

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**SEMINARIO DE DERECHO FISCAL**

**PROCESO SUMARIO ANTE EL**  
**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**DEL DISTRITO FEDERAL**

**TESIS PROFESIONAL PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**LICENCIADO EN**  
**DERECHO**

**PRESENTA**  
**RUTH MARÍA PAZ SILVA MONDRAGÓN**

**ASESOR**  
**LIC. JAIME ARAIZA VELÁZQUEZ**



2005



m. 345783



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a publicar en formato electrónico e impreso el  
trabajo de mi trabajo recepcional.

Nombre: Ruth María Paz Silva

Mandragón

21 de Julio de 2005





UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

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

Cd. Universitaria, D.F., 16 de mayo de 2005.

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

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **RUTH MARIA PAZ SILVA MONDRAGON** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"PROCESO SUMARIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL"**.

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

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

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

LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES.

# *Agradecimientos*

*Tu dices que los hijos escogemos a los padres... hoy sé que tú eres la mejor elección que he podido hacer. A ti Mamá por todo tu amor, cariño, apoyo, sabiduría, inspiración y por impulsarme día con día.*

✽✽✽

*A ti Papá... te doy las gracias infinitas por ser como eres, por estar conmigo y por heredarme tantas cosas positivas tanto en el aspecto humano como en el intelectual.*

✽✽✽

*A ti Ruthsi por ser una hermana excepcional, eres mi ejemplo y mi reto. Te quiero...sin ningún reclamo.*

✽✽✽

*A mis sobrinas que tanto amo, Anita Karen y Rominita, por ser esa chispa que ilumina toda la casa.*

✽✽✽

*A mi querido cuñadito Rubén por aceptar formar parte de esta familia con todos sus beneficios y consecuencias.*

*A mi Asesor de Tesis, Magistrado Jaime Araiza Velázquez,  
no tengo palabras para agradecerle la confianza que ha depositado en mí,  
el apoyo que me ha brindado para poder superarme tanto en el ámbito académico  
como en el laboral y por su cariño paternal.*

✽✽✽

*Al Maestro Miguel Ángel Vázquez Robles,  
destacado académico de la Facultad de Derecho.*

✽✽✽

*A la Universidad Nacional Autónoma de México  
por ser mi hogar desde los primeros años de mi vida.*

✽✽✽

*A la Facultad de Derecho y a todos sus grandes Maestros, por recibirme,  
enseñarme y formarme sin condición alguna.*

✽✽✽

*Al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal  
por ser mi espacio de desarrollo profesional.*

✽✽✽

*A la Fundación Alberto y Dolores Andrade y a todas las personas que la conforman  
por su apoyo para seguir en el camino del estudio.*

*A ti Toño (Lic. A. R. G.), por interesarte en este proyecto  
y apoyarme incondicionalmente para concluirlo, gracias por estar conmigo, M2.*

✽✽✽

*A la Lic. Rosa Barzalobre Richardo por ser la mejor JEFA  
y amiga, gracias por tus buenos consejos personales y laborales.*

✽✽✽

*Al Lic. Abelardo Gutiérrez Montoya, por compartir conmigo sus grandes enseñanzas.*

✽✽✽

*A toda mi familia que ha sido parte esencial de mi vida: Abue Carmelita<sup>†</sup>, Tío Javier<sup>†</sup>,  
Tía Elvira, Tío Pedro, Tía Carmen, Tía Rosa, Tía Ericka, Osiris, Irán,  
Gonzalito, Javier, Carolina, Rodrigo, Valeria y Alan.*

✽✽✽

*A ti Tlu...por todas esas risas y juegos interminables que hicieron de mi infancia  
una de las mejores épocas de mi vida.*

✽✽✽

*A mis mejores amigas: Paola Fonseca, Lidia Esquivel  
y Dorall Gonzaga... soy afortunada por haberlas conocido.*

✽✽✽

*A mi gran amigo y confidente, Licenciado Luis López Gaspar.*

✽✽✽

*A todos mis amigos: Genaro, Federico, Erick, Gustavo, Lalo, Gloria,  
Peani, Germán, Liz, Luis Gutiérrez, Lorena, Mauricio, Angie, Bety,  
Karla y todos los demás a quienes por problemas de memoria no recuerdo  
en este momento, pero que llevo en mi corazón.*

*A toda mi familia laboral: Señora Phelo, Lic. Rubén Alcalá, Lic. Héctor  
Hernández Schauer, P. D. Alfonso Olguín, P. D. Rafael Jiménez,  
Ing. Elías Charleston, P. D. Norma Angélica Carranza,  
Lic. Pedro Javier Hernández, Señorita Hortensia Pineda, Malena Macotela.*

✻✻✻

*Una dedicatoria especial para dos personas que por causas adversas hoy están lejos de mí,  
pero que significaron un gran apoyo en momentos muy importantes de mi vida.  
Dr. Alfonso Bouzas Ortiz y Dra. Laura Suárez y López Guazo.*

✻✻✻

*A mi empresa editorial Bauhaus,  
por atender a todas mis exigencias para poder darle a este trabajo  
una excelente presentación.*

✻✻✻

*Gracias Dios, por permitirme vivir un día más  
y culminar este ciclo en mi vida.*

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

11

## CAPÍTULO PRIMERO

### MARCO CONCEPTUAL DOCTRINAL Y LEGAL

16

#### 1. Acto Administrativo. Concepto

16

*1.1 Elementos del acto  
administrativo*

19

*1.2 Administración pública  
Autoridad*

24

*1.3 Clasificación del acto  
administrativo*

28

*1.3.a Actos materiales y actos  
jurídicos*

28

*1.3.b Actos formales y  
materiales*

29

*1.3.c Actos expresos, tácitos y  
presuntos*

30

*1.3.d Actos obligatorios  
(reglados) y discrecionales*

32

*1.3.e Actos internos y externos*

35

*1.3.f Actos dentro del  
procedimiento administrativo*

36

*1.3.g Actos recurribles y no  
recurrible*

38

#### 2. Procedimiento Administrativo

39

*2.1 Concepto de  
procedimiento*

39

*2.2 Generalidades del  
procedimiento*

41

#### 3. Principios

#### Procedimentales

43

*3.1 Legalidad objetiva*

44

*3.2 Escriturabilidad*

44

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**GÉNESIS HISTÓRICA DEL**  
**CONTENCIOSO**  
**ADMINISTRATIVO**  
**54**

	3.3 <i>Oficialidad</i>	44
	3.4 <i>Debido proceso legal</i>	45
	3.5 <i>Informalismo en favor del administrado</i>	46
	3.6 <i>Principio de imparcialidad</i>	47
	3.7 <i>Principio de celeridad, sencillez y economía</i>	48
4. Recursos Administrativos		49
1. Origen de los Tribunales Administrativos en México		5
	1.1 <i>Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento 1853</i>	55
	1.2 <i>Ley de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento 1865</i>	58
	1.3 <i>Ley de Justicia Fiscal 1936. Tribunal Fiscal de la Federación</i>	59
	1.4 <i>Código Fiscal de la Federación</i>	62
2. Bases Constitucionales		65
	2.1 <i>El Consejo de Estado Francés y su adopción en la Constitución de Cádiz de 1812</i>	65
	2.2 <i>Constitución Federal de 1824</i>	67
	2.3 <i>Las siete leyes centralistas de 1836</i>	68
	2.4 <i>Constitución de 1857</i>	69

	<i>2.5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917</i>	70
	<i>2.6 Artículo 104 Constitucional, evolución y trascendencia; en relación con el 73 fracción XXIX-H y 122 Base V constitucionales</i>	72
	<i>2.7 Criterios en contra del establecimiento de los Tribunales Administrativos</i>	79
3. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	<i>3.1 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal 1971</i>	83
	<i>3.2 Control jurisdiccional de la administración</i>	93

**CAPÍTULO TERCERO**  
**JUICIO CONTENCIOSO**  
**ADMINISTRATIVO**  
**EN EL**  
**DISTRITO FEDERAL**  
**96**

1. Competencia del TCADF	96
2. Improcedencia del Juicio de Nulidad	100
3. Juicio Contencioso Administrativo. Etapas y Términos	104
4. Recursos Jurisdiccionales	109

5. Deficiencias del Proceso Contencioso Administrativo 113	<p><i>5.1 Procedencia del juicio contencioso administrativo 114</i></p> <p><i>5.2 Cómputo de los términos para la interposición de la demanda 116</i></p> <p><i>5.3 Forma de demostrar el interés legítimo y el interés jurídico. Casos en que se requiere demostrar cada una de las figuras señaladas 120</i></p> <p><i>5.4 Notificaciones 124</i></p> <p><i>5.5 Terceros perjudicados. Comités vecinales 127</i></p> <p><i>5.6 Acumulación de Juicios 131</i></p> <p><i>5.7 Diferimiento de la fecha para la celebración de la audiencia 132</i></p> <p><i>5.8 Promociones y solicitudes frívolas o notoriamente improcedentes 134</i></p> <p><i>5.9 Reposición del procedimiento en el recurso de apelación 135</i></p> <p><i>5.10 Incumplimiento de las sentencias 137</i></p> <p><i>5.11 Plena Jurisdicción 139</i></p>
---	--

