La coercibilidad para el cumplimiento de las sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

4.1 La coercibilidad.

4.1.1 Concepto de coercibilidad.....	73
4.1.2 Naturaleza jurídica.....	73

4.2 Necesidad de ejercer coercibilidad para el cumplimiento de las resoluciones.

4.2.1 Necesidad jurídica.....	78
4.2.2 Necesidad social.....	80
4.2.3 Necesidad política.....	81

4.3 Hacia una justicia administrativa integral y moderna.

4.3.1 Laguna en cuanto al término para el cumplimiento de la sentencia.....	86
4.3.2 Eficacia de la queja.....	88

4.4 El artículo 83 de la Ley del Tribunal de Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

4.4.1 El retraso de la impartición de la justicia.....	90
--	----

4.5 La necesidad de reformar el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo

Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	97
Propuesta.....	103

CONCLUSIONES.....	105
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	108
-------------------	-----

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que se presenta está enfocado a analizar un problema jurídico como lo es la falta de coercibilidad en las resoluciones emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; así con nuestro tema se pretende abordar y proponer soluciones para un problema que, a consideración del sustentante, debe tomarse en cuenta, en virtud que en la practica una de los problemas del tribunal es lograr el cumplimiento efectivo de la resolución en tiempo y forma adecuado; con dicho incumplimiento de la sentencia no se actualiza el principio constitucional de prontitud y expedites en la impartición de justicia, y se pone en entredicho la plena jurisdicción establecida en la Ley que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por lo que no debe existir pretexto para dar cabal cumplimiento a las resoluciones de ese Órgano Jurisdiccional.

Para lograr el objetivo propuesto debemos establecer primeramente los orígenes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por que de allí podemos desprender, a lo largo de la historia, cual fue la finalidad para crear una instancia de la cual se regularan las violaciones por parte de los servidores públicos hacia los particulares, ya que en ese tiempo era una necesidad imperante y que subsiste hasta nuestros días, por lo que hablaré de los países que revolucionaron la materia contencioso administrativa como lo son Francia, Inglaterra y Estados Unidos de Norte América.

Posteriormente hablare de los antecedentes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como lo es su importancia social, el fundamento jurídico para la existencia de dicho Tribunal, plasmado en la Constitución Política de nuestro país, la plena jurisdicción del mismo, el procedimiento que se lleva acabo en este órgano jurisdiccional y como resuelve los asuntos que podríamos decir que es de una manera ineficaz, ya que es catalogada por los Secretarios de Acuerdos de dicha institución como un Tribunal de enunciación, siendo que es uno de los medios de defensa que la ciudadanía utiliza, establecido propiamente por los Legisladores, lo cual no es justo que los primeros cuando han demostrado que tienen la razón no se les administre justicia pronta y expedita en los términos que la Carta Magna lo establece y aún de acuerdo con la Ley que rige a ésta Institución, aunado el problema de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no cumple con su plena jurisdicción y que tengan los particulares que esperar a capricho de las autoridades el cumplimiento de las resoluciones, por lo que es necesario una fuerza coactiva que estimule a la autoridad responsable a dar cumplimiento de las resoluciones, esto solo se logrará con una reforma al artículo 83 de la Ley que rige a ese Tribunal, en la cual se fije verdaderamente los lineamientos exactos a los que se tenga que ajustar las autoridades demandadas y los términos y casos en los cuales el personal adscrito al Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal tenga que intervenir directa y personalmente en la ejecución de sus proveídos, haciendo más efectiva la medida de apremio y dándole la esperada seguridad jurídica confiable a los gobernados recuperando la credibilidad de este Órgano de impartición de justicia, dadas las necesidades de nuestra sociedad que es cambiante día a día y su proceso hacia la democracia.

Concluiré con una propuesta que se denomina "la coercibilidad para el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal" donde se establecerán los parámetros y objetivos a seguir para lograr que esta propuesta sea funcional y apegada a derecho, por lo que atendiendo a los antecedentes que se manifiesten, lo que esta pasando en la actualidad en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se llegue a la solución de una realidad tan grave para todos los que vivimos en esta gran urbe, esto sin perder de vista que hay una serie de elementos fundamentales para la existencia de éste y sin transgredir las demás instancias existentes para la solución de los conflictos entre los órganos del Estado y los particulares.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

1.1 SISTEMAS ORIGINARIOS DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

1.1.1 FRANCIA.-

El sistema francés.- Se inicia con el Consejo de Estado en el reinado de Enrique III, se denominó así al conjunto del Consejo de Estado del rey, que durante los reinados de Enrique III y Luis XIII se llamaba Consejo Privado, Se aplicó especialmente a la sección financiera de la institución, y durante los reyes Luis XIV y Luis XV a la sección política.

Con la Revolución francesa se reestructuró el Consejo de Estado, y desde 1800 se encargó de redactar los proyectos de ley y los reglamentos de administración y principió a resolver lo que después se conoció como contencioso administrativo.

La jurisdicción administrativa en Francia no se limita al Consejo de Estado, sino que es una verdadera estructura de los tribunales administrativos, podría decirse que es un verdadero poder judicial-administrativo, que está compuesto por los tribunales de Derecho Común Administrativo desde 1953 y que sustituyeron a los antiguos Consejos de Prefectura.

Los primeros inicios de su actividad como órgano jurisdiccional fueron inciertos y durante la primera época se luchó por hacerlo un verdadero Tribunal.

Su existencia se debe a una interpretación muy peculiar que se hizo en Francia del principio de la separación de poderes, la concepción francesa de la dualidad de jurisdicciones tiene asimismo un fundamento político y constitucional que le da gran fuerza.

Se ha visto que el sistema francés de justicia administrativa es a la vez orgánica y funcional; la separación funcional significa que el juez, aunque administrativo, no se debe convertir en administrador debe respetar la cosa juzgada. También hace un comentario acerca del control de la oportunidad y dice que frecuentemente el Consejo de Estado se rehúsa a controlar la oportunidad de las decisiones administrativas y opone el control de la legalidad, y estima que la administración debe actuar últimamente, pero dentro del cuadro de lo que es justo, o más exactamente, de lo que es legal.

Es cierto que la jurisprudencia del Consejo de Estado, en particular, ha devenido precisamente en el mejor instrumento de garantía contra la arbitrariedad administrativa, ha controlado la legalidad administrativa, controlando la legalidad de los actos administrativos, gracias al recurso por exceso de poder que ella ha forjado y perfeccionado; se ha convertido en el guardián de la legalidad. El Derecho Administrativo surgido de dicha institución, no es un Derecho sistemáticamente favorable al Estado sino que, concilia a los intereses en oposición.¹

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo, Tomo II*, Editorial Porrúa, México, 1999. pp 611.

Los autores franceses tales como Waline y Laubadère, se preocupan por la eficacia de la ejecución de las resoluciones del Consejo de Estado por lo que se dice:

La más grande reserva que el Consejo de Estado muestra frente a la Administración, y que se justifica por el escrúpulo de intervenir en el dominio de la administración propiamente dicha, lleva el riesgo de tener una consecuencia muy desfavorable, en el sentido que la administración no ejecute las sentencias de condena dictadas contra ella, cosa que parece que en efecto sucede muy frecuentemente, o, si los ARREPS (resoluciones) del Consejo de Estado son letra muerta, su jurisprudencia corre el riesgo de ser una pura y simple construcción intelectual sin ninguna eficiencia práctica.

Es por lo tanto, de extrema importancia asegurar una sanción efectiva a las decisiones del Consejo de Estado, como también a las decisiones de cualesquiera jurisdicción administrativa o judicial.²

No se pretende, con los comentarios anteriores, negar toda valía a la jurisdicción administrativa francesa, pues tuvo la virtud importantísima de crear el derecho francés, con lo cual merece todo elogio; además la experiencia ha demostrado, durante mucho tiempo, que sus fallos fueron inobjectables y justos, creó instituciones administrativas de valor innegable, y el prestigio y la brillantez de sus hombres merecen ser imitados; por demás loable es la forma de integración del Consejo de Estado y los tribunales administrativos, pues logran un equilibrio, entre la carrera civil del funcionario, desde las

² ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit, pp 621-624.

más bajas escalas hasta los puestos más elevados, con la designación discrecional del Ejecutivo.

1.1.2 INGLATERRA.-

Otro gran sistema de supremacía judicial con perfiles propios es el sistema Inglés, en opinión de Oscar Rabasa nos dice al respecto:

"En la época anglosajona de Inglaterra no existía propiamente ni un órgano legislativo, ni menos un órgano un sistema constituido de tribunales judiciales. Los asuntos militares, fiscales y judiciales los administraba el rey en sus audiencias con el "Consejo de Sabios", y sólo funcionaban ya los tribunales consuetudinarios de origen prehistorico. Los Country Courts, integrados por hombres libres de cada condado, división territorial de Inglaterra, y los Hundred Courts, que eran asambleas similares pero en localidades de extensión más reducida, son tales tribunales, que no dependían de la Corona, sino que eran tribunales comunales o populares y al principio estaban completamente separados de la autoridad del rey y de su consejo."³

Uno de los instrumentos de las instituciones inglesas que tiene para proteger sus derechos frente a los actos de autoridad es la Carta de ROENYNEDE, en la que se establecieron principios como el que ningún hombre puede ser aprendido o aprisionado, o sus derechos restringidos, o sus posesiones, o declarado fuera de la ley, o exiliado de lo cual no se procedería con la **fuerza** sino hasta que tuviera un juicio legalmente por sus iguales, o por la ley de la tierra, esto respecto de lo que establecen lo derivado de los artículos 13, 21, 30,39 y 40 de la misma Carta, preceptos que aún se encuentran en vigor después de 750 años.

Durante los siglos XII y XIII, su organización judicial se dividió en tres tribunales, el Consejo del Rey, la Corte de Juicios Ordinarios y la Corte del Fisco, estos tribunales

³ RABASA, Oscar, *el derecho anglo-Americano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, pag. 70.

funcionaron independientemente entre sí, siendo el último el que se encargaba de la materia contenciosa administrativa según la opinión de Rabasa.⁴

En 1873 y 1875, el Parlamento Inglés expidió las Leyes de la Judicatura, funcionando todos los tribunales existentes en esa época en un solo organismo jurisdiccional unitario, la Suprema Corte de la Judicatura, que se divide en dos grandes secciones, la Alta Corte de Justicia y la Corte de Apelación. La primera asumió plena jurisdicción en primera instancia, en todas las ramas del Derecho Inglés.

Como consecuencia de la Revolución industrial, se crearon una serie de organismos con funciones legislativas y judiciales en materia social; algunos ven el antecedente en la Poor Relief Act (acto de alivio del pobre) de 1601, que administraba Inspectores de los pobres que formaron la Poor Law Board (consejo de ley de los pobres). Los tribunales administrativos existentes en Inglaterra han proliferado tanto que en opinión de los expertos es muy difícil saber cuantos son, y cuales son sus atribuciones.⁵

1.1.3 ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.-

En los Estados Unidos de América también existen tribunales administrativos sometidos a un contralor de la Suprema Corte de Justicia, y entre otras medidas para resolver el problema de los conflictos entre los particulares y la Administración el 11 de julio de 1946, se promulgó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que

⁴ RABASA, Oscar Op. Cit., pp. 71,72.

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit, pp. 621-624

establece la revisión judicial de los actos de agencias administrativas con funciones cuasi-judiciales.

En este país es donde más se ha encontrado plasmado el principio de la supremacía judicial, pues la Suprema Corte así tiene facultad de declarar la nulidad del acto reclamado, cuando así lo considera justo o inconstitucional a una ley; y en verdad, no ha abusado de esa facultad.

Y si un juicio en sentido favorable merece alguna institución del gobierno norteamericano, es su extraordinaria organización judicial, pues cuenta hasta con una oficina administrativa, que coordina a todos los tribunales, de Distrito y de Circuito, compila los precedentes, revisa los fallos que crean Derecho, y llega su organización a celebrar anualmente una reunión de todos los elementos, jueces y magistrados del Poder Judicial Federal, para que conozcan y se traten acciones del particular:

1. Ataque independiente de los actos administrativos:

- a) De modo directo.- procedimientos especiales específicos del organismo administrativo de que se trate.
- b) De modo indirecto.- cuando el acto administrativo resulta impugnado a través de una litis entre dos particulares, como cuestión de previo pronunciamiento.

2. Verdadera revisión judicial:

- a) Casos en que el organismo que dictó el acto administrativo solicita del tribunal la confirmación del propio acto.

b) Casos en que la ley o disposición reguladora del organismo que dictó el acto prevé una cuasi-apelación ante los tribunales.

Efectos de la resolución:

- a) declara ilegales y anulará los actos, resoluciones de los órganos administrativos, que adolezcan de algunos de los vicios de ilegalidad que en la misma se señalan y.
- b) obligará a pronunciarse a los órganos administrativos en caso de que su pronunciamiento haya sido ilegalmente rehusado o irrazonablemente demorado.⁶

1.2. ANTECEDENTES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

1.2.1 ¿POR QUE SURGIERON LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS?

La realidad de las últimas cinco décadas del Siglo XX, es que la función Jurisdiccional Federal en México se fraccionó, entre el Poder Judicial Federal en ciertas materias como la civil, penal y la de amparo; y más recientemente con las controversias constitucionales previstas en la reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 de la Constitución Federal. Y en un sistema paralelo de jurisdicción administrativa que ha ido creciendo día con día y que se inició en 1936 con la creación, en su momento al margen de la Constitución, del Tribunal Fiscal de la Federación; y posteriormente, del Tribunal Federal Electoral (1987) y de los Tribunales Agrarios (1992).⁷

⁶ Ibidem, pp. 624-629.

⁷ Ibidem, pp. 647-657.

Fundamentalmente fueron razones políticas las que en su momento se invocaron para crear esos tribunales, pues se habló de la autonomía, de la especialización por materia y también con frecuencia de aligerar, disminuir, aliviar la carga de trabajo del Poder Judicial Federal; cuestión por demás discutible, pues si para aligerar o disminuir la carga de del Poder Judicial Federal se crean los tribunales administrativos por doquier; esto no resulta en esa descarga de trabajo de la misma, porque de todas maneras con excepción del Tribunal Electoral; a través del juicio de amparo o de recursos, el Poder Judicial de la Federación llega a conocer de impugnaciones en contra de las resoluciones de los tribunales administrativos y de la administración.

El maestro Acosta Romero señala que a 1995 han proliferado los Tribunales Administrativos y forman un sistema paralelo de jurisdicción administrativa los siguientes: Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Tribunal Federal Electoral y Tribunales Agrarios.

En su momento, los promotores de los tribunales administrativos dieron como razones para crearlo, la especialización por una parte, y por la otra, la presunta autonomía de esos tribunales.

En la reforma a la Constitución artículo 104, fracción I, promulgada en 1947, en la exposición de motivos se expresaron diversos razonamientos para justificar la inserción de los tribunales administrativos en la experiencia mexicana.⁸

Las argumentaciones que se dieron en dicha exposición de motivos sobre la autonomía de los tribunales administrativos y sobre el gran rezago que en esa época agobiaba a la Suprema Corte de Justicia, como ya se menciona otra razón, es que con su intervención aligeran la carga de trabajo de dicha institución.

1.2.2 LA IMPORTANCIA SOCIAL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.-

Parte esencial de la justicia administrativa son sus tribunales especializados.

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

⁸ Ibidem, pp. 621-624

Hablar de la justicia administrativa que aspira a abarcar de manera integral toda actividad de la autoridad ejecutiva, implica que antes que cualquier otra cosa, entender que ella opera dentro de un sistema formado por un conjunto muy numeroso y heterogéneo de elementos cuyo funcionamiento armónico deben garantizar el cumplimiento de sus objetivos generales, y el que cada una de sus partes tenga encomendado.⁹

La circunstancia importante de que existan en nuestro país otros Tribunales especializados, además de los tribunales que forman parte de los Poderes Judicial Federal y Estatales, que no tratan solo actos del gobernado frente a la autoridad sino que también de actos entre particulares que presenten características especiales; es la característica del Tribunal Federal Agrario, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esos tribunales no solo conocen de conflictos entre las relaciones de la administración con los gobernados. Su existencia sin embargo se encuentra plenamente justificada, pues son producto de nuestra revolución social que se plasma en nuestra Carta Magna como garantía de los derechos laborales, agrarios y electorales.

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

⁹ MARTINEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo 1er y 2º curso*, Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, 2001, pp. 325-333.

formal. En nuestros días, ante la Reforma del Estado que estamos realizando, la justicia administrativa adquiere especial relevancia. Hay quienes con una perspectiva judicialista consideran que los asuntos que constituyen la competencia material de los tribunales administrativos, se integren al Poder Judicial, en cuyo ámbito se ventila la figura jurídica más importante de nuestro país, el juicio de amparo. Así mismo, hay quienes bajo la óptica administrativista han señalado todas las ventajas que conlleva la existencia de Tribunales Administrativos especializados autónomos. En efecto, ni los ensayos constitucionales anteriores a 1857 ni la de 1917 en su contenido original, contemplaron la posibilidad franca de colocar fuera del Poder Judicial, órgano jurisdiccional alguno para dirimir contiendas entre los particulares y las autoridades administrativas.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal con base en la reforma Constitucional de 1967 se creó en 1971, según lo publicado en el Diario Oficial el 17 de marzo de ese año, que ha sido en gran medida, el modelo para el diseño e implantación de tribunales administrativos similares en otras 19 entidades federativas. De la exposición de motivos de la ley que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, iniciada por el Ejecutivo Federal se desprende que los rasgos más característicos del sistema mexicano de impartición de justicia administrativa: *“...plena autonomía; la justicia debe ser expedita, pronta, pública. Además, siempre será carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtúe, el tribunal en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia”*.

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

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

Hacia la integración de nuestra justicia administrativa, mucho está en juego cuando se habla de un sistema nacional de justicia. Al referirnos a la justicia administrativa, no podemos soslayar que la cabal integración de está en el sistema nacional presenta incógnitas trascendentes que deben emplearse. Si no podemos imaginar siquiera que dejen de existir los organismos del Poder Judicial y los Tribunales Administrativos, es pertinente reconocer que son necesarios los cambios para una debida integración. La integración de la justicia administrativa es fundamental para asegurar el imperio de la ley sobre el poder mismo del Estado, lo que propicia la racionalización de la autoridad y el ejercicio de los derechos. Esta debe resultar como el remedio contra la arbitrariedad, la extralimitación y el abuso del ejercicio del poder, que

como un esfuerzo constante y sistemático para dar sentido a la libertad y a la convivencia en un estado de derecho.¹⁰

1.2.3 LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL 25 DE MAYO DE 1853.-

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

La ley constaba de 14 artículos, y reglamento que precisaba y ampliaba los dispositivos legales, se integraba por 81, en su artículo 1º la ley establecía el principio general de que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas. Este principio se acomoda al pensamiento francés en lo concerniente a la concepción de la separación de poderes, ya que corresponde al propio poder Ejecutivo sin interferencia de ningún otro poder y en especial del Judicial, el conocimiento y resolución de las controversias que se susciten con motivo de sus actuaciones. Esta idea queda plasmada expresamente en la pluma del propio don Teodosio Lares, cuando definió los tribunales de jurisdicción contencioso-administrativa: "Estos tribunales no se componen de magistrados inamovibles, parecidos a los del

¹⁰ OJEDA PAULLADA, Pedro, "la justicia administrativa, ciclo de conferencias", Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, XXV aniversario, Memoria.

orden judicial. Los tribunales ordinarios administrativos deben ser los Ministros, cada uno en su respectivo ministerio; llámense prefectos o jefes políticos, colocados al frente de cada una de las divisiones del territorio del Estado; el consejo particular que debe tener cada una de las demarcaciones administrativas, y el consejo de gobierno.

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

El procedimiento que se establecida consideraba fundamentalmente dos instancias: la primera, ante una sección contencioso-administrativa, dentro del Consejo de Ministros, que se integraba por cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República, y por un secretario, también nombrado por el presidente de entre los oficiales de la Secretaría del Consejo; las segunda instancia era el Consejo de Estado, constituido de acuerdo con lo que sobre el particular señalaron las bases para la administración de la República del 22 de abril de 1853, que establecía un régimen de dictadura encabezado por Antonio López de Santa Anna, para que en un plazo de un año se reuniera un Constituyente con el objeto de expedir una nueva Constitución. Estas bases señalaban que el Consejo de Estado se compondría de 21 individuos, "adornados de las cualidades necesarias" para tan alta encomienda. Este consejo se dividía en cinco secciones correspondientes a las cinco secretarías que en aquella época funcionaban y que eran: 1. Relaciones Exteriores; 2. Relaciones Interiores,

Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; 3. Fomento, Colonización, Industria y Comercio; 4. Guerra y Marina, y 5. Hacienda.

La primera instancia comenzaba con una "memoria" (reclamación) dirigida al ministerio de donde provenía el acto que se combatía. Se daba de plazo un mes para solucionar el asunto, y si en ese transcurso no se resolvía, se turnaba a la sección de lo contencioso del Consejo de Estado, situación que era notificada al reclamante y al procurador general para que éste procediera a hacer la defensa de la administración pública. Una vez producida la contestación y recibidas las pruebas y los alegatos, se dictaba una resolución que debía notificarse a las partes. Los Ministros y los particulares involucrados podían inconformarse con ésta resolución en una segunda instancia ante el Consejo de Estado, para tal efecto, se regularon dos recursos: el de aclaración y el de nulidad.

Las controversias sobre la competencia del Consejo de Estado y las autoridades judiciales que se suscitaban, las resolvería la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, compuesta para éste caso de dos Magistrados propietarios y dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. El presidente de éste órgano colegiado lo era el de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, quien votaría en caso de empate. Este sistema para resolver las controversias de competencia por un órgano integrado por miembros del Consejo y de la Corte Judicial, la tomó Lares, según él mismo lo relata, de la Constitución francesa de 1848, que establecía que las controversias entre las autoridades administrativas y judiciales las decidía un órgano

especial, compuesto por individuos de la Corte de Casación y Consejeros de Estado quienes eran designados cada año por sus respectivas corporaciones.

La ley Lares estableció una jurisdicción administrativa de carácter "retenido", pues correspondía a la propia administración activa del conocimiento y decisión de las controversias que surgieran con respecto a los gobernados¹¹. La actuación del consejo se limitaba exclusivamente a emitir un dictamen que debía hacer suyo el Ejecutivo, para poderse ejecutar en vía de mandamiento administrativo. El propio Lares definió este papel del consejo, cuando señaló:

"El consejo de Estado debe ser el tribunal administrativo superior de segundo grado. La competencia, y la jurisdicción administrativas, no deben ser consideradas sino como derivaciones necesarias del poder ejecutivo. Este poder debe pues ser siempre llamado a anular ó confirmar lo que se haya juzgado en su nombre. De aquí es que el primer principio que debe señalarse en la organización de la segunda instancia que debe conocer el consejo es: que sus decisiones y decretos no pueden tener fuerza ni valor ninguno sin la aprobación del jefe del ejecutivo. Esta feliz combinación es la que permite poner en armonía las garantías de las formas jurídicas, con la entera libertad de acción del Poder Ejecutivo; juzga y decide el consejo, pero sus decisiones nada valen sin la aprobación de jefe del ejecutivo."¹²

1.2.4 DEBATE SOBRE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Después del triunfo del grupo liberal, las ideas de don Teodosio Lares para crear un sistema de control contencioso-administrativo en nuestro país quedaron relegadas. Distinguidos juristas opinaron sobre la legalidad y factibilidad de establecer tribunales administrativos en nuestro país, de acuerdo con el modelo francés que había seguido

¹¹ LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, UNAM, México, 1978, facsimil de la edición original de 1852, Imprenta de Ignacio Cumplido, pág. 385.

¹² *Ibidem*.

Lares. Al respecto cabe resaltar las opiniones de Ignacio Vallarta, Jacinto Pallares e Ignacio Mariscal:

I. La tesis Mariscal. Las ideas de éste jurista influyeron decisivamente para el establecimiento en México del Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa). Mariscal, quien conocía ampliamente las instituciones norteamericanas y las tesis del poder judicial estadounidense, consideraba que el poder judicial en México no podía, en las controversias de carácter Administrativo, resolver ni actuar sin que previamente existiera una legislación del Congreso que estableciera esa competencia y definiera el procedimiento específico.

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

“La tesis de 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, adviértase 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.”¹³

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial Tomo II*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1999, pág. 161.

La tesis de este jurista sirvió como fundamento y antecedente a las ideas que dieron forma al Tribunal Fiscal de la Federación, que es el tribunal administrativo que en nuestro país abre el capítulo contemporáneo de la materia contencioso-administrativo en este Siglo. Por ello es conveniente examinar de manera detallada el surgimiento de este tribunal a través de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

1.2.5 LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.-

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

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

La exposición de motivos señalaba que la Corte había desarrollado este principio en dos mandamientos, uno civil y otro fiscal, concerniente a la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de los impuestos o multas, aplicación que no era hecha precisamente por la autoridad judicial sino por aquella que conforme a la Ley

fuera competente. De esta forma la Corte concluía, que resultaba un problema de Ley secundaria organizar la competencia de autoridades para el pago de impuestos o multas. Así resultaba más lógico y conveniente para el fisco y los causantes que la liquidación y el cobro de los impuestos, tanto en la fase oficiosa como en la contenciosa, a través, de un conjunto de principios que ordenara la liquidación y el cobro de las prestaciones y protegiera las garantías del particular.

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

Finalmente y en concordancia con el criterio anterior, la Corte había Interpretado el artículo 14 constitucional en el sentido de que no era indispensable que la garantía de audiencia se tramitara precisamente ante autoridades judiciales, sino que sólo se requería la existencia de un procedimiento que podía verificarse ante autoridades administrativas con lo que –decía la exposición de motivos- se había reconocido la legalidad del procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional.

Así se estimaba que no había impedimento para la creación de tribunales independientes de la administración pública, siempre y cuando las resoluciones de dichos tribunales estuvieran sujetas al examen y a la jurisdicción del Poder Judicial.

Así se justificaba –sin un fundamento constitucional expreso; sólo con base en interpretaciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación- la aparición del Tribunal Fiscal de la Federación. Para definirlo, la exposición de motivos expresa lo siguiente:

“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna otra autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal.”¹⁴

En efecto el Tribunal Fiscal de la Federación surgió como un órgano de justicia delegada que actuaba en nombre del ejecutivo para dirimir controversias fiscales. Incluso la ejecución de los fallos se encarga a la administración activa, dejando a este tribunal la labor meramente declarativa de resolver sin otorgarle facultades para hacer efectivas sus determinaciones.

Se definía al Tribunal (condición que aún conserva) como un contencioso de anulación, pues se somete a su jurisdicción el acto y, a lo sumo, el órgano mas no el

¹⁴ CARRILLO FLORES, Antonio, *Exposición de motivos a la Ley de Justicia Fiscal*, Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, núm. 1, 1ª época 17 de julio de 1972, México. pág. 192.

Estado como persona jurídica. Este órgano jurisdiccional tiene como función reconocer la legalidad o declarar la nulidad del acto o procedimiento.

En la Ley de Justicia Fiscal se consignó la figura de la *negativa ficta*, pues se estableció que el silencio de las autoridades, luego de un plazo señalado, implicaba una *negativa ficta* que otorgaba desde ese momento la facultad al particular de combatir dicha resolución. Se establecía además que la garantía del interés fiscal no era una condición para el ejercicio de la demanda, sino que únicamente para que se suspendiera el procedimiento económico-coactivo.

1.2.6 CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS.-

El debate sobre la constitucionalidad de los tribunales contencioso-administrativos ha sido superado en nuestro país gracias a las reformas a la Constitución federal en 1946 y en 1967, las cuales consagraron expresamente la existencia de los tribunales contencioso administrativo. Al respecto, es interesante citar los argumentos que en contra de estos tribunales se esgrimieron, cuestionando su constitucionalidad, desde 1857 hasta 1946, y que son desvirtuados de una manera consistente y brillante por el doctor Jorge Carpizo, cuando hace el análisis de las bases constitucionales de estos órganos jurisdiccionales.

Carpizo analizó los cinco argumentos esgrimidos para cuestionar la constitucionalidad de los tribunales administrativos. En primer lugar aborda la cuestión de que los tribunales contencioso-administrativos violan la separación de poderes.

Afirma que precisamente por una interpretación de la separación de poderes surge el control jurisdiccional administrativo, pues como se deduce de la interpretación francesa, los poderes no deberían interferirse en sus respectivas funciones. Además los tribunales administrativos están dotados de plena autonomía, lo que asegura imparcialidad, debido a que no reciben instrucciones de la administración activa y, por lo tanto no hay una concentración de funciones administrativas y judiciales en un solo poder.

Carpizo argumenta que tampoco violan el artículo 13 constitucional, porque si bien el contencioso administrativo constituye una jurisdicción especial, no es un tribunal especial, ya que no se crea para conocer exclusivamente de un caso en particular o de un grupo de casos especiales, sino que, como cualquier órgano jurisdiccional, es creado por ley con antelación para juzgar las controversias que encuadran los supuestos competenciales que fijen sus normas. No violan el artículo 14 constitucional porque aunque este precepto habla de juicios la interpretación que se ha hecho de él permite ampliar el concepto de juicio a la idea de procedimiento jurisdiccional administrativo, dado que lo que se protege es que el particular sea escuchado en un *procedimiento*, previamente a la resolución que se toma. Por lo tanto, esta garantía también engloba a los tribunales contencioso-administrativos.

"El Doctor Carpizo expresa que el juicio de garantías no puede subsumir o abarcar todos los medios de defensa de los particulares frente al poder público, por lo que es necesario que existan otras instituciones que tiendan a la protección de la legalidad a favor de los gobernados. Finalmente, los Tribunales contencioso-administrativos no violan el artículo 17 constitucional porque la administración pública no se hace justicia por su propia mano, ya que los tribunales contencioso-administrativos están dotados de

plena autonomía y no se encuentran sometidos ni reciben indicaciones del Poder Ejecutivo."¹⁵

CAPITULO 2

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

2.1 TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El contencioso administrativo, surge en virtud de considerar que la administración pública por ser uno de los poderes de estado, no tiene porqué someter la solución de los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de otro poder el cual sería, para el caso, el judicial. Por esta razón, se crean órganos dentro de la propia administración pública, investidos de mayor o menor autonomía, que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo.

Otro de los razonamientos centrales para justificar la existencia del contencioso administrativo es en el sentido de que la jurisdicción, en esta materia, implica valorar el interés público y algunas cuestiones metajurídicas que no podría apreciar convenientemente el poder judicial.

En cuanto a los alcances de sus decisiones, se puede hablar de los tipos de contencioso administrativo siguientes:

¹⁵ CARPIZO, Jorge, "bases constitucionales de los tribunales de lo contencioso administrativo", en la revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", núm. 1, 1ª época, 17 de julio de 1972, México, págs. 39 y 40.

- a) Contencioso de plena jurisdicción o subjetivo;
- b) Contencioso de anulación, de legitimidad u objetivo;
- c) Contencioso de represión, y
- d) Contencioso de interpretación.

En el primero, el Tribunal administrativo al revisar el acto impugnado le indicará a la administración en que sentido debe emitirse dicho acto. En el segundo, el de nulidad, el órgano contenciosos administrativo, se limitará a declarar la nulidad o validez del acto que se ha revisado.

En el contencioso de represión se llegan a aplicar sanciones. En algunos países se le destina a resolver cuestiones relacionadas con multas impuestas por infracciones en materia de tránsito de vehículos automotores.

En cuanto al contencioso de interpretación, se puede enunciar indicando que por su medio la autoridad, antes de emitir un acto administrativo, solicitará al Tribunal su opinión respecto al sentido en que debe expedirse dicho acto.

En nuestra Constitución política federal, el contencioso administrativo estuvo contemplado en el artículo 104, fracción I, párrafos 2º y 3º, según reforma del 30 de diciembre de 1946, reforma que permitió la existencia del sistema francés y del anglosajón para controlar la legalidad de la acción administrativa, dándose así una especie de mecanismo híbrido de control.

Se trata de un Tribunal local contencioso administrativo de plena jurisdicción, creado por ley publicado el 17 de marzo de 1971 para dirimir las controversias entre el Departamento del Distrito Federal y los particulares. Por reforma del 3 de enero de 1979 se amplió su competencia para conocer cuestiones de carácter fiscal, las cuales anteriormente le concernían al Tribunal Fiscal de la Federación. Fue un Tribunal de nulidad en el periodo de 1974-1995.

Dicho Tribunal funcionaba en Salas y en Pleno. Estaba integrado por tres Salas de tres Magistrados cada una; además, Magistrados supernumerarios hasta para dos Salas más, así como un décimo Magistrado que presidía al pleno y al Tribunal.

Se ha entendido tanto en Francia como en México, por contencioso administrativo la existencia de un Tribunal que no depende del Poder Judicial, al que le llaman administrativo y al que señalan que tiene plena autonomía para dictar sus fallos, y que resuelve conflictos entre los particulares y la administración pública derivados de actos administrativos, que lesionan o causan agravios al particular y en los que retramita un proceso que termina en una sentencia que es de anulación.

2.1.1 EXPOSICION DE MOTIVOS PARA LA CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.-

Con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz, se propone la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía

para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; la justicia que se imparta en el Tribunal de lo Contencioso deberá ser expedita, pronta y pública. Además, siempre será carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtúe, el Tribunal, en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que específicamente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia.¹⁶

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

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

¹⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Notas sobre el Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, número 2, México, 1973, pp. 48.

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

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

De nada serviría el juicio ante el Tribunal ni la resolución favorable al demandante si durante la tramitación de aquél se consumaran irreparablemente los actos o determinaciones impugnados, por lo cual se prevé la suspensión de éstos, de tal forma que en ningún caso se exijan mayores requisitos que los previos por la Ley de Amparo y aún se dispensarán los de carácter económico a las personas que notoriamente no pueden satisfacerlos por insolvencia. Sólo se podrá negar la suspensión cuando de modo evidente se perjudique con ella el interés general, en los casos que se señalan.¹⁷

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

¹⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso, Op. Cit, pp. 49, 50.