**CAPÍTULO CUARTO**  
**PROPUESTA DE PROCESO**  
**SUMARIO ANTE EL**  
**TRIBUNAL DE LO**  
**CONTENCIOSO**  
**ADMINISTRATIVO DEL**  
**DISTRITO FEDERAL**  
**143**

1. Exposición de Motivos del Proceso Sumario 143
2. Procedencia 145

<i>a) Por la naturaleza jurídica del acto impugnado</i>	<i>146</i>
---	------------

	<i>b) Por cuantía</i>	150
	<i>c) Por la naturaleza de las pruebas</i>	151
3. Forma de Tramitación y Etapas	<i>a) Partes en el juicio</i>	152
152	<i>b) Notificaciones y términos</i>	153
	<i>c) Demanda y contestación</i>	156
	<i>d) Etapa de alegatos</i>	157
	<i>e) Sentencia</i>	159
	<i>f) Cumplimiento de las sentencias</i>	160
	<i>g) Recurso de Apelación</i>	162
	<i>h) Recurso de Reclamación</i>	163
	<i>i) Conciliación</i>	164
	<i>j) Queja Administrativa</i>	164
4. Consideraciones de la Propuesta		
166		

**CONCLUSIONES**  
170

**BIBLIOGRAFÍA**  
177

# INTRODUCCIÓN

Es comúnmente aceptado que la Administración Pública se entiende como un conjunto de órganos del Estado dependientes del Poder Ejecutivo, con diversas facultades para su actuar, siempre encaminadas al interés público y al bienestar general. Dicho criterio es aplicable a la Administración Pública del Distrito Federal que depende del Poder Ejecutivo del mismo.

Para el cumplimiento de sus fines, que son los mismos del Estado, los órganos del estado, cualquiera que sea su denominación, cuentan con facultades conferidas por la Ley, al tenor de las cuales dictan, ordenan y ejecutan actos de autoridad en beneficio o en perjuicio de los particulares.

De acuerdo con la propia Constitución, las autoridades no pueden invadir la esfera jurídica de los gobernados, sin que para ello hayan mediado una serie de fases o etapas, cuyo incumplimiento produce la ilegalidad o la inconstitucionalidad de los actos que las mismas emitan. Es por esto, que los particulares cuentan con medios de defensa para combatirlos, de los que conocen las autoridades con facultades para revocarlos.

En principio, la existencia de un medio de defensa y de un Tribunal que conozca del mismo, parecen suficientes para considerar debidamente tuteladas las

garantías y derechos del particular y los fines del Estado mismo, sin embargo, ello no es así.

La declaración de nulidad de los actos de la autoridad administrativa, efectivamente, está enderezada al buen funcionamiento de los órganos del Estado, así como a la protección de la esfera jurídica de los gobernados, sin embargo, para que tales fines se cumplan es necesario, además, que la impartición de justicia sea pronta y expedita, como lo establece la Ley Fundamental.

Actualmente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF), es el órgano jurisdiccional que vela por el legal funcionamiento de las instituciones declarando la nulidad de los actos administrativos de las autoridades, que resultan lesivos a los intereses de los particulares, al ser contrarios a lo establecido por la ley, no obstante, en el presente trabajo se pretende demostrar que el proceso seguido ante el Tribunal referido es perfectible, con el único objetivo de lograr una impartición de la justicia administrativa, investida de los principios de sencillez y celeridad.

Si la motivación del legislador de 1971 era que el TCADF, proporcionara a los particulares una justicia pronta y expedita apartada de todo formalismo inútil, la primera cuestión a revisar sería si se cumple en su totalidad dicho fin y, en caso de que la cuestión resulte negativa, proponer un procedimiento alternativo al ya existente que se acerque de una manera más clara a los fines del legislador y a las demandas de los gobernados.

Para lograr tal propósito, esta tesis habrá de abarcar los siguientes objetivos:

1. Analizar y explicar diversos conceptos indispensables para la comprensión del tema.
2. Ubicar históricamente las diversas leyes que, en materia administrativa, han previsto procedimientos similares al que se propone.
3. Exponer en todas sus fases el actual juicio en el TCADF, previsto en la Ley que lo rige.

4. Con base en dicho análisis, identificar los actos procesales que constituyen una causa de dilación innecesaria del proceso.
5. Identificar aquellos actos procesales que puedan suprimirse sin menoscabo de las garantías individuales.
6. Con base en todo lo anterior, proponer y estructurar un procedimiento sumario ante el propio TCADF.
7. Determinar los actos que puedan substanciarse bajo dicho juicio.

Para cubrir los objetivos antes mencionados se desarrolló un temario de cuatro capítulos, uno conceptual, otro histórico, uno más analítico y el último propositivo.

De manera introductoria el Capítulo Primero será dedicado al análisis y estudio de diversos conceptos, entre ellos el de administración pública, acto administrativo, autoridad, procedimiento, proceso y otros, indispensables para el desarrollo del tema que soportarán la propuesta del Capítulo Cuarto.

En el Segundo Capítulo se presentará el estudio de la génesis histórica de los Tribunales Contencioso Administrativos, partiendo del antecedente Francés, el Consejo de Estado, a partir del cual se propicio el nacimiento de un nuevo sistema de Justicia Administrativa.

Asimismo, se analizarán los orígenes de los Tribunales Administrativos en México, abarcando la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853 y su reglamento, La Ley de lo Contencioso Administrativo de 1865 y su Reglamento, la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y el Código Fiscal de la Federación con algunas de sus reformas.

Se consideró necesario abordar la génesis del Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por considerar su creación como un punto de partida para el TCADF, al ser aquel el primer tribunal, que sin sustento constitucional, conocía de controversias entre los particulares

y la Administración Pública derivadas de actos fiacales, para después asumir la competencia en materia administrativa.

De la misma manera, se dará un panorama general de la evolución de los preceptos Constitucionales con los que surgieron los Tribunales de lo Contencioso Administrativo dentro del marco de nuestra Carta Magna.

Finalmente, en dicho capítulo se analiza la actual Ley que rige al TCADF, destacando la importancia de su surgimiento de conformidad con el contexto histórico mexicano, señalando algunas reformas de trascendencia como la del año de 1995, a partir de la cual se le reconoce expresamente el carácter de tribunal de plena jurisdicción.

El Capítulo Tercero está reservado al análisis de diversas disposiciones contenidas en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que se consideraron elementales para concluir si el actual juicio cumple o no con las expectativas del legislador y con las necesidades de los particulares.

Los criterios de la competencia del TCADF y la procedencia del juicio de nulidad, son indispensables para determinar la materia del juicio que es motivo de esta tesis, razón por la cual es necesario su estudio.

Las etapas y términos previstos en la Ley vigente son de fundamental importancia, pues de ellos se parte para soportar la hipótesis del presente tema de tesis y la propuesta que en la misma se hace.

Por último, se estudiarán y analizarán diversas etapas y actos del proceso actual que pueden modificarse o suprimirse.

El Capítulo Cuarto, en su caso, se ocupará de estructurar el juicio sumario ante el TCADF que se propone.

capítulo  
primero

MARCO  
CONCEPTUAL  
DOCTRINAL Y LEGAL

# M A R C O

## CONCEPTUAL DOCTRINAL Y L E G A L

### 1. ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO

El primer concepto a definir en el presente estudio, es el de Acto Administrativo, partiendo de la premisa de que dicho acto es una especie del género acto jurídico, se abordará el concepto que es manejado por la doctrina francesa, para posteriormente poder determinar cuándo puede atribuírsele al acto el carácter administrativo, analizando todos los requisitos que deben concurrir para determinar la materia administrativa, conforme los principios que da la Teoría General del Acto Administrativo y a partir de la cual se establece si puede ser impugnado o no por la vía contencioso administrativa.

Para explicar el concepto de acto jurídico Bonnetcase lo define como «una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuya función directa es engendrar, fundándose en una regla de derecho, en contra o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente, o de lo contrario, de efecto limitado que conduce a la formación, a la modificación o a la extinción de una relación de derecho».<sup>1</sup>

---

1 GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Derecho Civil*, Primer Curso, Editorial Porrúa, 14ª edición, México, 1995, p. 211.

En la doctrina francesa se concibe al acto jurídico como uno de los dos grandes rubros en que se dividen los acontecimientos conocidos como hechos jurídicos, en *lato sensu*, y definido como la manifestación de la voluntad a través de la cual se busca producir determinadas consecuencias jurídicas o de derecho, las cuales pueden traducirse en la creación, transferencia, modificación o extinción de un derecho, a diferencia de los hechos jurídicos, en *stricto sensu*, en los cuales los efectos jurídicos se producen independientemente de la voluntad del sujeto.