Las sentencias, no tendrán formalidad alguna, nulificarán los actos o determinaciones impugnados, y en su caso, ordenarán la reposición del procedimiento, indicarán los términos en que debe modificarse el acto impugnado; o decretarán la condena que proceda.

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

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

No obstante la simplicidad del procedimiento, se han conservado las formalidades esenciales que no pueden variarse, porque constituyen garantías consagradas en nuestra Carta Magna.¹⁸

2.1.2 FUNDAMENTO JURIDICO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.-

La Constitución de 1917, en su artículo 73, fracción XXIX-H, artículo 116, fracción V, nos da el fundamento constitucional para la existencia del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal y de las Entidades Federativas:

“Artículo 73.-El Congreso tiene facultad:

Fracción XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de 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; y ¹⁹

“Artículo 116.-El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos a más 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 ejecución a las siguientes normas.

Fracción V.- las constituciones y las leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus

¹⁸ Ibidem, pp. 62-65.

¹⁹ *Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial ANAYA, S. A., México, 2002.

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 en contra de sus resoluciones.”²⁰

2.1.3 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (DIARIO OFICIAL 26-VII-1994).- **Artículo 9º.**- La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un tribunal de lo contencioso 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. Los magistrados que le integren serán nombrados por el Jefe del Distrito Federal con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

2.1.4 NOCIONES CONCEPTUALES DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y NATURALEZA JURIDICA.-

El contencioso administrativo es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional dentro del marco del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia de un acto o resolución dictada por esta última y que le sanciona los derechos o intereses del primero.

El órgano Jurisdiccional, es aquel que conforme a derecho esta dotado para conocer y resolver las controversias de naturaleza administrativa, y para cumplir con sus funciones, está revestido de la autoridad necesaria para declarar el derecho a favor

²⁰ Ibidem.

de la parte que le asista y ello se demuestra con la sentencia que recaiga a cada conflicto.

Sostiene Héctor Fix Zamudio:

"que por influencia de la terminología francesa, entiéndase por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un Tribunal u Organismo Jurisdiccional, situado dentro del Poder Ejecutivo o Judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública. También se conoce esta institución en el derecho mexicano con lo nombres de justicia administrativa o proceso administrativo..."²¹

"Nava Negrete, asienta que: Para el maestro Antonio Carrillo Flores, el contencioso administrativo es un control jurisdiccional exclusivamente y, la justicia administrativa en otro tanto sólo que como ya hemos convenido su estudio puede abarcar también lo recursos administrativos, no porque éstos sean un control jurisdiccional, sino por cuanto que ellos, el administrado tiene la oportunidad de obtener un acto de justicia en un campo administrativo, de una autoridad administrativa y con apoyo en el derecho administrativo."²²

Materialmente el contencioso administrativo se caracteriza cuando se origina un litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la administración que realiza el acto lesivo. Lo cual se refiere a la esencia del pleito o controversia.

En esa virtud por su naturaleza jurídica, para los abogados administrativistas, el contencioso administrativo se reduce a una controversia entre la administración pública y los administrados, provocada por los actos ilegales de aquella.

²¹ FIX ZAMUDIO, Héctor. *Contencioso Administrativo. Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985. Tomo II, págs. 285 y 286.

²² NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México 1959, pág. 109.

Para los abogados procesalistas, el contencioso administrativo es un proceso administrativo, es decir, una serie de actos concatenados destinados a decidir un conflicto entre la administración pública y los gobernados. Por ello las formalidades que conforman el procedimiento respectivo se encuentran debidamente enlazadas y que se han dividido en varias etapas para explicar dicha secuela, siendo las siguientes: la presentación de la demanda ante el Órgano Jurisdiccional; la admisión y emplazamiento a la parte demandada y a los terceros; el periodo probatorio; la audiencia de ley y el cierre de la instrucción; la formulación de la sentencia y la notificación de la misma, con lo cual termina el proceso administrativo.

Ambas posturas son correctas ya que estudian el contencioso administrativo desde los puntos de vista material o sustantivo y el procedimental o adjetivo. Esto es en el primer caso el contencioso administrativo es una controversia surgida entre la administración pública y los particulares y que es planteada ante un Tribunal administrativo o judicial para que declare el derecho a la parte que le asiste; en el segundo caso, el contencioso administrativo es un proceso que comienza con una demanda y concluye con una sentencia en donde se deben cumplir fielmente las formalidades del procedimiento jurisdiccional.

2.1.5 NUEVO CONCEPTO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EL DISTRITO FEDERAL.-

La gran tarea jurídica de fin de siglo es tener un Estado de derecho confiable y moderno que, además, sea solidario y responsable. Superando el esquema tradicional del Estado social de derecho o Estado de bienestar, es ahora el Estado suficiente, que

no avasalla o se impone arbitrariamente sobre los particulares, sino que promueve su desarrollo y respeta escrupulosamente sus derechos. El Estado responsable no permite la injusticia económica, pues regula las disfunciones del mercado para procurar, mediante la participación de los propios actores sociales, el desarrollo y el bienestar, regulando incluso las prácticas monopólicas. El Estado jurídicamente responsable es el que combate las injusticias en las relaciones entre los particulares y el propio Estado. Es el Estado que encuentra el justo equilibrio entre autoridad y libertad. Es el Estado que justifica su poder con el derecho, y que en la justicia encuentra una de sus razones fundamentales. México tiene en la modernidad un gran propósito, pero también un gran desafío. Será por ello la justicia uno de los puntos fundamentales de la agenda nacional para alcanzar esa modernidad, síntesis de nuestra tradición y objeto de nuestro desarrollo.²³

2.1.6 EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.-

Surgió en el mundo jurídico de esa esfera de gobierno como un requerimiento social ante la necesidad de tener un medio de control de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas que pudiera lesionar los intereses jurídicos de los particulares, su Ley respectiva dotó de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios de su competencia, con independencia o influencia de cualquier autoridad del Poder Ejecutivo Federal; siendo visible en esa compilación un procedimiento sencillo, ágil, con el mínimo de requisitos jurídicos para que en breve término se dicten sus sentencias, eliminándose los formulismos legales que pudieran dar motivo a laberintos y

²³ CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Procesal Administrativo*, Ed. Oxford, México, 1998, pp. 187-196.

trampas insalvables para la población; también se sentó como norma de conducta, el principio de igualdad de las partes en conflicto, para alcanzar una plena confianza, seguridad jurídica o certeza en la tramitación de las demandas administrativas.

En tal virtud surgió como un Tribunal administrativo de plena jurisdicción, en razón de que estaba facultado para dictar sentencias que modificaban la resolución controvertida y en determinados casos, condenaban a las autoridades administrativas para restituir el goce y disfrute de los derechos conculcados, pudiendo imponer para ese efecto diversas sanciones administrativas. Sin embargo por reforma a su ley respectiva contenida en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1973, el Tribunal se transformó en una instancia de mera anulación, suprimiéndose las atribuciones que tenía para emitir sentencias de plena jurisdicción; sin desconocer por nuevas reformas a la legislación referida y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1968 se fortalecieron las potestades para ejecutar sus determinaciones, la naturaleza de ese organismo jurisdiccional continuó siendo de anulación, al no estar en posibilidad de dictar las resoluciones de condena, lo cual le restó autoridad suficiente para hacer cumplir sus fallos.

2.1.7 LA PLENA JURISDICCION EN EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.-

Cuando en 1971 nació el tribunal, su ley original consagraba la "plena jurisdicción" para que no sólo se pudiera declarar la nulidad del acto administrativo impugnado, sino también determinara en la sentencia los términos en que la autoridad debería emitir su nueva actuación. Lo anterior significaba poner bajo el control de la

instancia jurisdiccional, conforme a los principios de legalidad y seguridad jurídica, el destino de los asuntos. De esta forma se garantizaba una impartición de justicia administrativa realmente pronta, eficaz y completa. La reforma que le arrebató al Tribunal la plena jurisdicción (1973), ni siquiera lo definió claramente como un órgano de mera anulación, pues quedó en vigor una disposición (el artículo 81 de la ley anterior) que permitía ejercer la plena jurisdicción. Por ello, la consagración de esta figura en la nueva ley es una justa reivindicación para el Tribunal, y el reconocimiento de que como órgano de impartición de justicia administrativa no sólo debe anular los actos ilegales, sino que dentro del propósito de hacer imperar la ley en las relaciones entre el gobierno y los gobernados, tiene la obligación de establecer los lineamientos de la actuación administrativa en cada caso en particular. Esto es la individualización de la norma en cada asunto.

La trascendencia de este principio se puede apreciar con el sólo hecho de que muchas veces la mera anulación de un acto no bastan para resolver una controversia. Cuando un particular impugna, por ejemplo, la negativa de la autoridad a otorgarle una autorización, licencia o permiso, la sola anulación del acto negativo no colma la pretensión del actor en condiciones de mera anulación, el Tribunal administrativo solo está facultado para analizar la legalidad de la negativa, pero no podía pronunciarse sobre la expedición de la autorización pretendida por el particular. De esta manera se anulaba el acto negativo y la autoridad podía emitir otro acto negativo, lo cual condenaba al particular a litigar sin fin y a no conseguir lo que realmente pretendía.

Ahora con la plena jurisdicción, si se impugna la negativa y se analiza a fondo la situación, aportando los elementos de convicción adecuados, un particular puede pedir no solo la anulación del acto ilegal, sino alcanzar su pretensión, pues si el Tribunal aprecia que jurídicamente procede la expedición de dicha autorización, así lo establecerá en su sentencia.

Por otra parte con la reciente expedición de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, los juzgados tienen una referencia clara para señalar como debe actuar la autoridad en cada caso concreto.²⁴

Este nuevo marco jurídico administrativo es un nuevo avance indiscutible que se complementa armónicamente con la nueva ley del Tribunal, y con la plena jurisdicción que es uno de los aspectos jurídicos de mayor trascendencia.

2.1.8 COMPARACION DE LA PLENA JURISDICCION.-

El contencioso de anulación.- Los Tribunales de anulación son órganos jurisdiccionales encausados en el marco del Poder Ejecutivo, gozan de plena autonomía para dictar sus fallos, como consecuencia de los conflictos entre la Administración Pública y los particulares por autos ilegales de la primera, y en cuanto a sus sentencias se limitan a declarar la nulidad o validez de la resolución o acto controvertido y en ciertos casos ordenan la reposición del procedimiento discutido, sin embargo no pueden ejecutar los fallos, pues no disponen de la autoridad suficiente o de

²⁴ MARGAIN MANATOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de legalidad*, Ed. Porrúa, México, 1988, pp. 223-241.

los medios disciplinarios para hacerlo, y por lo tanto tales sentencias son meramente declarativas, no obstante se han creado para preservar la vigilancia del Estado de derecho.

"el maestro Alfonso Cortina Gutiérrez, dice que: el Contencioso de anulación es un procedimiento abstracto de la legalidad de los actos administrativos... por lo cual se caracteriza típicamente por cualquier recurso tramitado por exceso de poder, y que se haga valer en contra de cualquier reglamento, de cualquier tarifa, u otro acto administrativo respecto de los cuales, independientemente de los perjuicios que de ellos derivan, respecto de los particulares, ha de precisarse si estos actos están ajustados o no a la ley, si dentro del contencioso de anulación se determina la ilegalidad del acto, un particular pretende tener un derecho concreto en contra de la administración pública."²⁵

Para Andrés Serra Rojas, el contencioso de anulación hace antítesis con el de plena jurisdicción. El Tribunal no tiene todos los poderes habituales del juzgador, ya que no puede pronunciar más que la anulación del acto que le es presentado, pero sin poder reformarlo, es decir, sin poder modificar el acto.

Por su limitada autoridad de los tribunales de anulación algunos estudiosos de su situación jurídica, les niegan importancia jurisdiccional porque no tiene las facultades habituales de un juez, y ello propicia que los servidores públicos, burlen sus determinaciones o simplemente dictan medidas arbitrarias en perjuicio de los gobernados, a sabiendas de que los juzgadores, no podrán exigirles que cumplan con la ley, y que la única solución a los problemas administrativos se encontrará con la interposición del juicio de amparo, que es un remedio más eficaz para mantener la vigencia del derecho en nuestro país.

²⁵ CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. Ciencia Financiera y Derecho Tributario. Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen I, México, 1981, págs. 212 y 213.

No obstante dicha opinión, los Tribunales administrativos de anulación, especialmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa y el desaparecido Tribunal Fiscal del Estado de México, han dejado una importante huella jurisdiccional, en cuanto a la calidad de sus sentencias y la rapidez con que han sido dictadas, lo cual es signo de felicitación y un ejemplo para cualquier otro Tribunal de naturaleza administrativa, pues a pesar del sentido declarativo de sus fallos, en una mayoría de casos han sido cumplidos en sus términos y contenido por la Administración Pública, con casos excepcionales que si han requerido de la demanda de garantías para la ejecución de esas determinaciones.

Contencioso de plena jurisdicción.- Los Tribunales administrativos de plena jurisdicción, tienen amplias facultades jurisdiccionales para emitir sus sentencias, ya que pueden modificar o revocar el acto impugnado, precisar los términos en que ha de producirse el nuevo acto que lo sustituya; determinar el monto de la sanción aplicable a una persona física o moral; condenar el cumplimiento de una obligación o simplemente declarar la nulidad o la validez de una resolución discutida; así mismo, disponen de medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.

Los poderes de plena jurisdicción encierran el ejercicio de una competencia completa de hecho y de derecho sobre un litigio con la fuerza suficiente para que las sentencias pronunciadas en cada caso particular se cumplan fielmente por sus destinatarios.

En el contencioso de plena jurisdicción se discute fundamentalmente un derecho del particular, lesionado por el Poder Público y una vez contestada su existencia y los agravios planteados por el demandado, el juez condena a la Administración Pública al pago de una indemnización, en caso de que se le haya producido perjuicios al patrimonio del demandante, o simplemente declarar la nulidad absoluta o relativa del procedimiento controvertido, debiendo ser clara, precisa y congruente con la pretensión deducida para que sea válida y eficaz dicha sentencia. El Tribunal del lo Contencioso Administrativo del Estado de México se puede mencionar "como ejemplo" de organismo de plena jurisdicción.

Las diferencias más notables entre el procedimiento de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación conforme a nuestro sistema jurídico son las siguientes:

- I.- En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación a la ley.
- II.- En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios.
- III.- En el primero el efecto de la sentencia es interpartes; en el segundo el efecto de la sentencia es general. En efecto, en el contencioso de plena jurisdicción la sentencia sólo produce efectos en contra de las autoridades señaladas como responsables; en cambio, en el de anulación, la sentencia produce aún contra las autoridades que no fueron señaladas como partes.

Para "Cortina Gutiérrez las características y, por ende, diferencias esenciales entre un tribunal de anulación y uno de plena jurisdicción, son:

- a) el primero al nulificar un acto no puede "dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aún dictarlo"; el segundo, no sólo se limita a nulificar la resolución sino que está autorizado para "reglamentar las consecuencias de su decisión".
- b) Ante el primero se impugna "una resolución ejecutoria", por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del "exceso de poder"; ante el segundo, aún cuando se pueda impugnar en algunos una decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad.
- c) En el primero, las causas de nulidad son variantes de la legalidad; en el segundo, no sólo los aspectos externos de legalidad son materia del contencioso pleno. También los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de ilicitud, son objeto de estudio del caso sometido a la plena jurisdicción.
- d) En el primero el juicio es objetivo "porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de ley"; en el segundo el juicio es subjetivo "en el que el actor reclama una ventaja personal".²⁶

2.2 PROCEDIMIENTO EN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Los juicios que se promuevan ante dicho organismo jurisdiccional se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala su ley, a falta de norma expresa y en cuanto no se oponga a ese ordenamiento legal, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal al Código Financiero del Distrito Federal y al Código Fiscal de la Federación en, lo que resulte aplicable.

²⁶ CORTINA GUTIÉRREZ, Alejandro, *Los Tribunales Contencioso Administrativos de Plena Jurisdicción*, Ed., Temis, S.A. Bogota-Colombia, 1987, Pág. 233 y 234.

2.2.1 DEMANDA.- (Del latín *demandare*) Es el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo es parte actora o demandante, formula su pretensión expresando la causa o causas en que intente fundarse ante el órgano jurisdiccional y con el cual inicia un proceso y solicita una sentencia favorable a su pretensión.²⁷

La demanda debe interponerse por escrito dirigido al Tribunal y deberá llenar los siguientes requisitos: nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre; la resolución o actos administrativos que se impugnen; la autoridad o autoridades demandadas; nombre y domicilio del particular demandado y del tercero perjudicado si lo hubiere; la pretensión que se deduce; precisar y acompañar el su caso la resolución combatida, indicando la fecha de expedición y notificación; descripción de los hechos y consideraciones jurídicas; expresar y anexar las pruebas relativas a la demanda, acompañando las copias de la promoción que sean necesarias para cada una de las partes así como de los demás documentos que se ofrezcan para justificar la pretensión del actor.

El plazo para interponer la demanda es de quince días hábiles siguientes al en que surta efectos la resolución o acuerdo controvertido, cuando se demande la nulidad de una resolución negativa ficta se podrá ampliar la demanda dentro del mismo plazo citado que se computará a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se le haya corrido traslado de la contestación de demanda, en observancia de los artículos 50 y 51 de dicha ley.

²⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1991.

Las formas impresas de demanda, así como los de asesoría y defensoría que proporcione el Tribunal, se harán en forma gratuita a favor de los particulares interesados.

En el escrito de demanda y en el de contestación deberán ofrecerse las pruebas y las supervenientes podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta en la audiencia respectiva, se admitirán todas aquellas que tengan relación con la controversia, excepto la confesional, y las que fueren contrarias a la moral y al derecho, pero que también se este en tiempo para ofrecerlas. Las Salas podrán acordar de oficio el ofrecimiento y desahogo de pruebas que se hayan omitido por las partes y que sean fundamentales para el estudio jurídico del asunto, para la admisión y desahogo de las pruebas pericial y testimonial se deben de cumplir todas las formalidades legales del caso.

2.2.2 ADMISIÓN.- Es la acción procesal por la cual se tiene por recibida la demanda y se ordena dar trámite a la misma, iniciando la litis.²⁸

No encontrándose irregularidades en la demanda, o subsanadas estas, el Presidente de la Sala mandará emplazar a las demás partes para que contesten dentro del término de quince días. En el mismo acuerdo citará para la audiencia del juicio dentro del plazo que no excederá de veinte días y dictará las demás providencias que procedan de acuerdo con la Ley del mismo Tribunal, esto de acuerdo con lo que establece el artículo 55 del mismo ordenamiento legal.

²⁸ Ibidem.

Admitida la demanda, pasará el expediente al Magistrado que corresponda, quien será el encargado de continuar la instrucción hasta la audiencia; el Magistrado instructor examinará el expediente y si encuentra alguna causa evidente de improcedencia o de sobreseimiento, propondrá a la Sala el correspondiente proveído en el que se dé por concluido el juicio. El proveído se dictará por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados que integren la Sala.

La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan sólo será acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento, y tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución o acto impugnado, podrá decretarse con efectos restitutorios para proteger o salvaguardar los intereses del demandante o de terceras personas. Tratándose de multas, impuestos u otros tributos, se concederá la suspensión si se garantiza el interés fiscal en alguna de las formas previstas en la misma ley referida.

2.2.3 PREVENCIÓN.- la prevención, es la figura procesal con la que se le hace saber al promovente que su escrito inicial de demanda carece de alguno de los requisitos formales a que se refiere la Ley de la materia, para su admisión.²⁹

El artículo 50 de la Ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por lo que contara con un término de cinco días para subsanar dichas irregularidades, apercibida que en caso de no hacerlo se desechará la demanda, pero

²⁹ Ibidem.

también en la contestación a la demanda, puede existir una prevención para las autoridades demandadas, ya que en el caso, éstas ofrecen alguna prueba y no la anexa, por lo que se les previene para que la presenten hasta el día de la audiencia, y en caso de no hacerlo se le dará el valor que en derecho corresponda.

2.2.4 DESECHAMIENTO.- Es la acción por la cual se tiene por no admitida la demanda ya sea, bien, por no haber cumplido con los requisitos formales de la misma, o ya sea, por no haber sido interpuesta en el término que establece la Ley para ello.³⁰

De acuerdo con lo que establece el artículo 54 de la Ley del Tribunal el presidente de la Sala, desechará la demanda en caso de que si examinada la misma se encuentra que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal; si se encuentra motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y si siendo oscura o irregular y prevenido el actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciere, siendo únicamente a aquellas referentes al artículo 50 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; en contra del desechamiento, el promovente tiene la posibilidad de interponer el recurso de reclamación, ya que este es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal o de alguna de sus Salas, o por sus magistrados y se interpondrá ante la Sala de adscripción del magistrado o Presidente en cuestión.

³⁰ Ibidem.

2.2.5 CONTESTACIÓN.- La contestación es el acto jurídico del demandado por medio del cual da respuesta a la demanda de la parte actora, dentro del proceso y, en caso de reconvencción, es el acto jurídico, dentro del proceso pues, si la respuesta a la demanda se diera fuera del proceso, no tendría el carácter de una verdadera contestación procesal.³¹

La contestación de la demanda. De no encontrarse irregularidades en la demanda, o subsanadas éstas, el Presidente de la Sala mandará emplazar a la parte demandada para que conteste dentro del término de quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación por la que se le corrió traslado de la demanda, en el mismo acuerdo se citará para la audiencia de juicio dentro de un plazo que no excederá de veinte días y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a la ley. El término para contestar correrá individualmente para las partes, incluyendo el caso de terceros, en su contestación se referirán a cada uno de los puntos contenidos en la demanda, afirmándolos, negándolos o explicando cómo ocurrieron los hechos discutidos, citándose los fundamentos legales que se consideren aplicables y se ofrecerán las pruebas pertinentes.

Si la parte demandada no contesta dentro del término legal, el tribunal declarará la preclusión correspondiente considerando confesados los hechos salvo prueba en contrario, lo precedente es atendible en los artículos 55 al 57 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

³¹ Ibidem.

2.2.6 AUDIENCIA.- (Del latín Audiencia) Consiste en el acto por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa.³²

La audiencia, tendrá por objeto desahogar las pruebas ofrecidas, recibir los alegatos y en su caso dictar la sentencia respectiva, sólo cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días posteriores, siguiendo las formalidades contenidas en los artículos 74 al 78 del cuerpo legal que me ocupa.

2.2.7 SENTENCIA.- La palabra "sentencia" tiene su origen en el vocablo latino "sentencia" que significa decisión del juez o del árbitro, en su acepción forense.

La significación gramatical de la sentencia se refiere al acto culminante dentro del proceso, cuando el juzgador, después de hacer conocido de los hechos controvertidos, de las pruebas aportadas por las partes y de las conclusiones o alegatos que ellas han formulado, se forma un criterio y produce un fallo en el que, ejercicio de la función jurisdiccional, decide lo que, en su concepto, y conforme a derecho, es procedente.³³

La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados que integran la Sala, podrá suplirse la deficiencia de la demanda, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada y cuando sean notables las violaciones a las leyes que regulan el acto controvertido en perjuicio de los intereses de la parte actora. En su contenido se hará la fijación clara y precisa de los puntos

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas, indicando los fundamentos legales en que se apoya, los puntos resolutiveos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconociera o cuya nulidad se declare, y los términos en que deberá ejecutarse esa sentencia por parte de la autoridad demandada, siguiendo las indicaciones precisadas en los dispositivos 79 al 82 de la ley del mismo Tribunal.

El actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia, y en caso de encontrar justificada la pretensión del quejoso, se le requerirá a la autoridad responsable para que cumpla en un término de cinco días, amonestándole y previniéndola que en caso de renuencia se le impondrá una multa de cincuenta a ciento ochenta días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y en caso necesario la Sala solicitará al jefe de Gobierno del Distrito Federal que obligue al servidor público a que cumpla las determinaciones del Tribunal, sin perjuicio de reiterar la aplicación de dicha multa.

2.2.8 RECURSOS EN EL JUICIO DE NULIDAD.-

RECURSO.- (Del latín Recursos, camino de vuelta, de regreso o retorno) Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.³⁴

³⁴ Ibidem.

RECLAMACIÓN.- (Del latín Reclamatio) Es el recurso que generalmente se interpone contra lo acuerdos de tramite de los presidentes de los órganos judiciales colegiados.

El recurso de reclamación es operante en contra de los acuerdos de trámite...

APELACIÓN.- (Del latín Apelare) La apelación es un recurso ordinario y vertical a través del cual una de las partes o ambas solicitan al Tribunal de segundo grado un nuevo examen sobre una resolución dictada por un juez de primera instancia con el objeto de que aquel, la modifique o revoque.

Es operante en contra de las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimientos, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, podrá ser intentado por cualquiera de las partes ante la Sala Superior.

El recurso de revisión se hace valer ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, en contra de las resoluciones de la Sala Superior relacionadas con las sentencias definitivas o con los demás actos atacables en el recurso de apelación que ya fueron citados, siempre que se trate, de asuntos que afecten el interés fiscal o patrimonial del Distrito Federal y que sean de importancia ajuicio de la autoridad fiscal; cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos de esa entidad; por violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento; cuando se fije el alcance

de los elementos constitutivos de una obligación fiscal o por violaciones procesales cometidas durante el juicio.

La jurisprudencia del Tribunal se integra por los criterios sustentados en cinco ejecutorias pronunciadas por la Sala Superior no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por el voto de cuatro magistrados, en el mismo sentido.

CAPITULO 3

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y LAS SENTENCIAS PRONUNCIADAS POR ESTE

3.1 LOS EFECTOS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.

Dictada la sentencia, decidida la conformidad o disconformidad con el ordenamiento jurídico de la pretensión objeto del proceso, despliega sus efectos, tanto en el mundo del proceso como en el de las relaciones jurídico- materiales. La eficacia jurídico- procesal es que consiste en la actividad tendiente a cumplir lo dispuesto en el fallo, con o sin voluntad del obligado, adaptándose por el órgano jurisdiccional cuantas medidas y providencias fueren necesarias para que se lleven a efecto los pronunciamientos del fallo.

3.1.1 CONCEPTO DE COSA JUZGADA.-

Con la concepción de cosa juzgada, pues, no se designan todos los efectos derivados de la sentencia, sino, concretamente, los efectos declarativos consistentes en

que ningún otro órgano jurisdiccional podrá dictar una nueva sentencia sobre el mismo asunto. No puede renovarse la contienda.

No se incluye entre los efectos de la cosa juzgada la imposibilidad de que un órgano de otra naturaleza (gubernativo o administrativo) dicte un acto que contravenga lo decidido en la sentencia. Si un órgano no jurisdiccional contraviene lo mandado en una sentencia, infringiría el deber de atacar los fallos judiciales consagrados en muchos ordenamientos en las normas constitucionales, incurriendo el titular del órgano en responsabilidad penal y el acto dictado será nulo, nulidad que podrá hacerse valer ante el propio tribunal sentenciador en vía de ejecución de sentencia.³⁵

3.1.2 NATURALEZA JURIDICA DE LA COSA JUZGADA.-

La cosa juzgada no es una noción de orden lógico que el ordenamiento jurídico recoja, en cuanto tal del modo de ser esencial de un fallo. No supone un reconocimiento por parte de quien lo acata, ni se explica porque sea una ficción o presunción de verdad. La cosa juzgada es una creación del ordenamiento jurídico, una figura jurídica, no de derecho material, sino de derecho procesal: opera, no porque transforme la situación jurídica material existente antes de la decisión del proceso, sino porque, al margen de tal transformación surge una especial eficacia procesal que antes no existía. Sin embargo, no es infrecuente en la jurisprudencia de los distintos países, que se siga hablando de la "presunción de cosa juzgada".

³⁵ MARTINEZ MORALES, Rafael, *Diccionarios Jurídicos Temáticos. V-3, Derecho Administrativo*, Ed. Harla, México, 1997, pp. 215.

En el proceso en que se despliega sus efectos, la cosa juzgada es una causa de inadmisibilidad que determinará la imposibilidad de que un órgano jurisdiccional examine en cuanto al fondo una pretensión ya satisfecha por una sentencia anterior. Y en los ordenamientos jurídicos procesales administrativos en los que exige un trámite previo al normal de oposición para plantear las causas de inadmisibilidad.

3.1.3 FUNDAMENTO DE LA COSA JUZGADA.-

Si descendemos a las teorías que se preocupan del fundamento de la institución, observaremos que no hay unanimidad en ellas al explicar el porque de la cosa juzgada. Pero las distintas teorías pueden reducirse simplistamente a dos: una que hace residir el fundamento en que la sentencia firme implica una presunción de verdad, y otra que acude a la idea de seguridad.

En realidad si el proceso es una institución de satisfacción de pretensiones y se satisface una pretensión cuando es recogida, examinada y resuelta por un órgano del poder público dotado de imparcialidad, la pretensión ya examinada en cuanto al fondo y decidida por el órgano jurisdiccional no debe preocupar si es formulada de nuevo, no hay que preocuparse de ella, pues la reproducción del litigio en tal hipótesis carecería en realidad de causa jurídica que la justifique.

Lo cierto es que estamos ante un atributo propio de toda sentencia firme, cualquiera que fuese el proceso en que se dictó. No tiene sentido por tanto, plantearse siquiera la duda acerca de si las sentencias dictadas en un proceso administrativo producen cosa juzgada en algún momento de la evolución de la legislación procesal

administrativa, la doctrina se preocupó de destacar que las sentencias de los tribunales administrativos debían tener fuerza de cosa juzgada.³⁶

Por otra parte, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el fundamento de la cosa juzgada lo encontramos contemplado en los artículos 426 fracción II y 427 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de aplicación supletoria en relación con el diverso 25 de la Ley que rige al mismo Tribunal.

3.2 LAS SENTENCIAS Y SU FIRMEZA

3.2.1 FIRMEZA DE LAS SENTENCIAS.-

La sentencia es firme cuando no cabe en contra de ella recurso alguno ordinario o extraordinario, ya por su naturaleza, ya por haber sido consentida por las partes.

Por tanto, una sentencia puede tener la condición de firme por una de estas dos circunstancias:

- ❖ *Porque por su naturaleza no quepa contra ella recurso alguno ordinario o extraordinario.-* Es decir, cuando el ordenamiento jurídico no prevé posibilidad alguna de impugnación. La sentencia, desde el momento mismo que nace, no es susceptible de impugnación, no puede ser atacada mediante recurso alguna, ordinario o extraordinario. Sus pronunciamientos no pueden ser revisados por vía de recurso ordinario o extraordinario.

Ahora bien, algunos ordenamientos jurídicos arbitran impugnaciones o recursos que se dan, precisamente contra sentencias firmes. Ejemplo típico de ello es el recurso de revisión.³⁷

³⁶ MARTINEZ, MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo 3er y 4º curso*, Ed. Oxford University Press México, S.A de C.V., México, 2001, pp. 225-232.

3.2.2 EFECTOS DE LA SENTENCIA FIRME.-

La sentencia, como acto normal de terminación del proceso, produce efectos de significación tan trascendente, que muchas veces son considerados como efectos del proceso. En cuanto al proceso nace jurídicamente, desde su iniciación produce unos efectos que extinguirán, confirmarán o modificarán en el momento de su terminación. Si el proceso ha llegado a su decisión normal y se dicta la sentencia, al llevarse a cabo la comparación de la pretensión con el ordenamiento jurídico y al pronunciarse el Tribunal sobre su conformidad o disconformidad y, en consecuencia, actuando o negándose a actuar la pretensión, es cuando el proceso cumple realmente su función. Por lo cual no resulta impropio considerar a los efectos de la sentencia como del proceso. Estos efectos, se clasifican en jurídicos y económico, y los primeros en jurídico-materiales y jurídicos-procesales.

Ahora bien, para que se produzcan todos estos efectos, no basta que exista sentencia; es necesario, como regla general, que la sentencia sea firme aún cuando en ciertos casos se admita que una sentencia que no sea firme produzca, al menos, alguno de sus efectos.³⁸

3.2.3 LAS SENTENCIAS ADMINISTRATIVAS Y SU CUMPLIMIENTO.-

La prestación de justicia no sería efectiva si el mandato de la sentencia no fuera cumplido. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva- que suelen reconocer todas las

³⁷ Ibidem, pp 225-232.

³⁸ Ibidem.

instituciones- comprende no sólo la facultad para exigir y obtener una sentencia que decida si la pretensión está o no fundada, sino que lo que en ella resuelto sea llevado a efecto, con, sin o contra la voluntad del obligado. Los tribunales han de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

La efectividad del mandato puede tener cumplimiento porque la persona obligada debe acatar voluntariamente lo mandado, sin oponerse a la decisión judicial. Si la obligada es la administración pública que fue parte en el proceso, como tal parte procesal debe cumplir los pronunciamientos del fallo. Ahora bien, la administración pública es más que una parte procesal. Los órganos que la integran ejercen una función pública, están investidos de las prerrogativas del poder, integran el poder público para realizar los fines de interés general. De ahí que, que además de la obligación que como parte procesal le alcanza en cuanto a los términos de la sentencia, tenga un poder especialmente cualificado.

Como parte vendrá obligada a cumplir el mandato, dentro de los plazos y por los cauces previstos en el ordenamiento jurídico. A tal efecto, es necesario comunicar la sentencia, pero si como tal parte procesal no realiza el mandato voluntariamente y para lograr su cumplimiento han de ponerse en marcha los mecanismos que el ordenamiento tenga dispuestos para la ejecución forzosa, aun cuando conserve –en los ordenamientos y en los supuestos que la conserve-³⁹ potestades de ejecución, ya que actuará como poder público, que en todo caso deberá colaborar con los tribunales para la adopción de los fallos. En algunos ordenamientos no existe más norma sobre

³⁹ Ibidem.

ejecución que la obligación del órgano administrativo de cumplir el fallo. Así, la Ley que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Hidalgo (artículo 87).