En su obra *Derecho Administrativo*, el doctor Gabino Fraga, para definir el concepto de acto administrativo, explica que la actividad administrativa realiza dentro de su esfera jurídica la finalidad principal del Estado, que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía, que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas; mediante intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares; de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial. Dichas actividades se realizan en forma de función administrativa, la cual consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, es decir, a través del acto administrativo.<sup>2</sup>

El maestro José Alfonso Nava Negrete, nos dice que el Acto Administrativo, como cualquier otro Acto del Estado, es acto jurídico y hecho jurídico, el cual implica la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho. Como hecho jurídico puede ser un acontecimiento de la naturaleza o un hecho en que intervenga la voluntad de la autoridad administrativa pero sin que ésta busque los efectos jurídicos que se produzcan, siendo la ley la que atribuye a esos hechos ciertos efectos legales.<sup>3</sup>

---

2 FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 33ª edición, México, 1994, p. 229.

3 NAVA NEGRETE Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, 2ª reimpresión, México, 1999, p. 287.

«El acto administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado».<sup>4</sup>

En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2º, fracción I, define al acto administrativo como la «declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general».<sup>5</sup>

Asimismo, encontramos la tesis sostenida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de Primer Circuito, que nos da la siguiente noción:

*«ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad».*<sup>6</sup>

El acto administrativo en sí, surge en virtud de que el ordenamiento jurídico otorga a determinados sujetos, en su carácter de autoridad, el poder de crear e imponer a otros consecuencias jurídicas que gozan de la presunción *iuris tantum* de legalidad, es decir, este poder se traduce en las actividades que realizan los órganos de la Administración Pública, consistente en la ejecución de actos materiales o actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. Cuando el poder administrativo se convierte en acto éste es un acto administrativo.

4 OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 7ª edición, México, 1997, p. 141.

5 GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, Sexta Época, número 342, Tomo III, México, 21 de diciembre de 1995, p.3.

6 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Tomo XV, Novena Época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Marzo de 2002, Tesis: I. 4o. A.341 A, p: 1284.

Este tipo de actos supone la existencia y manifestación de voluntad, que expresa una determinación de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general.

Aun cuando los conceptos legal y jurisprudencial hacen referencia a que se trata de acto de carácter unilateral, debemos explicitar que existen también actos administrativos de carácter bilateral o multilateral, los cuales pueden producir efectos jurídicos a terceros, como son los convenios, contratos Administrativos (de obra pública, adquisiciones, prestación de servicios), las concesiones, las licitaciones, entre otros, que deben quedar incluidos en la definición general de Acto Administrativo.

El acto de autoridad como especie del acto administrativo, es aquel acto jurídico emitido por un servidor público en su carácter de autoridad administrativa, en el ejercicio de su potestad, sometido al Derecho Público, que trasciende la esfera jurídica del gobernado y que por tanto dicha situación lo faculta para excitar la actividad del Órgano Jurisdiccional Administrativo competente.

Es menester aclarar que para los fines de este estudio, nos referimos únicamente a los actos administrativos cuyos alcances y efectos son exclusivamente individuales o subjetivos, creadores de una situación jurídica concreta o particular, como son las resoluciones administrativas, sin olvidarnos de aquellos que pueden ser generales y abstractos como lo son los Reglamentos, Decretos y Acuerdos, partiendo del principio de que el acto administrativo individual y concreto tiene como fundamento y punto de partida la ley, que en contraposición es general y abstracta.

## 1.1 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En todo acto administrativo perfecto concurren determinados elementos o conjunto de circunstancias exigidas por la ley, de los cuales se desprende su validez,

eficacia y proyección administrativa, para que así pueda nacer a la vida jurídica produciendo sus efectos regulares como consecuencias jurídicas; sin embargo, debe señalarse que en materia administrativa, a diferencia de los que se reconocen en la teoría general del acto jurídico divididos en elementos de existencia y de validez, la teoría general del acto administrativo clasifica en un solo rubro los elementos del acto administrativo como esenciales, comprendidos dentro de éstos, el sujeto, la voluntad, el objeto, motivo, fin y la forma, siendo que diversos autores incluyen también como elemento esencial el mérito. «Estos actos tienden a crear una situación jurídica nueva, a modificar una situación existente o suprimirla».<sup>7</sup>

Para que el acto tenga existencia jurídica, sea válido y tenga connotaciones específicas e institucionales, la administración pública debe hacer concurrir una serie de elementos esenciales que nos permiten conocer su conformación jurídica, los cuales analizaremos a continuación y nos darán la pauta para identificar actos de esta naturaleza emitidos por autoridades administrativas.

Como elementos subjetivos se tienen al sujeto pasivo y al activo, es decir, por una parte el gobernado que es la persona sobre la que recaen las consecuencias jurídicas del acto, mismas que pueden afectar su esfera jurídica y por la otra la autoridad emisora de dicho acto.

El sujeto activo es el órgano de la Administración Pública que lo realiza o emite, más no la persona física que se desempeña como servidor, titular o representante de dicho órgano. Es aquel órgano creado por la ley, facultado por ésta para emitir ciertos actos dentro de su esfera competencial; es decir, debe reconocerse en ley tanto su existencia, dando su denominación precisa, como sus atribuciones y su competencia, de no cumplirse con alguno de estos requisitos estaríamos ante la inexistencia del órgano lo cual daría origen a que todos los actos así producidos no tengan valor jurídico, siendo jurídicamente inexistentes.

---

7 SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Primer Curso, Editorial Porrúa, 22ª edición, México, 2003, p. 275.

La voluntad entendida como la facultad o expresión del querer realizar un acto determinado, se manifiesta a través del servidor público o representante del órgano administrativo, misma que debe de ser libremente manifestada, de forma unilateral, sin que esté viciada por error, dolo o violencia y apegada siempre a lo previsto por la ley.

«La manifestación de la voluntad es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser susceptible, es decir, que se manifieste objetivamente esa voluntad».<sup>8</sup>

El objeto es el contenido del acto; es la substancia que crea el contenido del acto, se traduce en lo que se busca con éste, lo que se quiere, lo que se dispone, ordena o permite, tal objeto debe ser posible física y jurídicamente, lícito, determinado y determinable.

«Objeto es lo que persigue la administración al emitir el acto, es decir, crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad».<sup>9</sup>

El antecedente que lo provoca o causa es el motivo. Es el supuesto considerado en la hipótesis jurídica normativa que origina el acto. La autoridad administrativa, está obligada a establecer en todo acto que emita la motivación que dio origen a la emisión del mismo, señalando de forma clara y precisa las circunstancias especiales, razones particulares y causas inmediatas que sirven como base de su actuación.

Otro de los elementos es la forma, la cual estará determinada por lo que establezca la propia ley, tal requisito es indispensable para que pueda estimarse la exteriorización de la voluntad por parte del órgano generador.

---

8 ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, Editorial Porrúa, 16ª edición, México, 2002, p. 850.

9 MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo*, primer curso, Editorial Harla, México, 1998, pp. 226 – 227.

«La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del Acto Administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades».<sup>10</sup>

Se reconocen dos formas para exteriorizar la voluntad: la expresa y la tácita. La primera implica un actuar de la autoridad, debiendo expresar su decisión en forma escrita, mientras que la tácita se entiende como un no hacer o una omisión por parte de la autoridad, como es el caso del «silencio administrativo», la «positiva ficta» o bien la «negativa ficta», en cuyos supuestos la autoridad ha expresado su voluntad en cierto sentido por el simple transcurso del tiempo, sin necesidad de un escrito.

Como acto jurídico, el acto administrativo tiene un fin el cual puede dividirse en dos, general en cuanto a que persigue un interés en favor de una colectividad y, el propio o específico.

Tratándose del fin general, éste debe ser de conformidad con lo que establece la ley, y no debe oponerse a ella, al igual que el procedimiento que se siga para llegar a él; el fin del acto administrativo será siempre perseguir el interés general y el bien común, aún cuando se trate de actos individuales o concretos, toda vez que el actuar de la Administración Pública parte de la premisa de la protección del interés colectivo sobre el individual, como veremos más adelante. Mientras que el fin específico se refiere a las consecuencias jurídicas que con el mismo se van a producir según la hipótesis jurídica que se presente.

De conformidad con lo que establece el artículo 16 Constitucional todos los actos deben cumplir con los requisitos antes descritos, es decir, ser emitidos por autoridad competente, en forma escrita y estar debidamente fundados y motivados.

---

10 ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit., p. 852.

En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se establecen los elementos y requisitos que todo acto administrativo debe de cumplir, señalando en las fracciones I a X de su precepto 3º (aclarando que la fracción VI está derogada), aquellos de carácter esencial, los cuales deben cumplirse para que el acto se considere válido y pueda surtir sus efectos jurídicos. Dichos requisitos son:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. Derogada
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión; y
- X. Mencionar el órgano del cual emana.

Asimismo, este precepto contempla, en sus últimas fracciones, otros requisitos que debe cumplir el acto administrativo: ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o

nombre completo de las personas; señalar el lugar y fecha de emisión; tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley; sin embargo, estos requisitos o elementos no son esenciales, ya que aun cuando se omita alguno de ellos, el acto únicamente será anulable, es decir, se considerará válido, gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo, a diferencia de los actos que incumplan con alguno de los requisitos esenciales, en cuyo caso, el acto será nulo y en consecuencia los particulares no tendrán obligación de cumplirlo.

## 1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. AUTORIDAD

Es importante establecer tanto la definición de Administración Pública, como la de autoridad, ya que de ella emanan los actos que afectan o benefician de manera directa la esfera jurídica de los gobernados, respecto de los cuales procede el medio de defensa.

El doctor Miguel Acosta Romero, señala que la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, legislativo y judicial, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.<sup>11</sup>

---

11 ACOSTA ROMERO, Miguel, *op. cit.*, p. 263.

Asimismo, el jurista francés Pierre Escube considera que la Administración Pública está integrada por cuatro elementos: 1) el estructural y orgánico, 2) el personal, 3) el procedimental y 4) el material.

Una reflexión interesante es la que nos da el maestro Nava Negrete, al señalar que la administración pública es administración, ya que entre pública y privada no existe una diferencia más que teológica, pues ambas parten de lo que debe entenderse por administración, concepiéndola como la custodia, el cuidado o la conservación de bienes o intereses ajenos, que se hace conforme a principios, métodos y técnicas modernas o prácticas que procuren tales fines. Sin embargo, la principal diferencia entre la Administración pública y la privada, es que en la primera se busca el cuidado de bienes públicos y de los intereses colectivos, teniendo como único fin o razón de ser el de realizar o alcanzar los fines políticos del gobierno.

La administración puede verse tanto del punto de vista formal, como del material. Desde el punto de vista formal se entiende como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, siendo la parte más importante del Poder Ejecutivo, y desde el material, es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestiones y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.<sup>12</sup>

De las definiciones antes apuntadas, encontramos coincidencia en cuanto a los elementos que integran a la Administración Pública, y a partir de ellos formularemos nuestro propio concepto, entendiéndola a la Administración Pública como una estructura compleja, organizada jerárquicamente, integrada tanto por elementos humanos como materiales, de la cual se sirve el Estado, cuya organización depende de las necesidades de la sociedad, y que tiene como finalidad

---

<sup>12</sup> FRAGA, Gabino, *op.cit.*, pp 119-120.

garantizar el funcionamiento del Estado como tal, dentro del marco normativo, teniendo como premisa la protección o satisfacción del interés colectivo, sirviéndose para ello de diversos procedimientos, así como de la fuerza coercitiva para hacer cumplir sus decisiones.

En el artículo 2º, fracción II, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se define a la Administración Pública como el «conjunto de dependencias y entidades que integran a la Administración Central y Paraestatal del Distrito Federal, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal».<sup>13</sup>

Para la realización de las actividades de la Administración Pública, como ya se mencionó anteriormente, nos encontramos frente a una estructura organizada jerárquicamente, estos órganos de la Administración son entendidos como unidades entre las que se divide la competencia que le corresponde en materia administrativa, a cada uno de éstos se les delegan ciertas facultades de conformidad con lo que marca la ley. La división de competencia entre los órganos de la Administración es lo que nos permite clasificarlos en razón de la naturaleza de las facultades que les son atribuidas, en dos categorías: autoridades y auxiliares.

Los órganos con carácter de autoridad pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución, sin embargo, puede darse el caso que solamente tengan la facultad de decisión y la de ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente.

La competencia de aquellos órganos que tienen el carácter de auxiliares, se reduce a coadyuvar con las autoridades y preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones. Según sus atribuciones pueden clasificarse en: auxiliares de preparación y órganos consultivos.

---

<sup>13</sup> GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, *op. cit.*, p.3.

Ahora bien, cada órgano de la administración cuenta con un titular que representa una persona concreta, que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano, asimismo se cuenta con servidores públicos y empleados, siendo que respecto de los primeros se supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que los segundos sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.

El servidor o empleado, en su carácter de titular de un cargo público, tiene facultades respecto de los particulares, dichas facultades constituyen la esfera de competencia que forma el cargo público, y es, por lo tanto, competencia del Estado. Éstos en su carácter de autoridad son aquellos antes investidos de imperium<sup>14</sup> para emitir actos aun en contra de la voluntad de los gobernados, en cumplimiento de sus atribuciones, es decir, en la realización de la actividad que le corresponde para alcanzar los fines del Estado, para garantizar la satisfacción del interés general, mediante los cuales se afecta la esfera jurídica de los gobernados y contra los cuales procede el juicio contencioso administrativo.

La Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal, de conformidad con lo que señala el artículo 90 Constitucional, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación; mientras que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala que la Administración Pública Local será centralizada, desconcentrada y paraestatal. Por lo que debemos entender también como actos administrativos aquellos emitidos por los organismos descentralizados y las empresas de participación paraestatal, los cuales pueden ser materia del juicio contencioso administrativo, ya sea a nivel federal o local, siempre y cuando dichos órganos realicen funciones administrativas de autoridad, toda vez que si emiten actos relacionados con su organización interna o actos como per-

---

<sup>14</sup> Entiéndase el término *Imperium* como el poder de mandar y ser obedecido, aunque esta última posibilidad se refiere mas bien al poder ejecutar, que se llamaba *coercitio*. BERNAL, Beatriz y José de Jesús Ledesma, *Historia del derecho romano y de los derechos neorromanistas*, Editorial Porrúa, 6ª Edición, México, 1995, p.123.

sonas privadas, es evidente que los Órganos Administrativo Jurisdiccionales no tienen facultades para conocerlos, pues cualquier conflicto como personas de derecho privado, o dentro de su organización interna, se tendría que ventilar ante autoridades diversas.

### 1.3 CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En la doctrina encontramos que los autores adoptan criterios de clasificación de los actos administrativos muy diversos: desde el punto de vista de la doble personalidad del Estado, se dividen en actos de autoridad que son los que realiza la autoridad administrativa en su carácter de tal, ejerciendo su poder de imperium del cual ha sido investida, y en actos de gestión, que son aquellos que realiza con los particulares como igual, bajo las normas del derecho privado; desde punto de vista de su naturaleza se clasifican en materiales y jurídicos; por el número de voluntades que intervienen en su formación encontramos los unilaterales formados por una sola voluntad, los bilaterales, formados por dos voluntades, la de la autoridad y la del particular, los colegiados, que emanan de un órgano único de la administración constituido por varios miembros y los complejos formados por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración; desde el punto de vista de su radio de acción, internos y externos; entre otros. En este apartado, se han recogido ciertas clasificaciones, que se consideran más relevantes para determinar aquellos actos emitidos por la autoridad que pueden ser materia del proceso contencioso administrativo.

#### *1.3.a Actos materiales y actos jurídicos*

Desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos se pueden clasificar en materiales y jurídicos.

Los materiales son aquellos que no producen ningún efecto de derecho, por tanto, son considerados como elementos que integran el procedimiento de formación de otros actos administrativos o bien que constituyen un medio de ejecución de los mismos; por sí solos no traen aparejadas consecuencias jurídicas que modifiquen la situación de los gobernados, mientras que los actos jurídicos son los que engendran consecuencias jurídicas; como acto jurídico implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones, por lo tanto, puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.

El acto administrativo es una especie de acto jurídico. La voluntad por sí sola no produce consecuencias jurídicas, éstas nacen de la voluntad humana en relación con el Derecho. El ordenamiento jurídico faculta a la voluntad del hombre para producir efectos jurídicos, por lo que un acto jurídico es administrativo cuando de manera unilateral crea los derechos y las obligaciones y además los impone a sus destinatarios.

### *1.3.b Actos formales y materiales*

Las funciones del Estado en términos generales se aprecian desde dos puntos de vista fundamentalmente, desde el punto de vista político y desde el punto de vista formal u orgánico, es decir, refiriéndose a las actividades que cada uno de los tres Poderes realiza.

De esta manera, las funciones del Estado, apreciadas desde el punto orgánico o funcional, se clasifican en actos ejecutivos, judiciales y legislativos, dependiendo del Poder que los haya emitido en ejercicio de sus funciones; los actos que provienen del Poder Legislativo formalmente son actos legislativos, los actos que provienen del Poder Ejecutivo y de su administración pública del que es el titular, son actos de naturaleza administrativa y obviamente los actos del poder judicial son formalmente judiciales.

Sin embargo, es universalmente aceptado por la doctrina que la división de Poderes no es absoluta, sino que existen situaciones en las que un Poder realiza actos que formalmente son propios de uno diverso pero que materialmente le son atribuidos; por ello es necesario entrar al análisis de la naturaleza jurídica de los efectos que producen los actos emitidos por los tres poderes, es decir, la clasificación de los actos dependerá de la situación jurídica que generen.