3.2.4 LA ACTUACION DE LOS TRIBUNALES EN LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS ADMINISTRATIVAS.-

Si cuando nace una jurisdicción contencioso-administrativa no se les va a discutir a los órganos jurisdiccionales la función de juzgar (sin la que en modo alguno podría existir jurisdicción), si va a negárseles la de “hacer ejecutar lo juzgado” frente a la administración pública. Si se parte de que la “ejecución” no tiene naturaleza jurisdiccional, sino administrativa, es obvio que la ejecución de las sentencias administrativas debe ser competencia del ejecutivo, como consecuencia del principio de poderes. Y aunque se parta de que la función jurisdiccional se extiende más allá de la sentencia y llega hasta su ejecución forzosa lo cierto es que se “retiene” tal función cuando se trata de la administración, limitándose las potestades de los órganos jurisdiccionales a adoptar medidas indirectas conducentes a la efectucción de los mandatos de la sentencia.

En los ordenamientos jurídico-procesales hispanoamericanos se encuentran regulaciones de muy distinto signo y grado. Mientras que en algunos hay ausencia de una reglamentación adecuada, como lo reconoce la doctrina mas representativa, y en otros existe una reserva expresa de la competencia ejecutiva a favor de la administración pública, en otros se llega al máximo a la hora de regular la actuación de los tribunales en la ejecución de sus sentencias frente a la administración pública. *“En esta línea pueden citarse las legislaciones procesales administrativas de las provincias*

argentinas, en las que prevé que, una vez vencido el plazo para que la administración cumpla la sentencia, el tribunal ordenará la ejecución directa, regulando las medidas precisas encaminadas a tal fin; la legislación de Costa Rica; el Código Contencioso Administrativo de Colombia, al remitirse a las normas sobre el proceso civil, salvo en la ejecución de las sentencias de condena al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, en cuyo caso se regula especialmente. Pero surge siempre un importante obstáculo frente a los intentos de hacer efectivas las condenas al pago de las cantidades líquidas: el privilegio de las haciendas públicas, consistente en la imposibilidad de despachar mandamientos de ejecución y embargo frente a los caudales públicos. Lo cual se intenta superar mediante la consignación de una partida presupuestaria –suficiente dotada- destinada exclusivamente a hacer efectivas las condenas de los tribunales, partida sobre la que podrán despacharse mandamientos de ejecución⁴⁰.

Aparte de esta dificultad para poder hablar de un auténtico proceso de ejecución para el cumplimiento de una condena al pago de una cantidad líquida en los demás supuestos.

3.2.5 LA RESISTENCIA DE LA ADMINISTRACION AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS.-

La administración pública suele adoptar muy distintas actitudes ante las sentencias, según o no confirmatorias del acto o disposición que fue objeto de la pretensión.

⁴⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Derecho procesal administrativo hispanoamericano*. Ed. Temis, S.A. Bogotá-Colombia, 1985. pag. 385.

Si la sentencia desestima la pretensión y, en consecuencia, confirma el acto o la disposición atacada, su ejecución no ofrece dificultades.

En primer lugar, porque normalmente se habrá ejecutado ya el acto confirmado por la sentencia. No olvidemos que el hecho de impugnar un acto administrativo, bien ante órganos administrativos o jurisdiccionales, no impide su ejecución, salvo que así se disponga como medida cautelar.

En segundo lugar, porque el supuesto de que al dictarse sentencia no se hubiese ejecutado el acto, la entidad administrativa que lo dictó tiene a su disposición medios coactivos más que suficientes para lograr la completa ejecución.

Por su parte Narciso Sánchez⁴ señala al respecto que hay que reconocer, sin embargo, que aún cuando no pueda hablarse propiamente de un proceso administrativo de ejecución, buena parte de los ordenamientos jurídico procesales de los estados hispanoamericanos han consagrado una serie de medidas que rectamente utilizadas pueden conducir a la efectividad del fallo en plazos más o menos largos. Sin embargo, no ocurre así. Por ello ha podido decirse que las sentencias condenatorias de la administración del Estado –y, en general, las contrarias a la política del partido en el gobierno- se ejecutan si quieren, cuando quieren y como quieren los políticos en turno.

Lo cual es exclusivo de nuestros países. La afirmación es válida respecto de cualquier sistema político y administrativo.

Desde que se inventó eso que se ha llamado Estado de Derecho, la doctrina, la buena fe, con ingenuidad sorprendente, ha venido ideando y perfeccionando formulas para garantizar la ejecución de las sentencias, en la convicción de que es el momento de la verdad en el control jurisdiccional de la administración, pues solo en ese momento puede verificarse si los tribunales sirven para algo más que para hacer declaraciones platónicas. Pero mucho más hábiles que los buenos de los doctrinantes para buscar fórmulas de garantías son los legisladores para matizarlas y los encargados de aplicarlas para eludir las. Los procedimientos utilizados por la administración son infinitos. Los administradores muestran una habilidad extraordinaria para conseguir sus fines y lograr que prevalezca su criterio. Se ha llegado a decir que la administración, a la que, por otra parte, se le reprocha falta de imaginación, hace gala en este aspecto de una notable ingeniosidad.

Entre las distintas modalidades de inejecución, pueden señalarse las siguientes manifestaciones típicas:

- a) *la negativa abierta a la ejecución.*- la oposición abierta a cumplir los mandatos del tribunal no ha tenido acogida en la realidad jurídico- administrativa. No solo porque sería demasiado descarado en los Estados que quieren seguir llamándose Estados de derecho, sino porque es un estilo que no va con la sinuosidad, insinceridad e hipocresía del hombre político.

Esto no quiere decir que tal oposición se haya manifestado jamás, pues a veces aflora la osadía de los que mandan, quienes, encubriendo su obstinación y testarudez

con lo que consideran defensa de los intereses públicos, lleguen a dictar resoluciones manifestamente contrarias a lo mandado en la sentencia.

Y, si no manifestamente contrarias, al menos expresivas de una serie de nuevos pronunciamientos que desvirtúan el fallo, dentro de una técnica de resoluciones sucesivas que obligan a otros tantos incidentes de ejecución, que acaban por aburrir a las partes y a confundir a los tribunales.

b) *la inercia administrativa*.- Constituye sin duda alguna el procedimiento comúnmente utilizado. Como el fallo condenatorio de la administración no puede ejecutarse sin un mínimo de colaboración de los órganos administrativos –por muy solemnemente que se consagre la competencia jurisdiccional de la ejecución-, basta la pasividad de estos para que la parte que obtuvo la sentencia favorable vaya servida.

De la pasividad absoluta –no hacer nada en orden de la ejecución- puede pasarse a oponer al particular una serie de obstáculos más o menos reales, más o menos legales para dificultar la eficacia del fallo. Pues, sin esforzarse demasiado, es tan complicada la máquina administrativa, que, si aún movida con la debida diligencia la lentitud es manifiesta, ¿a que resultado no podrá llegarse con una pequeña dosis de mala fe, característica del que se ve obligado a cumplir el fallo en contra de su criterio?

Las sentencias no ejecutadas no son frecuentes, sentencias que tardan en ejecutarse varios años son bastante normales en el triste panorama administrativo.

A los desalentadores resultados que nos ofrece la práctica procesal de los distintos países coadyuva muy decisivamente la lentitud procesal, consecuencia, más que de una deficiente normativa, de la falta de medios personales y materiales de los tribunales.

“c) *El auxilio de los órganos no administrativos.*- en definitiva el administrado es soberano el día de elección. Pero después, sigue siendo administrado frente a los gobernantes.

Pues bien, la ley, cuando no es manifestación del poder dictador, es manifestación de un parlamento en que tiene la mayoría el partido que en cada momento está frente del gobierno.

La ley ha dejado de ser un poderoso y autentico símbolo de libertad de otro tiempo, para convertirse casi en un instrumento de autentica opresión.

Nada tiene de extraño, por tanto, que en la vía de inejecución el órgano legislativo, en lugar de ser un instrumento eficaz para lograr la ejecución del fallo, sea utilizado justamente para lo contrario: para respaldar con su acción la actitud del gobierno, resistiéndose al cumplimiento de la sentencia. Manifestaciones de esta actitud son las siguientes:

1) por un lado, mediante la negativa a aprobar los créditos suficientes para hacer efectivos los fallos. En los casos –realmente frecuentes- en que la sentencia contenga una condena pecuniaria, cuando en los presupuestos correspondientes no existen partidas suficientes para ello, no quedas de otra vía que la aprobación, previos los trámites preceptivos, del crédito correspondiente. Como la aprobación corresponde a los parlamentos, estos pueden seguir una política obstruccionista para impedir la ejecución de los fallos.

2) Por otro, mediante la promulgación de norma con rango suficiente que legalice la situación declarada ilegal por la sentencia del juez administrativo. Cada vez se llegó a intentar por una ley la inejecución de una sentencia. Lo que fue criticado duramente por FERNANDEZ DE VELAZCO, ya que con el intento se procura y tiende a emitir un acto administrativo que, bajo la envoltura de una ley, suplantaría las facultades ejecutivas del gobierno y unificaría en las Cortes facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, lo que supone instituir la Convención y quebrantar el principio de legalidad. Por desgracia, se ha llegado a más. Y alguno de los titulares de ciertos órganos de la administración

central ha intentado –y conseguirá– por un simple decreto, si bien indirectamente, la inejecución de varias sentencias firmes.”⁴¹

Ahora bien, interesa destacar que por perfecta que sea la regulación, las sentencias sin ejecutar o ejecutadas tardíamente, serán normales en nuestras administraciones. Porque, cuando la condena se traduce en el pago de una cantidad de dinero, el problema es, más que jurídico, económico. Son tantos los fines asumidos por el Estado, es tal la voracidad de poder de los gobernantes, que faltan medios económicos para poder atender aquellos fines. Por fuerte que sea la presión tributaria y grande la hipoteca que se quiera dejar a las generaciones futuras, pues todo tiene un límite y no se puede asumir obligaciones que no se está en capacidad de cumplir.

3.2.6 RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION Y DE LOS TITULARES DE LOS ORGANOS.-

Responsabilidad patrimonial.-

a) Idea general.- el incumplimiento, demora en el cumplimiento o cumplimiento defectuoso de una sentencia, producirá daños y perjuicios patrimoniales a la persona que obtuvo una sentencia favorable. Toda infracción del ordenamiento en que pueda incurrirse al ejecutar el fallo siempre dará lugar a daños y perjuicios, que deberán ser indemnizados. La indemnización, por tanto, será la consecuencia ineludible de todo cumplimiento de los pronunciamientos de la sentencia, cualquiera que sea la modalidad que revisa el incumplimiento. De ahí que suela preverse en los ordenamientos del

⁴¹ Ibidem, pp. 386, 387.

proceso administrativo. Y, aunque no se prevea, siempre podrá exigirse la responsabilidad, en aplicación de las normas generales del ordenamiento administrativo y del civil. Esta responsabilidad puede ser del titular del órgano administrativo al que se impute el incumplimiento o de la entidad pública, responsabilidad que será solidaria.

b) Responsabilidad del funcionario.- el principio civil según el cual el que por acción u omisión causa daño a otro por culpa o negligencia está obligado a reparar el daño causado, entraña la responsabilidad del titular o titulares del órgano administrativo que no llevan a puro y debido efecto lo dispuesto en el fallo. No es necesario, por tanto, que tal responsabilidad se prevea en la regulación del proceso administrativo, aunque suele preverse. Esta responsabilidad podrá exigirse a través del proceso civil ordinario correspondiente, salvo que exista un proceso especial con este objeto específico. Morgan al respecto dice:

“Ya que, en la infinita mayoría de los casos, si no se cumple lo dispuesto en el fallo es por culpa exclusiva de los funcionarios públicos. En este, como en tantos otros aspectos de la actividad administrativa, es necesario que se aplique, con todo rigor, sin contemplaciones, el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos; ello evitaría numerosas de las violaciones del derecho que, diariamente, se cometen en número considerable por la administración.”⁴²

c) Responsabilidad de la administración.- La responsabilidad patrimonial de la administración pública deriva asimismo de las normas generales del ordenamiento jurídico-administrativo y suele reiterarse en las legislaciones procesales administrativas.

⁴² MORGAN, *los recursos contencioso administrativos de nulidad y de plena jurisdicción en el derecho panameño*. Cit., pág. 200.

3.3 ANALISIS DE LAS DIVERSOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS EN NUESTRO PAIS EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

3.3.1 TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO.-

Analizaremos primeramente la naturaleza jurídica de este tribunal para discernir cual es el objeto del mismo.

El Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Estado de México, es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad, y dotado de plena jurisdicción, para emitir y hacer cumplir sus resoluciones.

El tribunal de lo Contencioso del Estado de México, es un órgano creado para controlar la legalidad de los actos de autoridad, a través del procedimiento jurisdiccional, ya que como forma de protección legal de los gobernados frente a la Administración Pública no podría depender de determinada autoridad, así se traduce en un control de carácter jurisdiccional, al margen de la administración activa, que atiende las controversias que se susciten entre ésta y los particulares, a través de procedimientos que se resuelven conforme a la razón y la Ley.

Es un órgano independiente entendiendo la no dependencia del órgano jurisdiccional a cualquier sector de la administración activa, aún cuando coexiste formalmente dentro del Poder Ejecutivo, sin embargo, su función es jurisdiccional.

El Tribunal ésta dotado de plena jurisdicción para cumplir y hacer cumplir sus resoluciones, que vas más allá de la anulación, esto es, a través del juicio contencioso de plena jurisdicción, no sólo se invalida el acto reclamado, sino se reconoce la situación jurídica individualizada, restituyendo las cosas al estado en que se encontraban, incluso a la condena de la reparación del daño ocasionado. Tiene el juzgador plenas facultades para hacer cumplir sus determinaciones imponiendo multas e incluso destituyendo a la autoridad omisa en el cumplimiento, y en algunos casos substituyéndose a ésta.

Así el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, ejecuta sus decisiones, una vez que la sentencia causó ejecutoria a través del procedimiento de cumplimiento de sentencia que refieren los artículos 279 a 283 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, destacando la oficiosidad en el requerimiento para cumplimentar la sentencia a la brevedad de sus términos y la facultad de imponer una multa hasta de mil días de salario mínimo, y la destitución del servidor público responsable.

A falta de cumplimiento de sentencia dentro de los tres días siguientes a su requerimiento; incumplimiento, defecto o exceso en el cumplimiento de la sentencia o repetición del acto reclamado declarado ilegal, se le impone una multa de cincuenta a mil días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente, se remite las actuaciones a la Sala Superior, para solicitar al titular de la dependencia a quien se encuentre subordinado el servidor público omiso, lo conmine al cumplimiento imponiendo cuantas veces sea necesario la multa, y la destitución del servidor público.

O la solicitud a la Legislatura del Estado, declaración de desafuero para el servidor público que goce de fuero constitucional.

3.3.2 TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MORELOS.-

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Morelos, es un organismo de plena jurisdicción, según lo establecen los artículos 2 y 3 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, la cual señala:

“ARTICULO 2º.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Morelos, cuenta con las facultades, competencia y organización que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Particular del Estado y esta Ley, para revisar la legalidad de los actos y resoluciones de la administración pública estatal y de los Ayuntamientos de la Entidad, para lo cual estará dotado de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.”⁴³

Esta plena jurisdicción se ve reflejada en la competencia genérica que permite al Tribunal conocer y resolver las controversias que en relación a cualquier tipo de actos, procedimientos y resoluciones de naturaleza administrativa y fiscal demanden los ciudadanos, así como por las facultades que en materia de ejecución de sentencias se concede al Magistrado Instructor para hacerlas cumplir y que se encuentran consignadas en los artículos 48, 124 y 125 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado.

⁴³ *Ley de justicia Administrativa para el Estado de Morelos*, Ed. Porrúa, México, 2002.

En este procedimiento de ejecución de sentencias, la Sala inicia solicitando informe de cumplimiento a la demandada, una vez que la sentencia causa ejecutoria, presentándose lo siguiente:

En caso de no presentar informe de cumplimiento de sentencia, cumplimiento defectuoso o repetición del acto invalidado, se le aplica a las autoridades responsables la aplicación de multas que van de 40 a 80 veces el salario mínimo vigente, en caso de que las responsables sigan renuentes al cumplimiento de la sentencia, se conmina al superior jerárquico acusando la contumacia cuando corresponda y se destituye al servidor público responsable de incumplimiento y de ser procedente se solicita al Congreso del Estado la declaración de desafuero si es que la responsable goza de este.

3.2.3 TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE QUERETARO.-

Es un Órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.

De tal forma que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es el encargado de dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre la Administración Pública del Estado, los Municipios y los Órganos Desconcentrados en funciones de autoridad y los particulares, así como las responsabilidades de los servidores públicos, así como de la ejecución de sentencias en su cabal cumplimiento,

concede al Magistrado facultad plena para hacer cumplir las determinaciones dictadas de acuerdo a lo consignado en el artículo 65 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso del Estado.

En este procedimiento de ejecución de sentencia, en la propia sentencia se le concede un plazo voluntario de tres días para que de cumplimiento la autoridad con la sentencia, en caso de no cumplir, se le requiere con un apercibimiento, en caso de no cumplir se le anuncia la aplicación de una multa que puede ser hasta de 60 días de salario.

En el supuesto de que el servidor público o autoridad persistiere en su actitud de incumplimiento se solicita al Titular de la dependencia a quien se encuentre subordinado el funcionario o funcionarios responsables para que den cumplimiento, pudiéndose reiterar la multa cuantas veces sea necesario.

En caso de aún no cumplir, el Tribunal podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional, en este caso iniciará ante la Legislatura del Estado en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, la excitativa de declaración de desafuero.

2.3.4 TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.-

Es un Órgano autónomo de control de legalidad, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones en todo el territorio estatal, su misión es

dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del Estado o de los Municipios y los gobernados.

Cuando una sentencia ejecutoria se a favorable a un particular, se notificará sin demora para su debido cumplimiento, previniendo a la autoridad para que informe al respecto.

Si dentro de los 15 días siguientes a aquel en que haya causado ejecutoria la sentencia, ésta no se cumpliera, el Tribunal hará uso de los medios de apremio previsto en la Ley.

Si una vez agotados los medios de apremio persistiere la autoridad responsable el incumplimiento, el Tribunal podrá decretar la destitución del servidor público que la incumplió.

Si la ejecución consiste en la realización de un acto material, la Sala podrá realizarlo en rebeldía de la demandada, salvo que se trate de actos discrecionales de la autoridad.

Cuando además de la pretensión de la nulidad se ejerza la condena por daños y perjuicios, el pago debe efectuarse a más tardar en el ejercicio siguiente, con recargos, prevé el cumplimiento casi inmediato de la reparación patrimonial con recargos idénticos a los exigidos por la administración.

Al respecto de lo transcrito de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo existentes en nuestro país, puedo hacer una comparación con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, respecto del cumplimiento de la sentencia, primeramente todos señalan que tienen una plena jurisdicción, tienen competencia para el conocimiento respecto de las controversias que se generen entre la administración pública actuando como autoridad y los particulares, todos contemplan medidas de apremio (consistentes en sanciones pecuniarias y solicitan al superior jerárquico conmine a su subalterno para que de cumplimiento de la sentencia) como medio para que las autoridades den cabal cumplimiento a las resoluciones que emiten.

Ahora bien, lo importante de este análisis entre los diversos Tribunales de lo Contencioso Administrativo, es la eficacia que tienen los mismos para hacer cumplir la sentencia a las autoridades que han resultado responsables en el juicio de nulidad.

Concluyo argumentando que los únicos Tribunales que en realidad tiene la tan mencionada plena jurisdicción, son los Tribunales del Estado de México, Guanajuato e Hidalgo, ya que considero que hacen que las autoridades cumplan en el menor tiempo posible, porque aparte de que señalan medidas de apremio para el cabal cumplimiento de la sentencia, también estas por sus propios medios realizan actos tendientes al cumplimiento de las resoluciones como lo sería emitir actos de autoridad, tratándose de realización de actos materiales, por ejemplo el levantamiento de sellos de clausura de un establecimiento mercantil, la expedición de la Licencia de Uso de Suelo, la destitución del Servidor Público por el incumplimiento a la sentencia, entre otras cosas

CAPITULO 4

LA COERCIBILIDAD PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

4.1.1 CONCEPTO DE COERCIBILIDAD.- (Del latín *coactio-onis*: cobro o extracción; Fiscal de *coactio*, *are*: compeler, a su vez, de; *cogo ere*: conducir a, empleo de la fuerza o violencia sobre un individuo para que este haga alguna cosa, cualidad de algo que apremia o impulsa (a hacer algo), acción de compeler.)⁴⁴

Coerción.- Acción de contener o sujetar a alguien para que no lleve a cabo determinadas actuaciones o para que ejecute sus obligaciones.

4.1.2. NATURALEZA JURIDICA DE LA COERCIBILIDAD.-

El Derecho en cuanto es norma de conducta es constitutivamente vinculante, es decir, tiene la capacidad o posibilidad de condicionar en forma determinativa (vinculatoriedad) el comportamiento social de los sujetos jurídicos. Esta capacidad se realiza a través de dos cauces: la imperatividad y la obligatoriedad.

a) La Imperatividad.- Hablando en términos generales, cuando se afirma que el Derecho es Imperativo, se quiere significar que sus normas constituyen órdenes o mandatos dirigidos a los sujetos, y que éstos, quedan sometidos a tales mandatos.

⁴⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1991.

La imperatividad puede definirse como aquella característica del Derecho por las que sus normas se constituyen en preceptos o mandatos que imponen a los destinatarios la realización de las conductas que en ellas se indica.

Sin embargo, no siempre se le atribuyó la gran importancia que llegó a tener en la modernidad, cuando las diversas corrientes voluntaristas, especialmente el voluntarismo democrático de Rousseau, impusieron la conceptualización de las leyes generales como órdenes o mandatos impuestos por un poder, el legislativo, que es el genuino portavoz de la voluntad general y de la soberanía nacional. Por otra parte, la visión imperativista del Derecho continuó vigente, a pesar de que, en la segunda mitad del siglo XIX, se generalizó la decepción respecto de la racionalidad del proceso legislativo, con el consiguiente debilitamiento de las bases del credo imperativista.

El propio Kelsen, máximo representante del antiimperativismo, terminó admitiéndola parcialmente. Puntualizó sin embargo, que las normas jurídicas no son nunca simples mandatos de la voluntad legisladora, sino que llegan a adquirir una dimensión directiva objetivada al independizarse de la voluntad del legislador.

b) La Obligatoriedad.- El Derecho, es su calidad de tal (es decir, cuanto regla directiva del comportamiento social de los hombres), está unida tan profundamente a la característica de la obligatoriedad que, si llegara a faltarle este rasgo, dejaría de ser Derecho, o es obligatorio, o no es Derecho propiamente dicho.

La obligatoriedad, o capacidad de imponer de forma obligatoria al sujeto una determinada conducta, es pues, un rasgo que forma parte del núcleo esencial del Derecho.

Posiciones de base ante la obligatoriedad del Derecho:

- Reducción de la obligatoriedad jurídica a la obligatoriedad moral, es decir, moralización de la obligatoriedad jurídica (iusnaturalismo tradicional).
- Afirmación de la peculiaridad y autonomía de la obligatoriedad jurídica.

La primera se basa en el presupuesto de que la única obligatoriedad propiamente dicha es la obligatoriedad moral u obligatoriedad en conciencia. La segunda se caracteriza, a su vez, por atribuir al Derecho una peculiar y específica capacidad de imponer a los destinatarios el deber de ajustar su conducta social a lo que el Derecho prescribe

Así pues, mientras que, según la primera conceptualización, la obligatoriedad del Derecho origina una **obligación ética**, según la segunda, origina sólo una **obligación** puramente situacional y **objetiva**.

En realidad, lo que ocurre casi siempre es que la mayor parte de los destinatarios de las normas realiza su vida jurídica en el convencimiento de que es éticamente obligatorio ajustar la propia conducta a lo que tales normas prescriben. De hecho, si la mayoría de los sujetos tuviera una convicción contraria, la permanencia y el normal funcionamiento de los Ordenamiento jurídico serían inviables.

La evolución histórica ha conducido a una situación de superposición de la obligatoriedad moral de cumplir las normas jurídicas sobre la propia obligatoriedad jurídica de éstas. Pero puede seguirse afirmando que el Derecho posee una obligatoriedad propia y característica. Para ello, bastará con caracterizar a esa

obligatoriedad como la capacidad que el Derecho tiene, en virtud de la relación de necesidad que le une con la vida social, de vincular a los ciudadanos a la realización de las conductas tipificadas en las normas.

En efecto, el Derecho es forma de la vida social, no por una caprichosa decisión de algunos hombres, sino por una imposición inmediata de la estructura de esa vida. Y dado que el hombre es un ser activo naturalmente ético, el cumplimiento de las normas jurídicas es éticamente obligatorio.

Las normas jurídicas no establecen una simple alternativa que los ciudadanos pueden seguir o no con absoluta libertad. Su modo de funcionar consiste en hacer valer unas determinadas exigencias frente a aquellos a los que se dirigen, consiste en la pretensión de un cumplimiento **incondicional y general**. Si las normas jurídicas permitieran que su cumplimiento dependiera del arbitrio individual, perderían automáticamente su carácter de tales.

En la actualidad se afirma que la capacidad de emplear/aplicar la coacción es uno de los rasgos más característicos de la normatividad jurídica, pudiendo establecerse, por tanto, la tesis de que la coacción forma parte de la estructura esencial del Derecho.

La doctrina sobre el carácter de la relación que existe entre el Derecho y la coacción se ha polarizado en dos posiciones fundamentales: mientras una sostiene que la posibilidad de recurrir a la coacción forma parte de la esencia del Derecho, la otra rechaza abiertamente esta tesis. La primera posición incluye dos tendencias básicas:

- Tesis de la esencialidad instrumental de la coacción, según la cual, si no fuese por el carácter coactivamente impositivo de sus normas, el Derecho no podría imponer su propia regulación ni podría diferenciarse de la Moral o de los Usos Sociales. Lo peculiar del derecho es imponer deberes.
- Tesis de la esencialidad material de la coacción. Según esta tendencia, el Derecho actúa siempre como un medio o mecanismo dirigido a la consecución de determinados objetivos sociales mediante el ejercicio de la fuerza física.

Según la tesis que niega el carácter esencial de la coacción, ésta ni es necesaria ni es a menudo posible en la existencia del Derecho. La coacción aparece como algo secundario y exterior, es un factor no-esencial.

Aunque resulte difícilmente admisible que la coacción forma parte del núcleo esencial del Derecho, ha de admitirse, no obstante, que éste, por su propia naturaleza y por la propia función que desempeña, tiene mucho que ver con la coacción. Por tanto, la coactividad o coercibilidad es un rasgo necesario y constitutivo del Derecho, es decir, esencial del Derecho, si bien probablemente no sea un elemento esencial primario. Es esencial en cuanto pertenece a la estructura y sentido funcional del Derecho, a su peculiar modo-de-ser, pero es secundario o derivado porque viene exigido por la función o finalidad primaria del Derecho que consiste en reglamentar las relaciones sociales.

En efecto, el Derecho consiste primaria y fundamentalmente en un mandato que se dirige a seres racionales, imponiéndoles deberes jurídicos, más, existiendo la posibilidad de que los sujetos no cumplan voluntariamente sus deberes jurídicos, resulta imprescindible que el Derecho cuente también con la posibilidad de recurrir a una aplicación coactiva.

4.2 NECESIDAD DE EJERCER COERCIBILIDAD PAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES.

4.2.1 NECESIDAD JURIDICA.-

Ya desde el antiguo derecho romano se habían acuñado definiciones célebres acerca de la obligación civil, la obligación es un vínculo jurídico que nos constriñe en la necesidad de pagar alguna cosa conforme a las leyes de nuestra ciudad.

O la diversa definición del jurisconsulto Paulo que la concibe, la esencia de la obligación no consiste en convertir algo en cosa o servidumbre nuestra; sino en compeler a otro para darnos, hacernos o prestarnos algo.

En ese tenor de ideas el maestro Borja Soriano, en su obra titulada "Teoría General de las Obligaciones"⁴⁵ después de citar varias definiciones logradas por diversos doctrinarios, termina concluyendo que para lograr una definición cabal sobre la obligación, no debemos fijar nuestra atención de manera especial sobre alguno de los elementos que constituyen la naturaleza de la obligación, a saber: los sujetos, el objeto y la relación jurídica, sino que tenemos que comprenderlos a todos en una la definición,

⁴⁵ BORJA SORIANO, *Teoría General de las Obligaciones*, Ed. Esfinge, México, 1989, Pág. 229.

ya que cada uno de ellos forma parte de su esencia. Por tanto, una definición completa de la obligación sería aquella que dentro de su comprensión lógica contenga los tres elementos necesarios de ésta.

El Derecho, nacido como instancia determinadora del comportamiento que los hombres tienen que seguir en sus relaciones, ha de ser garante de esa buscada seguridad.

La seguridad ocupa dos posiciones distintas en su relación con el Derecho. Por una parte, se presenta como una meta exterior al propio Derecho, por cuanto es un objetivo de la vida social, que el Derecho tiene que contribuir a lograr. Por otra parte, se muestra como una cualidad o carácter interno, como rasgo peculiar de su propio modo-de-ser. Consecuentemente el Derecho ha de transmitir su propia seguridad a la regulación de las relaciones sociales mediante la realización de unas determinadas exigencias o condiciones básicas, que se sintetizan en:

- Que las normas jurídicas sean establecidas de forma pública y vinculante para todos los miembros de la comunidad.
- Que sean autosuficientes, de tal modo que su validez y su fuerza vinculante no queden nunca subordinadas a la aceptación de los sujetos a los que tales normas se dirigen.
- Que incorporen la posibilidad de hacerse cumplir de modo inexcusable. Para ello, es necesario que sean asumidas y que estén respaldadas por aquel poder que es máximo dentro del sistema en que tales normas tienen vigencia.

Si el marco de realización de las normas jurídicas se ajusta a estas exigencias básicas, podrá decirse que el Derecho es seguro y que es capaz de implantar la seguridad dentro del complejo de relaciones sociales que regula.

4.2.2 NECESIDAD SOCIAL.-

En un segundo estadio, la importancia que en sí reviste el tener un Estado fuerte, aunque no necesariamente grande. El que las instituciones y especialmente los poderes públicos se erijan en verdaderos garantes del Estado de derecho supondrá una mayor efectividad en el respeto de la ley pues los mecanismos de coerción y garantía estarán amparados por los propios poderes públicos. En la medida que la ley cuente con los mecanismos que aseguren su efectividad, entendida en términos de publicidad, pero también de coactividad y coercibilidad, el interés de los destinatarios de la misma por participar en el proceso de creación de las normas aumentará, dotando a su vez al sistema de una mayor legitimidad. Los destinatarios de la norma tendrán mayores incentivos para participar en los procesos de decisión y así plasmar en la propia política legislativa las inquietudes y valores que les son propios. Si la ley carece de mecanismos que aseguren su respeto, correremos el riesgo permanente de que la resolución conflictos entre los actores se oriente fuera de los cauces institucionalmente establecidos. Tal consecuencia implicaría numerosos riesgos, a la cabeza de los cuales se sitúa el que el orden no se encauce a través de la ley y su respeto a través de los cauces institucionales establecidos, sino a través de mecanismos paralelos caracterizados por conductas mafiosas. En definitiva la principal quiebra del Estado de derecho y del imperio de la ley.

Resulta pues, innegable que la mejora de los marcos legales se construye sobre la base de un contrato social entre los gobernantes y los gobernados, al proveer un plan a las instituciones, procesos y normas que definen las funciones de los gobiernos y define los derechos y responsabilidades de los ciudadanos; y establece las relaciones dentro de las distintas ramas de gobierno. En este contexto la existencia de un Estado lo suficientemente fuerte como para asegurar la eficacia de la ley resulta imprescindible. Sobre este punto de partida, la propuesta de Holmes es vincular a la sociedad civil y al sector público, así como a todas las agencias que en su participación, darán legitimidad a ley, dotando a ésta de una mayor fuerza coactiva y que, consiguientemente, alentará a los propios actores a vincularse y participar en los procesos de creación normativa.⁴⁶

4.2.3 NECESIDAD POLITICA.-

Conviene referirse a la función cotidiana de la constitución, es decir, que superando la aparente irrelevancia de la constitución se pueda vivir esa voluntad constitucional o la conciencia constitucional. El punto antes mencionado señala directamente al centro del sistema político. Bobbio ha destacado insistentemente que se podría considerar a la democracia como un conjunto de reglas de participación. Incluso se podría pensar que la constitución democrática no es sino un conjunto de procedimientos aceptados por una comunidad política para resolver los conflictos y solucionar las diferencias. Aunque se pueda suscribir parte de este criterio, siempre parece insuficiente. Pero debido a la frecuencia con que se escucha y al impacto en algunos filósofos políticos, politólogos y constitucionalistas, este criterio merece ser analizado con mayor detenimiento. Se puede citar al mismo Bobbio:

⁴⁶ SALDAÑA HARLOW, Adalberto, *Temas Constitucionales*, Ed. ANAD, México, 2002, pp. 261, 262.

"¿Qué cosa es la democracia sino un conjunto de reglas (las llamadas reglas del juego) para solucionar los conflictos sin derramamiento de sangre? ¿En qué cosa consiste el buen gobierno democrático, sino, y sobre todo, en el respeto riguroso de estas reglas? Personalmente no tengo dudas sobre las respuestas a estas preguntas; y precisamente porque no tengo dudas, puedo concluir tranquilamente que la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia. En el mismo momento en que el régimen democrático pierde de vista este principio inspirador que le es propio, cambia rápidamente en su contrario, en una de las tantas formas de gobierno autocrático, del que están llenas las narraciones de los historiadores y las reflexiones de los escritores políticos".⁴⁷

En otras palabras, la democracia supone siempre un estado de derecho. En este punto todos estarían de acuerdo. Pero, como es sabido, formalmente una constitución puede cumplir con las tareas de legitimación de un régimen autoritario que inhibe o abiertamente reprime la participación y la tolerancia. Este problema no es nada nuevo. En efecto, ya había sido señalado por Aristóteles indicando que la convivencia política requiere de una participación efectiva. Es el recurrente problema de la oposición entre la sustancialidad de la constitución y su formalidad semántica. Sin embargo, la garantía de la efectiva justicia constitucional reside también y necesariamente en un adecuado proceso.