Desde este punto de vista hay actos que materialmente son administrativos por las situaciones jurídicas que se generan, aunque formalmente son judiciales o legislativos, en razón del órgano que los emitió sin que esto implique una invasión de esferas.

### *1.3.c Actos expresos, tácitos y presuntos*

Según la forma en que se exterioriza la voluntad de la autoridad, los actos administrativos se pueden clasificar en expresos explícitos actos tácitos.

En la primera de las formas, considerada como la típica y normal, la voluntad del órgano de la administración pública se exterioriza por escrito a través de un documento, o bien, verbalmente, de manera directa al interesado.

En los actos administrativos expresos explícitos, la voluntad se exterioriza para resolver directamente alguna cuestión particular. En nuestra legislación encontramos que ésta es la forma en la que deben de emitirse los actos de autoridad en respeto de la garantía de legalidad consagrada en la Constitución a favor del gobernado.

Por tácitos se entienden los actos cuyos elementos, al menos la voluntad y contenido, se suponen o se infieren a partir de algún dato relacionado con los mismos, carecen de una declaración expresa, o bien, carecen de forma propiamente dicho; éstos se desprenden de la propia actuación o actitud de la autoridad. «Se

identifican a través de la observación de una conducta administrativa, esto es, la omisión en la declaración concreta se traduce en una serie de comportamientos materiales de la administración que hacen evidenciar la existencia de una voluntad administrativa».<sup>15</sup>

El acto es presunto por la manera como se forma su voluntad y requiere una presunción legal sobre su existencia. Se configura cuando ha transcurrido determinado tiempo sin que la Autoridad Administrativa a la que se haya dirigido una petición, manifieste explícita o implícitamente su voluntad, el ordenamiento jurídico dispondrá en qué casos debe entenderse que ha habido una negación y en cuáles un otorgamiento a la petición. Esta negación u otorgamiento es un acto presunto y la Ley dispone que el mismo se exterioriza por el transcurso del tiempo en relación con la pasividad de la Administración.

Un ejemplo de acto administrativo presunto lo es la resolución negativa ficta proveniente de órgano administrativo con motivo de una consulta o defensa hecha de su conocimiento por los particulares.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en la fracción XIX de su artículo 2º señala que la Negativa Ficta es «la figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por dicha Ley o por los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular, en sentido negativo».<sup>16</sup>

En muchas ocasiones nos encontramos con que los términos tácito y presunto son utilizados indistintamente, tanto en la doctrina como en los ordenamientos jurídicos, sin embargo, esto es incorrecto, ya que en el caso del acto presunto es el transcurso del tiempo y la pasividad de la Administración en relación

---

15 PÉREZ DAYÁN, Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 104.

16 GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, *op.cit.*, p.4.

con la ley, lo que permiten su exteriorización, mientras que en el acto tácito no es la pasividad de la Administración y el transcurso del tiempo en relación con la ley, lo que forma y exterioriza la voluntad, sino que la voluntad, formada de una manera habitual, la exterioriza el actuar de la Administración.

Esta pasividad por parte de la Administración, puede traer como consecuencia la lesión de los derechos del particular al otorgamiento de lo pedido, y para evitar que el gobernado caiga en un estado de indefensión, al no poder interponer un medio de defensa legal ante la falta de un acto administrativo en el cual se exprese la voluntad del órgano doctrinariamente se estableció una regla conforme a la cual presentada una petición a la Administración, de conformidad con el artículo 8º Constitucional, si transcurría un periodo de tiempo previamente determinado, sin que la autoridad emitiera respuesta alguna, el peticionario puede o debe considerar desestimada o estimada su petición. Esta doctrina es lo que se conoce como «silencio administrativo».

En nuestro derecho se adoptó la doctrina del silencio administrativo, siendo importante destacar que para considerar configurado este actuar por parte de la autoridad, debe solicitarse previamente la certificación ante la misma autoridad, para lo cual también se da un plazo determinado, y la no emisión de la certificación, cuando proceda, será considerada en algunos casos como falta grave, pudiendo incurrir en responsabilidad el servidor público omiso, siendo que si persiste en su actitud los actos presuntos serán igualmente eficaces, y se podrá acreditar mediante la exhibición de la petición de la certificación.

### *1.3.d Actos obligatorios (reglados) y discrecionales*

El acto obligatorio significa la ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinados hechos. La ley establece ciertos supuestos, en los cuales la auto-

ridad está obligada a emitir determinados actos de forma obligatoria con total apego a la norma.

En esta clase de actos la ley determina no sólo la autoridad competente para actuar, sino también cuándo y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa, tratando de no dejar margen a diversidad de resoluciones según la apreciación subjetiva que la autoridad haga de las circunstancias del caso.

El acto discrecional tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico otorga a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en qué momento debe obrar o cómo debe obrar, así como el contenido de su actuación, en otras palabras, es el acto que puede realizar la autoridad con cierta libertad, dentro del marco legal. Tal poder podrá deducirse en los términos empleados por la propia norma, mismos que deben ser permisivos o facultativos, así también, deberán entenderse como facultades discrecionales cuando las disposiciones legales permitan a la autoridad libertad para decidir su actuación, por consideraciones de carácter subjetivo como lo son la conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público; o bien, cuando la ley prevea de manera indistinta dos o más posibles actuaciones en un mismo caso.

Es importante señalar que no hay una perfecta división entre los actos obligatorios y discrecionales, ya que existen casos en los cuales concurren ambas condiciones en grados diversos.

Un ejemplo de ello lo encontramos en el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, toda vez que en su artículo 4º señala que las visitas de verificación podrán ser ordinarias y extraordinaria, es decir, está facultando a la autoridad competente para emitir órdenes de visita de verificación, tanto de carácter ordinario como extraordinario de manera discrecional, sin embargo, en su artículo 6º establece en sus diversas fracciones los supuestos en los cuales la autoridad debe emitir órdenes de visita de carácter extraordinario, siendo estos casos de ur-

gencia y por tanto la autoridad competente está obligada a emitir dicho acto de conformidad con la normatividad, no quedando a su voluntad el emitir una orden de visita de carácter ordinaria, lo cual nos indica que hay coincidencia en cuanto a la obligatoriedad y discrecionalidad de las facultades de la autoridad en materia de verificación.

En general, dentro de la actuación de los órganos que conforman la Administración se requiere hacer apreciaciones sobre hechos pasados o bien sobre consecuencias futuras de una medida determinada, en cuyos casos debe existir forzosamente una libertad de actuar para la autoridad respectiva, pues de lo contrario no existiría la facultad para la autoridad de calificar la existencia de un hecho cuando haya pruebas contradictorias o calificarlo cuando sólo pueda apreciarse por elementos técnicos o determinar las consecuencias de un acto.

«En la mayor parte de los actos administrativos la ley establece un procedimiento para la preparación de la voluntad, y si se trata de actos de órganos colegiados, también un procedimiento para la formación de la voluntad. En los casos en los que la ley no impone un procedimiento para la preparación o para la formación de la voluntad, el titular del poder administrativo prepara y forma su voluntad como estima pertinente, discrecionalmente».<sup>17</sup>

La discrecionalidad de un acto, a partir de su contenido, puede ser definida desde dos puntos de vista:

1. Poder elegir para una causa entre los varios contenidos legalmente preestablecidos.
2. Cuando lo crea la voluntad del autor del acto.

La discrecionalidad se refiere a que la voluntad configure el contenido del acto según el interés público, una vez demostrada la hipótesis normativa.

---

17 BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, 10ª edición, Madrid, España, 1996, p.360.

### *1.3.e Actos internos y externos*

Esta clasificación es relevante, ya que en muchas ocasiones de ello dependerá el que los actos tengan el carácter de recurribles, en virtud de la finalidad de la voluntad, así como de las consecuencias que se deriven.

Los actos internos son aquellos que se dan en la vida interna de la Administración para regular su buen funcionamiento y éstos a su vez pueden ser materiales o jurídicos.

Dentro de este tipo de actos, se comprenden medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de los órganos que integran la estructura Administrativa, que pueden ser tanto los manuales internos, en los cuales se señalan las labores y obligaciones que corresponden a cada empleado, como las reglamentaciones para los procedimientos o trámites que deben observarse en la tramitación de los asuntos según la competencia de cada órgano, éstos últimos se clasificarán como actos internos, siempre y cuando no estén establecidos derechos como una garantía para los particulares, esto es, cuando fijen únicamente el orden administrativo, como lo son las circulares, instrucciones y disposiciones en las que las autoridades superiores orientan a los inferiores en la aplicación de la ley, en su interpretación o en el ejercicio de sus facultades discrecionales, con la condicionante de que no agreguen o modifiquen el orden jurídico establecido por las leyes y reglamentos.

Como ya se apuntaba en el párrafo que antecede, dentro de los actos internos encontramos dos tipos, los que dirigen sus efectos al ámbito interno de la propia administración y los que aun siendo internos, sus efectos van mas allá de la órbita de la administración, que van dirigidos a otros órganos públicos, regularmente no administrativos, o frente a terceros, dejando claro que la diferencia que guardan con los externos es que no crean derechos para los terceros a los cuales van dirigidos, por lo que no son recurribles en ninguna instancia de control, toda vez que los mismos no vulneran la esfera jurídica, ni el interés jurídico del gobernado.

Mientras que los externos son aquéllos a través de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, que trascienden el ámbito interno del órgano de la Administración pública, tendientes a la conservación del orden público, que tienen la finalidad de regular y controlar la acción de los particulares y las de gestión directa.

Este tipo de actos generan derechos a los particulares y generalmente producen consecuencias jurídicas que alteran la situación de los individuos, razón por la cual deben ser publicitados o notificados conforme lo marca la propia ley.

### *1.3.f Actos dentro del procedimiento administrativo*

Por razón de su finalidad el maestro Gabino Fraga, clasifica los actos en preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución.

Tomando como fundamento la clasificación referida en el párrafo anterior, se formula una clasificación, tal vez un poco más amplia, a partir de todos aquellos actos que intervienen en el procedimiento administrativo seguido por una autoridad, que tiene a su vez como finalidad la creación de un acto administrativo.

En primer lugar, ubicamos los actos administrativos preliminares o preparatorios, son aquellos que sirven como medio o instrumento para realizar los actos que constituyen el principal fin de la actividad administrativa, esto es, las resoluciones y decisiones.

Entre éstos, encontramos a todos aquellos actos necesarios para que la Administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen la exteriorización de determinadas facultades del Poder Público, que pueden llegar a afectar la esfera jurídica de los particulares.

Los que sirven de base o antecedente para iniciar un procedimiento, de conformidad con lo establecido en las normas legales, que generan consecuencias

jurídicas concretas, conexas a un resultado futuro; este tipo de actos deben hacerse del conocimiento del particular de tal manera que éste se encuentre en posibilidad de conocer los fundamentos, motivos, razones y circunstancias, por las cuales la autoridad inicia, en ejercicio de sus facultades, discrecionales u obligatorias, un procedimiento en su contra, es el primer acto a través de la cual la autoridad exterioriza su voluntad.

Retomando el ejemplo que se abordaba en la clasificación de los actos reglados y discrecionales, tenemos que las órdenes de visita de verificación son un modelo de actos preliminares, ya que bajo esa hipótesis la autoridad, dentro de su ámbito de competencia y en ejercicio de sus facultades, emite un acto en el que se asienta el domicilio a verificar, el nombre del gobernado que se reconoce como propietario o representante legal, los motivos y fundamentos por los cuales se está ordenando se practique dicha diligencia; este acto por su propia naturaleza produce consecuencias jurídicas, mismas que están encaminadas a la consecución de un resultado final, como lo puede ser la imposición de una multa o de una medida cautelar.

Continuando con esta clasificación, están los actos interlocutorios, de procedimiento o de mero trámite, que son los que emite la autoridad durante el procedimiento iniciado en ejercicio de sus facultades y que tienen por finalidad admitir y dar trámite a las diversas etapas que conforman el procedimiento, cuestiones incidentales que surjan dentro de éste, mismas que deben ser resueltas de manera paralela al procedimiento.

Los actos definitivos son lo que conocemos como resoluciones o decisiones. La palabra *definitivo* se añade al concepto acto para diferenciarlo de los de trámite; posiblemente se le utiliza porque el acto se adopta al final o después de un procedimiento integrado por trámites; el acto es ya lo definitivo, lo que han preparado los trámites. La expresión acto definitivo, en sí misma, significa acto administrativo. Acto Administrativo definitivo es una redundancia, o mejor, el se-

gundo calificativo es una vacuidad. De ningún modo debe entenderse «acto definitivo» como acto inalterable y no lo es el trámite o acto de trámite, como también se dice inexactamente.<sup>18</sup>

Las decisiones expresadas por los órganos que integran la Administración Pública, tramitado un determinado procedimiento, revisten la forma de resoluciones, mismas que son dictadas con respecto al fondo del asunto jurídico planteado, y a través de las cuales se crean consecuencias jurídicas, para modificar, restringir o ampliar la esfera jurídica de los particulares.

El cuarto tipo de actos dentro de esta clasificación son los actos de ejecución que están constituidos por todos aquellos, tanto de orden material como de orden jurídico, cuya finalidad es dar cumplimiento, de manera forzosa, a las determinaciones del acto principal, es decir, a las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello.

### *1.3.g Actos recurribles y no recurribles*

Esta clasificación no la da propiamente ninguno de los autores que se han consultado, sin embargo es de suma importancia establecer que no todos los actos que son emitidos por la Administración Pública pueden impugnarse a través de los mismos medios de defensa, e incluso algunos no pueden ser materia de la litis en la vía contencioso administrativa, aun cuando se trate de actos administrativos.

En efecto, existen actos que formalmente pueden clasificarse como administrativos, porque fueron emitidos por una autoridad, pero que materialmente pueden ser actos legislativos, como lo son los decretos y reglamentos. O bien, actos que aun cuando son administrativos tanto formal como materialmente, no pueden ser materia contenciosa administrativa, como lo son los actos que se refieren a la organización interna de la Administración Pública.

---

18 BOQUERA OLIVER, José María, *op. cit.*, p.534.

Dentro del procedimiento administrativo, encontramos actos que por sí solos no pueden ser recurridos, actos de trámite, por ejemplo las actas de visita, deben ser impugnadas o bien conjuntamente con la orden de visita de verificación que da origen al procedimiento, o hasta que se dicte la resolución que pone fin al mismo. En efecto, existen actos administrativos que sin tener el carácter de definitivos, es decir, aquellos contra los cuales ya no se admite un recurso administrativo, pueden ser materia contencioso administrativa. El autor Rafael Bielsa nos dice que resolución definitiva es la que dicta la autoridad superior y que ya no puede preverse por la propia autoridad.<sup>19</sup>

También tenemos los actos presuntos, como lo es la negativa ficta, que no pueden ser impugnados si no se comprueba que previamente se solicitó la certificación de la configuración de dicha figura jurídica, a la autoridad ante la que se formuló la petición.

## 2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 2.1 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO

Para seguir un orden lógico, debemos establecer el concepto de procedimiento, para posteriormente determinar las causas por las cuales se le reconoce el carácter de administrativo.

El diccionario de la Lengua Española define procedimiento como «el método de ejecutar algunas cosas, actuación por trámites judiciales o administrativos».<sup>20</sup>

---

19 BIELSA, Rafael, *Sobre lo Contencioso Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1954, p.94.

20 DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, Tomo II, Editorial Espasa, 22ª edición, España, 2001, p.1837.

El carácter Administrativo se entiende porque son todos aquellos pasos o formalidades que preceden a la formación definitiva del acto administrativo, es decir, son las fases seguidas por el órgano de la Administración para emitir sus actos de conformidad con la competencia que es conferida en ley.

El maestro José María Boquera Oliver, señala que el procedimiento se califica administrativo por razón de la naturaleza del acto que prepara, forma o ejecuta y no por la esencia de los trámites que lo constituyen. Los trámites de los procedimientos llamados administrativos, no tienen características de naturaleza diferente a los de otros trámites que integran procedimientos no administrativos. El nombre de cada procedimiento le viene dado por el de su resultado y no por su esencia.

Muchos autores definen en sus obras el concepto de procedimiento administrativo, de las cuales recogeremos algunas que nos parecen las más adecuadas para este trabajo:

La primera definición es la del maestro Nava Negrete, que nos dice que por procedimiento administrativo debemos entender «el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración».<sup>21</sup>

«Es el conjunto de trámites o diligencias que prepara, forman y ejecutan una voluntad administrativa».<sup>22</sup>

«Camino o vía legal que debe seguir la autoridad administrativa para la creación del acto administrativo, pero la emisión del acto no se limita a su sola emisión en sí, sino a su total producción en la esfera o ámbito de la administración».<sup>23</sup>

---

21 NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1959, p. 77.

22 BOQUERA OLIVER, José María, *op. cit.*, p. 405.

23 NAVA NEGRETE Alfonso, *op. cit.*, p. 297.

Toda actividad del Estado, ya sea para legislar, juzgar o administrar, la realiza siguiendo un procedimiento determinado. Cuando la administración pública ejerce una actividad para realizar los fines a ella encomendados ha de hacerlo a través del procedimiento establecido al efecto, el cual le permitirá preparar, formar o ejecutar su voluntad.

El procedimiento administrativo constituye el instrumento a través del cual el Estado cumple con su función administrativa, siguiendo determinados principios que la propia ley establece.

En efecto, los órganos de la administración al actuar deben hacerlo dentro de los límites precisos que fija el derecho y sujetándose a las reglas de procedimiento determinadas; esto es indispensable no sólo para encauzar debidamente a la administración pública, sino como garantía del interés público y de los derechos de los particulares afectados por las actividades que desarrollan.