Porque la llamada "función cotidiana de la constitución" debe desplegarse en los diversos ámbitos de la vida de la comunidad política, asegurando la preeminencia del respeto a los derechos individuales y sociales y las determinaciones institucionales en su conjunto. De aquí que se pueda afirmar que la democracia supone siempre un

⁴⁷ BOBBIO, Norberto, *Teoría Política General de la Constitución*, Ed. Esfinge, México, 1987, Págs. 253-287.

adecuado proceso. Y, en consecuencia, el proceso deviene en un mecanismo esencial para el desarrollo del sistema político.

Es conveniente aclarar que se entiende por constitución formal el centro de la institucionalidad política, como instrumento regulador de la interrelación de los sistemas político-jurídicos. Frente a ello se debe tener presente que el propio sistema político es, por definición, un sistema regulador del poder. Así se ha definido de las formas siguientes: la organización del poder y de la influencia, de la distribución autoritaria de valores, de la interacción del individuo con la comunidad política y, en consecuencia, como el conjunto de las reglas superiores para la resolución de los conflictos públicos. Entendida de esta manera, la constitución implica una estructura político-funcional. La constitución, como norma suprema del orden jurídico-político no sólo es una guía de la organización y del establecimiento de los órdenes administrativo y jurisdiccional, pues, además, requiere de un sistema procesal para que su normatividad sea efectiva en la realidad práctica. Esta efectividad se presenta en dos niveles que metafóricamente pueden ser considerados como desde la constitución y hacia la constitución.

¿Qué papel desempeña el proceso de la justicia constitucional en el equilibrio político del estado de derecho? Y, como se ha indicado, el problema no podría reducirse únicamente a la dimensión funcional del juego de poderes políticos sino que supone la estructura normativa de los mecanismos de la escogencia pública de naturaleza axiológica.

Se utiliza en sentido amplio de ideología entendido como sistema de ideas y de representación general del mundo. Este sistema de ideas condiciona íntimamente al

derecho procesal. Existe una necesidad ineludible de revisar el marco socio-político y los fundamentos filosóficos de cada teoría procesal y la norma jurídica correspondiente; es decir, su entorno ideológico. Porque tanto las normas sustantivas como las adjetivas, procesales o formales, corresponden a un marco socio-político y filosófico determinado.

Por lo demás, se entiende, a diferencia de lo que proponía Kelsen, que la democracia no es "simplemente un determinado método para la creación del orden social."⁴⁸ Mucho más que un simple método, la democracia es principio y contenido del ordenamiento social basado en los principios de libertad, de pluralismo, justicia y de igualdad. Por tal motivo el ordenamiento jurídico responde a estos principios fundamentales. Y, en consecuencia, tampoco las normas y los principios del derecho procesal pueden sustraerse a estos valores. Es así como la democracia se convierte en el principio general de la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico.

Precisamente, este último punto es esencial al tratar de comprender a las corrientes teóricas del derecho procesal constitucional pues ella responden a regímenes políticos diferentes: monárquicos, autoritarios, democráticos, etc. De tal manera, que la proyección normativa de los valores y principios se convierte en parte esencial del derecho desde su origen, su formulación, su ejecución y sus consecuencias. Y más que una fuente social, la democracia se convierte en el principio esencial del derecho. Por eso, la eficacia jurídica de la norma remite siempre a la eficacia jurídica de los principios generales señalados constitucionalmente.

⁴⁸ KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Ed. UNAM. México, 1995. Pág. 116.

En síntesis, el estudio adecuado del derecho procesal constitucional exige el conocimiento tanto del marco socio-político como de la filosofía que lo determina y, en última instancia, de la emisión de normas codificadas de naturaleza exigibles y coercitivas. La tutela de los bienes jurídicos que realiza el derecho está sancionada por determinada filosofía y circunscrita dentro de una sociedad específica. No es la simple apelación a la racionalidad del sistema lo que legitima su funcionamiento. Se requiere una hermenéutica para desentrañar su sentido. Pero en nuestros días, dicha hermenéutica no puede desconocer las funciones ideológicas de la ecuación racionalidad-derecho-represión.

Por último, el sistema jurídico descansa en la afirmación de valores democráticos, tales como la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo. Existe una proyección normativa de los valores que determina la eficacia jurídica del ordenamiento. El respeto a estos principios democráticos puede ser que el sistema sea justo, humanitario e igualitario. Así, la institucionalidad, como vía de participación, puede alcanzar un papel en el desarrollo de la democracia efectiva.

4.3 HACIA UNA JUSTICIA ADMINISTRATIVA INTEGRAL Y MODERNA.

Como se ha venido planteando, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha tenido avances importantes. La ley que entró en vigor el 1º de enero de 1996, lo moderniza y dota de mejores instrumentos para impartir una adecuada, eficaz y completa justicia administrativa.

Sin embargo la sociedad mexicana está cada vez más informada y demandante; y en particular, la sociedad capitalina es especialmente; y en particular, la sociedad capitalina es sensible a estos cambios. Para una ciudad tan grande y compleja como la capital del país se requieren instituciones fuertes, con normas actualizadas, con normas actualizadas e instrumentos jurídicos adecuados que satisfagan la demanda de administrar justicia con eficacia y oportunidad.

Mucho se puede hacer para lograr una verdadera "reingeniería" jurídica que modernice la ley del Tribunal y que conecte la justicia administrativa con las nuevas instituciones protectoras de los derechos de los gobernados. La fase de creación institucional debe abrir paso a una fase de consolidación y coordinación institucional, que integre efectivamente la protección de los derechos de los gobernados con una eficiente impartición de justicia. Este es un desempeño en el que está preocupada y observante la sociedad mexicana. En tal preocupación y demanda nacional, el fortalecimiento de los órganos jurisdiccionales administrativos es un imperativo, y la aplicación de su competencia es una solución real.

4.3.1 LAGUNA DE LA LEY EN CUANTO AL TERMINO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA.

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 (artículo 82 de la Ley del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

Las sentencias del Tribunal se deberán cumplir por las autoridades cuando las resoluciones sean ejecutoriadas; es decir que sean definitivas o adquieran firmeza. Se entenderá que la sentencia dictada es firme cuando contra ella no se haya interpuesto medio de defensa alguno para combatirla o cuando ya se hayan agotado todos los medios de defensa previstos por las leyes. El actor deberá acudir en queja ante la propia Sala que haya dictado dicha resolución firme en caso de que las autoridades no la acaten. Para lograr el cumplimiento de un fallo, el Tribunal cuenta con los instrumentos eficaces para que las autoridades cumplan con sus resoluciones. Así, el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece que ante una queja por incumplimiento de una sentencia, se dará vista a la autoridad responsable por un término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga. La Sala resolverá trascurrido dicho término si la autoridad ha cumplido o no el fallo; si no lo ha hecho, la requerirá para que lo haga, amonestándola y previniéndola que en caso de renuencia le impondrá una multa de 50 a 180 veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito federal.

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

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

4.3.2 EFICACIA DE LA QUEJA.-

La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados que integran la Sala, podrá suplirse la deficiencia de la demanda, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada y cuando sean notables las violaciones a las leyes que regulan el acto controvertido en perjuicio de los intereses de la parte actora. En su contenido se hará la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas, indicando los fundamentos legales en que se apoya, los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare, y los términos en que deberá ejecutarse esa sentencia por parte de la autoridad demandada, siguiendo las indicaciones precisadas en los dispositivos 79 al 82 del mismo Tribunal.

- El actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva en caso de incumplimiento de la sentencia, y en caso de encontrar justificada la pretensión de quejoso, se le requerirá a la autoridad responsable para que cumpla en un término de cinco días, amonestándola y previniéndola que en caso de renuencia se le impondrá una multa de cincuenta a ciento ochenta días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y en caso necesario la Sala solicitará al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que obligue al servidor público a que cumpla las determinaciones del Tribunal, sin perjuicio de reiterar la aplicación de dicha multa.

- El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal o de alguna de sus Salas o por sus Magistrados y se interpondrá ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente en cuestión.
- El recurso de apelación es operante en contra de las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen los sobreseimientos, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, podrá ser intentado por cualquiera de las partes ante la Sala Superior.
- El recurso de revisión se hace valer ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, en contra de las resoluciones de la Sala Superior relacionadas con las sentencias definitivas o con los demás actos atacables en el recurso de apelación que ya fueron citados, siempre que se trate de asuntos que afecten el interés fiscal o patrimonial del Distrito Federal y que sean de importancia a juicio de la autoridad fiscal; cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos de esa entidad; por violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento; cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de una obligación fiscal o por violaciones procesales cometidas durante el juicio.
- La jurisprudencia del Tribunal se integra por los criterios sustentados en cinco ejecutorias pronunciadas por la Sala Superior no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por el voto de cuatro Magistrados, en el mismo sentido.

4.4 EL ARTICULO 83 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

4.4.1 EL RETRASO DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.-

La impartición de justicia que merece el pueblo del México, debe ser pronta y gratuita. Procesos lentos, resoluciones tardías, justicia inaccesible para las mayorías, no son compatibles con lo requerimientos del estado social de derecho.

Las Constituciones son las bases de los sistemas jurídicos de cada país. Sin importar la forma que adopten estos ordenamientos, señalan el proyecto de vida que cada sociedad desea, los mandamientos esenciales que sus gobernados deben cumplir, así como las atribuciones y objetivos de los órganos del Estado.

Uno de estos objetivos en la Constitución de nuestro país lo encontramos en el artículo 17, el cual contiene el deseo de nuestro Legislador de que la manera en que se imparta justicia sea pronta y expedita, entendiendo como parte del postulado esencial del plan de vida que nuestra Constitución ofrece a todo mexicano, a toda persona que ingrese a nuestro territorio o se someta a su jurisdicción.

La impartición de justicia.-

Al no haber jerarquía ni conflictos entre lo derechos que tiene los hombres, nos queda la tarea de distinguir las fronteras que delimitan los distintos patrimonios jurídicos de cada individuo.

Esta labor no resulta fácil; especialmente, cuando el que hace la delimitación lo hace estando sus intereses en juego, pues la carga emotiva muchas veces nubla el proceso racional. Por ello, la sociedad reconoce la necesidad de encomendar esta tarea a un tercero imparcial, que es el Estado, tarea que la realiza ejerciendo la función jurisdiccional. Esta función de impartir justicia consiste en dar a cada quien lo que le corresponde, es decir, es el proceso de reconocimiento y delimitación de los derechos de uno y del otro; ver dónde empiezan y en que momento terminan las libertades de cada individuo.

Nuestra Constitución señala, a través de distintos preceptos, la forma en que se realizará esta tarea, y signa esta función, para las contenidas de carácter civil, al Poder Judicial de la Federación, así como a los Tribunales del fuero Común de los estados y del Distrito Federal.

La manera en que debe ejercerse la impartición de justicia, según el plan de vida que ofrece la Constitución mexicana, es cumpliendo con las siguientes características: **pronta, completa, imparcial** y gratuita.

Impartición de justicia pronta.- Esta característica está referida al tiempo estrictamente necesario que debe emplearse para hacer eficaz la norma jurídica incumplida, atendiendo a una necesidad práctica de que los juicios no se alarguen indefinidamente. Para ello, las distintas legislaciones especializadas en delimitar las reglas del procedimiento, tanto en el ámbito local como en el federal, señalan los términos a los que deben sujetarse las partes para hacer valer sus derechos y, en

algunos casos señala también el tiempo límite que tienen las autoridades para emitir alguna resolución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado:

“ADMINISTRACION DE JUSTICIA, EXPEDICIÓN DE LA. El artículo 17 de la Constitución Federal, al elevar a la categoría de garantía individual la expedita administración de justicia, limitó esa garantía a los términos y plazos que fijen las leyes correspondientes; lo que quiere decir que al expedirse las disposiciones reglamentarias de las funciones jurisdiccionales de los tribunales de la República, han de fijarse las normas que regulan las actividades de las partes y de los jueces, para obtener la intervención de éstos, para que decidan sobre las cuestiones surgidas entre particulares; por lo que desde este punto de vista la mayor o menor amplitud de acción en el tiempo, concedida a los litigantes, no debe considerarse sino como una forma procesal más o menos tácita o jurídica, pero nunca contraria a la disposición constitucional citada.”⁴⁹

“JUSTICIA, EXPEDICIÓN DE LA. La garantía que consigna el artículo 17 de la Constitución General de la República, sobre que los Tribunales deben estar expeditos para administrar gratuitamente justicia, en los plazos y términos que fija la ley, no se viola sino cuando los tribunales se rehúsan a aceptar las promociones legales de los particulares, o a resolver, dentro de sus facultades, las controversias que les sean sometidas, pero no cuando la gestión del quejoso es aceptada, tramitada y resuelta con arreglo a la ley.”⁵⁰

Impartición de justicia completa.- En el proceso civil, laboral o administrativo, el juez debe resolver todo lo que plantean las partes y sólo lo que le plantean las partes.

Los ciudadanos acuden ante los tribunales a solucionar las controversias que no fueron capaces de resolver. La sentencia que contenga la decisión del juzgador deberá versar sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que fueron materia del pleito que lleve a la o las partes a acudir ante los tribunales.

El juez no podrá resolver cuestión alguna ajena a lo expuesto por las partes en el proceso, ya que la intromisión a la libertad de las partes por parte del Poder Judicial se

⁴⁹ *Juriscosulta*, Jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación 2004.

⁵⁰ *Ibidem*.

justifica sólo en la medida en que éste, en ejercicio de su función jurisdiccional, haga la delimitación de derechos que se le solicita; pero el solo hecho de que los particulares acudan ante este órgano del Estado no le da una jurisdicción absoluta para resolver toda controversia que el juzgador crea conveniente. No entra a analizar totalmente el patrimonio jurídico de las partes; únicamente analizará lo que requiere delimitación.

Esta característica no sólo se refiere a que el juez estudie todo, sino que estudie lo planteado de manera clara y congruente con los preceptos legales aplicables, y que dé la solución que le parezca más justa al caso planteado, por lo que evitará en la resolución enunciados que se contradigan entre sí.

Impartición de justicia imparcial.- La imposibilidad en ciertos casos de lograr entre los particulares una solución autocompositiva a sus conflictos, sin que uno imponga su decisión al otro, hace necesaria la Intervención de un tercero, cuyas decisiones sean impuestas por la fuerza en caso de ser incumplidas. La imparcialidad se refiere a que ese tercero no tiene ningún interés personal en el conflicto que se le plantea, por lo que carece de la carga emocional que le impediría ver objetivamente los hechos. Al tener esa visión objetiva, es muy probable que aplique mejor el derecho y proceda a la delimitación de patrimonios jurídicos que las partes, por ellas mismas, no fueron capaces de realizar.

Esta característica que debe tener la impartición de justicia atiende al principio que reconoce el Estado mexicano de que todas las personas bajo su imperio son consideradas iguales. La contienda en el proceso administrativo debe establecer la

igualdad de las partes; ambas deberán estar sujetas a las mismas reglas y no se reconoce una prelación o superioridad jerárquica entre los derechos intrínsecos a sus personas.

Estas consideraciones, son las necesarias para una impartición de justicia en nuestro país, y no tomarlas en cuenta es la causa de que en México haya un retraso en la impartición de justicia, ya que ni los órganos de administración de justicia, los legisladores y ni la misma población, han podido dar el cause legal necesario a las leyes que los rigen, para así encontrarse en verdadero estado de derecho, en el cual sin estar a expensas de la negligencia y la impunidad de las autoridades responsables, para el acatamiento tanto de las disposiciones existentes, como de las resoluciones dictadas por los tribunales correspondientes se cumpla con el cometido de el plan de vida que plasmó el Legislador en la Carta Magna, específicamente en el artículo 17.

Por otra parte y en los últimos años, al parecer se ha tratado de encontrar una solución a este problema, y al respecto el gobierno federal, en diciembre de 1994, inició el proceso de reforma a los poderes Judicial Federal y locales, mediante las modificaciones constitucionales aprobadas por el Constituyente Permanente. La reforma llevada a cabo representa sólo una primera etapa de un largo proceso que es necesario terminar para fortalecer y perfeccionar a los órganos jurisdiccionales del país. Por ello, el Ejecutivo Federal envió al H. Congreso de la Unión, y éste aprobó, las iniciativas de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley

Reglamentaria del Artículo 105 constitucional que regulan aspectos introducidos en la reforma constitucional.

Las reformas constitucionales en materia de justicia introdujeron importantes bases para la organización y funcionamiento de los órganos de justicia locales. Con ese motivo y a efecto de lograr una impartición de justicia efectiva en todo el país, se promoverán, con absoluto respeto a la autonomía de los estados, las acciones de coordinación y apoyo a los gobiernos de las entidades federativas para que cuenten con los recursos necesarios.

En congruencia con los objetivos de las reformas constitucionales y de acuerdo con las características de los órganos jurisdiccionales federales laborales, administrativos y agrarios, se promoverán las modificaciones y medidas para lograr una mayor eficiencia en su administración, al tiempo que permitan una mayor calidad en el desempeño de la función jurisdiccional.