Encontramos una definición de procedimiento administrativo en la Ley de la materia del Distrito Federal, en la fracción XXII de su artículo 2º que a la letra dice: «Procedimiento Administrativo: Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general».<sup>24</sup>

## 2.2 GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO

En este apartado se expondrá, de una forma clara, la diferencia entre procedimiento y proceso administrativo, ya que es evidente que tanto en la doctrina como en la legislación se utilizan ambos términos indistintamente de manera errónea.

---

24 GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, *op. cit.*, p.4

Como ya se mencionó, el procedimiento administrativo es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa; tiene como finalidad producir un acto administrativo; es la actuación de la administración a través de sus órganos de la cual derivan los actos emitidos por éstas, regulada por una ley administrativa.

En cambio, la palabra proceso, ha sido aplicada por los procesalistas, al ámbito judicial o jurisdiccional, definido como la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales, a fin de resolver una controversia administrativa, originada por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal, regulado por una ley procesal.

Al acudir ante un Órgano Jurisdiccional, como lo es en este caso el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se entiende que el gobernado ha sido afectado mediante un acto administrativo, mismo que es el resultado de un procedimiento previsto en la ley, seguido por uno de los órganos que integran la Administración Pública, para la realización de su actividad o funciones, bajo esta lógica debe entenderse que el procedimiento administrativo constituirá, por tanto, un evento que precederá a la actuación procesal.

Mientras que el procedimiento, son todos los pasos o etapas que sigue la Administración para emitir un acto, en ejercicio de su facultad, encaminado siempre a la satisfacción del interés colectivo, sin que exista un conflicto entre partes discrepantes; el proceso surge por una contienda o litis generada entre dos intereses opuestos, el de los particulares y la Administración Pública, derivado del actuar de esta última, a través del cual se busca como finalidad la solución de dicha discordancia.

«La consideración del procedimiento administrativo como presupuesto del proceso administrativo, se plantea en dos grados o niveles: uno, como antecedente del acto que constituye el requisito previo, y otro, como exigencia de interponer

ante la administración los recursos administrativos que los ordenamientos respectivos establezcan».<sup>25</sup>

Para que se pueda hablar de proceso administrativo es necesario la posibilidad de deducir pretensiones fundadas en derecho administrativo ante órganos imparciales e independientes de la administración pública,<sup>26</sup> toda vez que el proceso se seguirá para verificar el apego de dicho acto al ordenamiento legal.

## PRINCIPIOS PROCEDIMENTALES

Todo procedimiento administrativo debe fundarse en determinados principios que regulan la actuación de la Administración, a partir de los cuales se medirá la eficacia administrativa, mismos que se establecen en las leyes respectivas y que se traducen en garantías a favor de los gobernados.

Los principios son considerados como una serie de verdades que caracterizan un determinado procedimiento. Estas verdades que son esenciales, se obtienen por abstracción del conjunto de dicho procedimiento, y en definitiva sirven como fundamento, unidad y característica de aquél.

Tanto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, aun cuando no lo hacen de manera explícita, establecen los principios sobre los cuales debe de substanciarse el procedimiento administrativo, uno en materia federal y otro en materia local, fijando los siguientes:

---

25 GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Porrúa-UNAM, 2ª edición, México, 1997 p. 6.

26 GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *op. cit.*, p. 5.

### 3.1 LEGALIDAD OBJETIVA

Tiene que ver con la interpretación de la ley, en materia fiscal es literal, según el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación que hace referencia a una aplicación estricta, cuando ésta se aplica se establecen cargas o excepciones a los particulares, en el caso de infracciones y sanciones.

A través de este principio se busca la protección de los intereses de los administrados, manteniendo el empleo de la legalidad y la justicia en el funcionamiento de la administración.

### 3.2 ESCRITURABILIDAD

La autoridad administrativa tiene que dejar constancia por escrito de todo lo que se realice en cualquier procedimiento, para que pueda constituir un documento público y se puede ofrecer la prueba instrumental de actuaciones.

### 3.3 OFICIALIDAD

Este principio estriba en la obligación que tiene la Administración de realizar la actividad necesaria, en todos los trámites, hasta la emisión de la resolución, sin necesidad de que superada cada fase del procedimiento, sean los interesados los que deban solicitar el pasar a la siguiente.

La maestra Ana Isabel Flores Solano, considera que este principio se divide en dos:

- a) impulsión de oficio: la autoridad va a actuar sin necesidad de que el gobernado lo pida, actuar de mutuo propio de la autoridad administrativa, toda vez que la actividad de la administración tiene como fin el interés colectivo que debe anteponerse a un interés individual o particular, por eso tiene la necesidad de ordenar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los gobernados que han infringido el orden jurídico en materia fiscal y administrativa.

- b) instrucción: que se tenga que abrir un expediente administrativo por cada contribuyente y en cada uno de los procedimientos que se inicien por éste, los cuales tienen la obligación de concluir ya sea con o sin el consentimiento del contribuyente.

El principio de oficialidad o impulso de oficio, aparece justificado, porque la Administración Pública siempre ha de servir intereses generales, y en el procedimiento no sólo se resuelve el interés particular del interesado, sino también, el interés colectivo, por ello, la inactividad del interesado no puede paralizar el procedimiento.

En nuestra legislación en materia administrativa en el ámbito federal, se señala que todo procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte la interesada, así una vez iniciado, continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados y sólo en los casos en que corresponda a éstos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos que la propia ley establezca.

Sin embargo, no siempre puede operar este principio, ya que existen supuestos en que el procedimiento responde al solo interés privado, sin que concurren, simultáneamente, circunstancias particulares o interés administrativo o público que justifique la actuación oficiosa de la autoridad, por lo que en estos casos la Administración no está obligada a este actuar.

### 3.4 DEBIDO PROCESO LEGAL

En los artículos 14 y 16 Constitucionales se consagran las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales consisten en que:

1. Sea tramitado y resuelto por autoridad competente.
2. Se le permita ofrecer y rendir pruebas.

3. Se deje constancia por escrito de todas las actuaciones.
4. Sea ágil, sin trámites que dificulten su desarrollo.
5. El particular conozca todas las actuaciones administrativas. (que se le notifique todo lo que actúe la autoridad).
6. Se funde y motive la resolución que se emita.

Todos estos puntos son de aplicación estricta, tienen que observarse en cualquier procedimiento independientemente de la materia. La autoridad tiene la obligación de respetar todas y cada una de las etapas, tanto primarias como secundarias de cualquier procedimiento.

### 3.5 INFORMALISMO EN FAVOR DEL ADMINISTRADO

Cualquier persona, con el mínimo de requisito puede solicitar algo a la autoridad administrativa o interponer algún recurso de manera sencilla.

Aunque la defensa no sea clara, la autoridad tiene la obligación de resolverlo, es un tipo de suplencia de la queja.

Este principio autoriza la excusación de la inobservancia, por parte de los interesados, de aquellas exigencias formales no esenciales que puedan ser cumplidas posteriormente. Hay autores que llaman a este principio como «formalismo moderado» o «debilitamiento de la preclusión» como denominaciones de un principio que no puede significar la existencia de un procedimiento sin formas, aun cuando esa ausencia pretenda aplicarse sólo en beneficio de los particulares.

El informalismo, no es inexigibilidad de formas, sino sólo la atenuación o moderación de ellas en beneficio inmediato de los administrados, siempre que no sean esenciales, ni afecten el interés público o administrativo ni a derechos de terceros.

La atenuación de las exigencias formales no esenciales en el procedimiento administrativo, es consecuencia del papel de colaborador que se le atribuye al administrado respecto de la gestión del bien común, atribuida a la Administración Pública.

En materia fiscal no se respeta, porque ningún recurso o petición es sencilla.

### 3.6 PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

Este principio es característico de todo proceso, aparece con una configuración especial en el procedimiento administrativo, puesto que la Administración interviene en el mismo como juez y parte. Por ello se han establecido casos en los cuales los servidores públicos que deban intervenir en la tramitación, puedan abstenerse o excusarse.

Buscando así que, aun cuando sea la propia Administración la que resuelva las cuestiones surgidas por actos emitidos por ella misma, a través de una autoridad diversa, el fallo que se emita sea en forma imparcial respetando así los derechos de los administrados.

Las causales que fija la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 60, en razón de las cuales el servidor público estará impedido para intervenir o conocer de un procedimiento administrativo son las siguientes:

1. Tenga interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquél;
2. Sea administrador o accionista de la sociedad o persona moral interesada en el procedimiento administrativo
3. Si tiene litigio de cualquier naturaleza pendiente con algún interesado;
4. Si tiene interés su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, colaterales dentro del cuarto grado o los afines dentro del segundo;

5. Hubiere parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas o con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento;
6. Exista amistad o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior;
7. Intervenga como perito o como testigo en el asunto de que se trata;
8. Tenga relación de servicio, sea cual fuera su naturaleza, con las personas físicas o morales interesadas directamente en el asunto; entre otras.