La realización de las acciones para acrecentar la independencia de los titulares de los órganos de justicia y la autonomía de estos últimos, así como la calidad de las resoluciones y la reducción del tiempo en que se dictan, debe comenzar por la calidad profesional de los jueces y magistrados. De esta forma se apoyarán programas que mejoren sus sueldos y prestaciones, y los de capacitación, actualización y especialización, tanto a nivel federal como a nivel estatal. Una medida importante introducida mediante la reforma de diciembre de 1994, prevé el apoyo a los mecanismos e instituciones que en materia de carrera judicial decidan tomar los órganos competentes a nivel federal.

Para la cabal consolidación del Estado de Derecho se llevará a cabo una revisión sistemática de las normas de diversos ordenamientos. En muchos casos la falta de certidumbre, el retraso o la ausencia misma de claridad para el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones son producto de una norma con esas características. Una reforma completa, bien pensada y que recoja experiencias diversas en las materias civil, mercantil, penal, laboral y administrativa, permitirá una más pronta impartición de justicia y evitará rezagos y dilaciones, márgenes de discrecionalidad, negligencia o mala fe.

En este sentido, a fin de que no se niegue justicia a las personas que después de un difícil proceso judicial han obtenido una sentencia favorable, se revisarán las disposiciones que regulan la ejecución de las mismas, y se buscará que las leyes expresen con precisión los supuestos y consecuencias para que los particulares conozcan de manera objetiva los efectos que corresponden a cada conducta.

También es necesario introducir mecanismos alternativos de resolución de conflictos que permitan mayor rapidez y especialización en las resoluciones. La mediación y la conciliación son experiencias que deben considerarse, pues en cierto tipo de conflictos logran los mismos efectos de la justicia ordinaria a un bajo costo. Igualmente, se fortalecerán las vías de resolución de los conflictos por medio del arbitraje en diversas materias, y se realizarán reformas para que las resoluciones resultantes de los procesos de este tipo puedan tener una más eficiente ejecución.

Es necesario revalorar la justicia de paz, a fin de dotarla de mayores atribuciones y elevar la cuantía de los asuntos de que conoce, para que así llegue a constituirse, por

su agilidad y rapidez, en una institución fundamental de los distintos sistemas de impartición de justicia del país.

Mientras el Estado Mexicano no sea capaz de garantizar a todos el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y calidad, existirá un enorme rezago respecto de las aspiraciones de la sociedad. Por ello deberán apoyarse todas las acciones que garanticen tal acceso, para que puedan obtenerse fallos que diriman el fondo de la cuestión de que se trate.

“Debido a que el Estado de Derecho descansa en la aplicación estricta de la ley, se hace necesario fortalecer las vías jurisdiccionales de control de los actos de autoridad, primordialmente del juicio de amparo, por ser éste el principal medio de control de la constitucionalidad y legalidad de la totalidad de esos actos. La revisión que se lleve a cabo buscará, principalmente, la simplificación de los procesos, la supresión de tecnicismos, facilitar el acceso a juicio, lograr que las sentencias dictadas sean cabalmente cumplidas y mejorar los sistemas de resolución de contradicción de tesis. Se estudiará el sistema de recursos jurisdiccionales y administrativos con que cuentan los particulares para combatir los actos de autoridades administrativas y, en su caso, se promoverán las reformas que fortalezcan las instituciones que de manera prioritaria realizan tareas de control.”⁵¹

4.5 LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTICULO 83 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Debido a una problemática social y de carácter administrativa dentro de la Institución, para una mejor aplicación del derecho en materia administrativa local, es

⁵¹ KELSEN, Hans Op cit, Pág. 119.

necesario reformar el artículo 83 de la Ley de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Primeramente para hablar de una reforma a un precepto legal, tenemos antes que revisar las facultades del órgano jurisdiccional, que en este caso dichas facultades las encontramos en el artículo 1º de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que señala:

"ARTICULO 1º.- 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."

De lo anteriormente transcrito, es visible que nos estamos refiriendo a un Tribunal que tiene la facultad de hacer cumplir sus propias resoluciones, ya que en caso contrario, sería una pérdida de tiempo, el interponer un juicio de nulidad y además tener que interponer otro juicio ante los Tribunales Colegiados de Circuito para poder satisfacer la pretensión que inicialmente se tenía al interponer el juicio ante el Tribunal de nulidad.

Una vez establecido que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tiene la capacidad legal para que sus fallos que han causado ejecutoria y por ende quedado firmes y puedan ser ejecutables en contra de los servidores públicos de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal; me abocaré a las formas en que el Tribunal tiene para hacer efectivas sus resoluciones.

El cumplimiento de las sentencias pronunciadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es algo esencial, así como en todo órgano de justicia, ya que de no serlo de tal forma no tiene razón de ser en un sistema de país alguno, que presuma regirse por los cánones de derecho.

Y las resoluciones que emite el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no cumplen con el principio constitucional, de que la justicia debe ser pronta y expedita, que en el capítulo denominado del cumplimiento de sentencia no especifica, a mi consideración una manera eficaz para que los órganos de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, den el cabal cumplimiento a las resoluciones pronunciadas y declaradas como ejecutoriadas por dicha institución.

Dejando una carga para los particulares el cumplimiento de la sentencia, es decir, que para que estos tengan un cumplimiento de la resolución a la litis que plantean, tienen que recurrir a la instancia federal (Juzgados de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal), y obligue así dichos funcionarios el cumplimiento forzoso con las sanciones y responsabilidades que se han hecho acreedoras, pero como no es el objetivo del Tribunal crear una carga para la instancia federal, es posible evitarlo con una reforma al artículo 83 de la Ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece:

"ARTICULO 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 lo 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 reitera cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

Las sanciones antes mencionadas también serán procedentes, cuando no se cumpliere en sus términos la suspensión que se decreta respecto del acto reclamado en el juicio.⁵²

Del precepto antes transcrito, quiere decir que ha transcurrido el plazo que se le otorgó a la o las autoridades responsables para que dieran cabal cumplimiento a la sentencia.

Cabe señalar que este artículo señala medianamente el procedimiento que tiene que seguir el particular para que sean satisfechos los puntos resolutive de una sentencia, y aunque contiene medidas de coacción para que sean cumplidas las resoluciones, no son del todo efectivas, ya que dicho precepto legal tiene como medida de apremio principal una serie de multas que serán impuestas al cargo del servidor público.

Para un mejor entendimiento del problema planteado, analizaré las formas de cumplimiento de la sentencia, tal como lo establece el texto actual del artículo 83, que en primer párrafo señala:

⁵² *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, Ed. Porrúa, México, 2002

"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."

Como se observa, el trámite a seguir, es que una vez que se ha dictado sentencia y la o las autoridades no cumplen con la misma, se interpondrá una queja ante la Sala del conocimiento y ésta dará vista a las responsables para que manifieste ya sea, que efectivamente dio cumplimiento o cualquier otra cosa que a su derecho corresponda, por el término de cinco días.

"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."

En este párrafo, el artículo nos señala, que una vez concluido el término que se le dio a la o las autoridades que han resultado responsables, y estas hayan desahogado o no la vista que se les mandó dar, la Sala del conocimiento resolverá dicha queja y dictaminará que si la queja es fundada o no, en este momento la Sala al imponerle a las autoridades responsables una primera multa, comenzando a ejercer la plena jurisdicción del Tribunal para hacer que los funcionarios públicos y así cumplan con las determinaciones del Tribunal.

"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 reiterare cuantas veces sea necesario, la multa impuesta."

En la práctica, una vez que se ha resuelto la queja respectiva y de la misma se desprende que las responsables no han dado cabal cumplimiento a los puntos

resolutivos de la sentencia y a pesar de que se les ha impuesto la primera multa, el promovente le hace saber a la Sala del conocimiento que las autoridades siguen renuentes al cumplimiento de la sentencia, para que estas remitan el expediente a la Sala Superior del Tribunal, y solicite al Jefe de Gobierno el cumplimiento de la Sentencia al o a los funcionarios públicos responsables.

Es aquí, donde encontramos otro de los problemas en el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el Tribunal, y es que en algunos si no es que en todos los casos la Sala Superior, resuelve que no es procedente solicitarle al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cumplimiento de la sentencia y únicamente se le tiene que revisar si las autoridades responsables han dado cumplimiento o no a la resolución.

Y por lo tanto, es donde terminan las medidas de apremio y coerción para que los funcionarios públicos den cumplimiento a las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dotado de plena jurisdicción.

Trayendo como consecuencia que si los órganos de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, responsables de un acto impugnado, se niegan a dar cumplimiento a lo dictado en una sentencia por el Tribunal, son acreedores a una serie de sanciones, que como ya se dijo antes son impuestas al cargo, más no al servidor público responsable.

Ahora bien, además de todo el tiempo que se ha requerido para resolver la litis y las multas impuestas, se aumenta que los servidores públicos del Gobierno del Distrito

Federal, al terminar el periodo de funciones dejan el cargo y las multas impuestas le siguen al nuevo funcionario que ingresa, surge un nuevo problema más.

Efectivamente, existe otro problema porque el nuevo funcionario público que ocupa el puesto, tiene que acoplarse y revisar los asuntos que le dejó pendientes su antecesor, y el tiempo sigue transcurriendo sin que el particular reciba una respuesta de las autoridades responsables, mientras tanto el actor sufre un desgaste en tiempo, dinero y esfuerzo, con lo que es visible que la impartición de justicia no está al alcance de toda persona, violentando el tan mencionado artículo 17 de la Constitución, y bueno ¿cual es la finalidad y porqué fueron creados los tribunales administrativos en México? sino para que fuera un proceso simple, al alcance de toda persona, para regular las arbitrariedades de las autoridades, pero al parecer no es de tal modo.

Por esta situación creo que es necesario que debe existir una reforma al artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la cual realmente se dote de plena jurisdicción al mismo para que de una forma efectiva cumpla su cometido.

4.5.2 PROPUESTA.- REFORMA AL ARTÍCULO 83 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Una vez analizado el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y haber llegado a la conclusión de que es necesario que exista una reforma a dicho artículo, puedo proponer que el precepto legal en cita tiene que quedar de la siguiente manera:

"ARTICULO 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 lo 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.

Una vez agotadas las medidas de apremio, si la autoridad persistiere en su actitud, y si la ejecución consiste en la realización de un acto material, la Sala podrá realizarlo en rebeldía de la demandada, salvo actos discrecionales de la responsable.

La Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, **la destitución del funcionario, sin perjuicio de la responsabilidad como servidor público que conlleve el incumplimiento de la resolución dictada por el Tribunal.**

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

Lo que quiero establecer con dicha reforma al precepto legal en cita, son los alcances que puede tener el Tribunal y llevar a cabo la plena jurisdicción que le confiere la Ley que rige al mismo, para el cumplimiento de las resoluciones que dicte, por tal motivo si no fueren obedecidas, se comisionará al Secretario o Actuario de su dependencia para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, el propio Magistrado se constituirá en el lugar en el que deba dársele cumplimiento, esta situación permitirá que el cumplimiento de la resolución sea efectiva, pronta y de manera completa.

Por otra parte, en lo concerniente a la solicitud de destitución del servidor público, debe observarse que como lo establece el artículo 74 de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estos deben cumplir con el cometido de su cargo y al no cumplir con las resoluciones del Tribunal aparte de ser destituidos, se les seguirá un procedimiento administrativo de responsabilidad de servidor público, ya que ellos se sometieron a la jurisdicción de un Tribunal es consecuencia deben acatar las resoluciones que este emita, siendo una forma de presión para los servidores públicos de la administración del Gobierno del Distrito Federal para el cumplimiento de las sentencia dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La institución que ahora en nuestro país conocemos como Contencioso Administrativo, tuvo su cuna en Francia, con el Consejo de Estado del rey, y desde 1953 se establecen en ese país tribunales administrativos.

SEGUNDA.- En nuestro país la materia Contenciosa-administrativa se implementa en el año de 1853, con la influencia del derecho administrativo francés, al principio la jurisdicción contenciosa-administrativa en México era de carácter retenido, hacia 1936, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, con la finalidad de conocer los asuntos de carácter fiscal siendo este con una justicia delegada, por el año de 1971, se crea el Tribunal contencioso administrativo local, con una plena jurisdicción en el cual los particulares podían recurrir ante este para dirimir las controversias que surgieran con el Departamento del Distrito federal.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ha tenido la necesidad de cambios, no solo en su estructura orgánica, sino en su procedimiento, para un efectivo cumplimiento de las sentencias, de lo que se desprende que la reforma a este precepto de la Ley, es importante para el mejor funcionamiento del mismo, y que con esta reforma tengamos la justicia al alcance de todos, de una manera pronta y eficaz, ya que es una necesidad de primer orden en toda sociedad.

TERCERA.- El artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, nos señala los parámetros en los cuales se pueden hacer ejecutables las sentencias que el mismo pronuncia, que van desde una simple requerimiento para que cumpla de manera voluntaria, hasta una solicitud del Jefe de Gobierno para que él como superior jerárquico obligue al o a los funcionarios omisos del cumplimiento y con una imposición de multas.

Y toda vez, que el incumplimiento de las sentencias que emiten los Tribunales Administrativos tienen su fundamento en el artículo 17 Constitucional, para ser un filtro real entre el juicio de nulidad y el de Amparo Indirecto, consecuentemente se vea reflejada la eficiencia de nuestra justicia administrativa, pues hasta hoy es señalada como ineficiente, al indicar que imparte justicia tardía, que no es justicia y que realmente para el gobernando "la justicia pronta, es justicia eficaz".

CUARTA.- Finalmente he llegado al punto deseado, realizar un estudio por el cual después de haber tratado de establecer que a lo largo de la historia el objeto de

los Tribunales administrativos, es resolver las arbitrariedades de las autoridades frente a los gobernados. Y después de observar que en la práctica no se ha llevado a cabo este objeto, he concluido que es necesario una reforma al capítulo XI de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el cual el mismo Tribunal tenga facultad para que el mismo realice los trámites necesarios para el cumplimiento de sus resoluciones, sin estar a capricho de que las autoridades para el cumplimiento de las sentencias o de que la Sala Superior tenga que solicitarle al Jefe de Gobierno su intervención, para que estas cumplan.

La finalidad de esta reforma, es una pronta expedición de justicia que garantice un estado derecho en nuestro país y consolide al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como una institución con plena jurisdicción.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio De Derecho Administrativo, Editorial PORRUA, S. A. De C. V., 2ª Edición, México, 1998. pp. 420.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General Del Derecho Administrativo, Editorial PORRUA, S. A. de C. V., 10ª Edición, México, 1991. pp. 530.
3. ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial Tomo II, Editorial PORRUA, S. A. De C. V., México, 1999. pp. 598
4. CASSAGNE, Juan Carlos, Cuestiones de Derecho Administrativo, Editorial DEPALMA, 2ª Edición, Buenos Aires, 1987. pp. 604.
5. DROM, José Roberto, Instituciones de Derecho Administrativo, 2ª Edición, Editorial ASTRE, Buenos Aires, 1986. pp. 612.
6. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial PORRUA, S. A. De C. V., 40ª Edición, México, 2000. pp. 556.
7. GONZALEZ, Pérez, Jesús. Derecho procesal administrativo hispanoamericano. Ed. Temis, S.A. Bogota-Colombia, 1985.
8. LINARES, Juan Francisco, Derecho Administrativo, Editorial ASTRE, Buenos Aires, 1986. pp. 299.
9. MARÍA DIEZ, Manuel, Derecho Administrativo Tomo VI, Editorial PLUS ULTRA, 2ª Edición, Buenos Aires, 1972. pp. 501
10. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo 1er y 2º Curso, Editorial OXFORD University Press México, S. A. De C. V., México, 2001. pp. 245.
11. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo 3er y 4to Curso, Editorial OXFORD University Press México, S. A. De C. V., 4ª Edición, México, 2000. pp. 245.
12. ORLANDO SANTOFIMIO, G. Jaime, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia Y Validez, Editorial UNAM, 2ª Edición, México, 1988. pp. 221.

13. SANCHEZ GOMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial PORRUA, S. A. de C. V., Primera Edición, México, 1998. pp. 448.
14. SALDAÑA HARLOW, Adalberto, Teoría Democrática de la Constitución, Editorial ANAD, México, 2002. pp. 135
15. Tribunal Contencioso Administrativo Del Distrito Federal, Jurisprudencia Y Precedentes, Secretario General de Compilación y Difusión, México, 1990.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, Editorial ANAYA, S. A., México, 2002.
2. Código Fiscal De La Federación, Editorial ISEF, México, 2002.
3. Código De Procedimientos Civiles Para El Distrito Federal, Editorial ISEF, México, 2002
4. Ley Amparo, Reglamentaria De Los Artículos 103 Y 107 De La Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, Editorial ISEF, México, 2002.
5. Ley Orgánica Del Tribunal Federal De Justicia Fiscal Y Administrativa, Editorial PORRUA, México, 2002.
6. Ley De Procedimiento Administrativo Del Distrito Federal, Editorial PORRUA, México, 2002.
7. Ley Del Tribunal Contencioso Administrativo Del Distrito Federal, Editorial PORRUA, México, 2002.
8. Reglamento Interior Del Tribunal Contencioso Administrativo Del Distrito Federal, Editorial PORRUA, México, 2002.