### **3.7 PRINCIPIO DE CELERIDAD, SENCILLEZ Y ECONOMÍA**

Celeridad, como sinónimo de rapidez, Justicia pronta, según el artículo 17 Constitucional. Ésta conducirá a la supresión de los trámites inútiles e innecesarios, a que los actos de comunicación y notificación se hagan directamente, prescindiendo de trámites intermedios, utilizando al máximo los medios que proporciona la técnica.

Sin embargo, tal principio no implica el que se violen las formalidades esenciales del procedimiento al buscar abreviarlo, lo cual podría dejar en estado de indefensión al gobernado o administrado, pues la celeridad en la impartición de justicia debe obtenerse a través de procedimientos que garanticen una efectiva defensa. Si tal celeridad pretende lograrse a través de medidas que obstaculicen e impidan defenderse previamente a un acto privativo, se viola la garantía de audiencia, no obstante que ésta y la garantía de justicia pronta y expedita deben conjugarse y, por lo mismo respetarse en cualquier procedimiento.

La sencillez se refiere a que todos los procedimientos que realice la autoridad tienen que ser fáciles de entender para el gobernado.

El de economía se refiere a que los trámites administrativos no tienen que constituir un gasto para el administrado, ya que este lleva implícito el principio de gratuidad, es decir, que la actuación de la Administración no generara gasto alguno para los gobernados que acudan ante ella.

Éstas pautas generales son aplicables a todo procedimiento administrativo. Siendo que no debe confundirse la rapidez con apresuramiento, economía con insuficiencia, ni sencillez con simplificación.

Si todas estas directivas legales pudieran resumirse en una, ella sería la «racionalidad» en el empleo del tiempo, de los medios y en la configuración de las formas.

## I. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Como ya se señaló, todo actuar de la Administración pública y las autoridades debe estar sujeto a un procedimiento previsto en ley, según el ámbito de su competencia que ésta última fije, por lo tanto, todo acto administrativo para que sea válido debe estar emitido conforme a la ley, por lo que la autoridad debe actuar aplicando la legislación que acota sus actos, a *contrario sensu* se debe decir que «los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo, como son la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma».<sup>27</sup>

Sin embargo, tal circunstancia es falible, pues la autoridad puede por error o deliberadamente incurrir en violación de la norma, o bien, puede ser que el particular estime que existe una ilegalidad, que se traduzca en una afectación de su interés legítimo e intereses jurídicos, al presentarse cualquiera de estos casos, el particular está en posibilidad de combatir el acto de autoridad a través de los medios de defensa legales.

---

27 SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Segundo Curso, Editorial Porrúa, 22ª edición, México, 2003, p. 723.

Estos medios de defensa son establecidos para que la administración pueda revisar sus propios actos, sin obligar a que los interesados opten por la vía contencioso administrativa, y son conocidos como recursos administrativos.

«Estos recursos pueden definirse como los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque».<sup>28</sup>

«El recurso administrativo constituye un procedimiento legal de que dispone el particular, que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado. En resumen el recurso administrativo constituye un medio de defensa que prevé la ley a favor del particular».<sup>29</sup>

Los recursos administrativos se interponen ya sea ante la propia autoridad que emitió el acto o bien ante su superior jerárquico; estos recursos se fundan en el derecho que tiene la Administración para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del cumplimiento de la ley; pero este medio de control implica un procedimiento de carácter meramente administrativo, desligado del proceso jurisdiccional ante los tribunales administrativos autónomos.

La mayoría de los recursos administrativos establecidos en la legislación mexicana, administrativa y fiscal, tanto en el ámbito federal como local, son de carácter optativo, esto quiere decir, que el afectado puede optar libremente si desea interponer o no el recurso administrativo ante la propia autoridad o su superior

---

28 SAYAGUÉS LASO Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Martín Bianchi Altuna, Montevideo, Uruguay, 1953, p. 470.

29 SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto, *Los medios de impugnación en materia administrativa*, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 99.

jerárquico, sin que tal circunstancia sea limitación para interponer el medio de defensa jurisdiccional correspondiente.

Es menester resaltar que en la práctica, estos medios de defensa, resultan ineficientes e ineficaces para los gobernados, toda vez que al ser la propia autoridad la que conoce de ellos difícilmente estimará que actuó deficientemente y por ende en pocos casos corregirá su decisión; la autoridad suele pensarse dueña de la verdad legal y justifica su actuación en el interés general, por lo que los afectados buscan otros medios prácticos, incluso en ocasiones, fuera de lo que establece la propia ley o en contra de ella, para evitar la afectación de su derecho.

Para que pueda darse la existencia de un recurso administrativo, deben cumplirse requisitos previos, los cuales constituirán los elementos esenciales y secundarios.

Es necesario en primer lugar que el recurso sea legal, es decir, que esté contemplado en una ley, ya que la autoridad no puede hacer más que lo que le permite expresamente la ley,<sup>30</sup> por lo que en caso contrario, existe imposibilidad por parte de la autoridad para actuar en consecuencia.

Debe existir previamente un acto administrativo, el cual servirá como causa y antecedente, mismo que debe vulnerar los derechos legalmente tutelados por el gobernado, para considerar afectados los intereses jurídicos, lo cual daría al gobernado la facultad para accionar a la Administración Pública a través de un recurso administrativo.

Por lógica, debe existir, de conformidad en la ley, una autoridad competente para conocer el recurso y resolverlo.

---

30 Ver jurisprudencia aplicable por analogía «CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE ESTABLECIDAS EN LA LEY», *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Tomo 54, Junio de 1992, Tesis VIII. 1o. J/6, p. 67.

En conclusión, podemos decir que los recursos a los que nos referimos son actos de naturaleza administrativa, en tanto que el órgano que los tramita y resuelve no realiza una verdadera función jurisdiccional, ya que no hay controversia entre el particular que lo hace valer y el órgano de la administración pública, pues se trata de un mero control interno de legalidad de sus actos, que no es resuelto por un órgano imparcial e independiente del que emite el acto, por tanto, el recurso administrativo no implica una función jurisdiccional,

Propiamente dicha, sino simplemente administrativa, pues no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración pública fueran contradictorias con las del particular, lo que no sucede, toda vez que hasta en tanto no haya sido agotada la vía administrativa, no podrá afirmarse que la administración sostiene un punto de contradicción con el particular.

**capítulo  
segundo**

**GÉNESIS**  
**HISTÓRICA DEL CONTENCIOSO**  
**ADMINISTRATIVO**

# G É N E S I S

## HISTÓRICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### 1. ORIGEN DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO

El maestro Andrés Serra Rojas ubica los antecedentes del contencioso administrativo desde el primer cuarto del siglo XVI, época en la que comenzó la evolución del sistema colonial, administrativo y judicialista.

En nuestro país existen antecedentes legislativos posteriores a la Independencia, en los que se aprecia la adopción de los tribunales administrativos llamados de lo contencioso-administrativos, ya que desde mediados del siglo XIX se denotaba una inquietud por parte de los juristas, de regular el control de los actos de la administración pública.

Surge, inicialmente, con el esquema de instituciones extranjeras, pero, a medida que la legislación nacional va adquiriendo sus propios perfiles, el contencioso administrativo se transforma y ajusta a los requerimientos que plantea la protección de los particulares frente a los actos de la administración, con la adopción de

características propias del sistema mexicano en su estructura jurídica, para culminar con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.<sup>31</sup>

### 1.1 LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SU REGLAMENTO 1853

El primer antecedente en México importante para la materia que nos ocupa, considerado como el cimiento del actual y moderno Derecho Administrativo, es la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, redactada por don Teodosio Lares, promulgada mediante decreto del gobierno número 3861, emitido el 25 de mayo de 1853 por el General Antonio López de Santa Ana y su reglamento expedido a través del decreto número 3862 del 17 de junio del mismo año. Legislación inspirada en la doctrina y jurisprudencia francesas, dejó una experiencia valiosa, a pesar del poco tiempo que estuvo vigente, ya que a través de dichos ordenamientos se creó en México el primer tribunal administrativo de justicia retenida, llamado Consejo de Estado, tal como se denominaba en Francia.

El Consejo de Estado francés, que sirvió como modelo, funcionaba bajo el principio de justicia retenida, es decir, un órgano cuyas sentencias podían considerarse como meros «proyectos», toda vez que estaban sujetos a la revisión y aprobación del Ministro encargado del ramo administrativo, (entendido éste como un Secretario de Estado), de conformidad con el asunto debatido.

El Tribunal Administrativo, conocido también como Tribunal Laresiano, determinó su competencia, siguiendo el sistema de enumerar los campos administrativos de donde surgiría la materia contencioso-administrativa, a diferencia del Consejo de Estado francés, el cual utilizó el sistema de formular en general sus atribuciones, con la particularidad que fueron en aumento por obra de su jurisprudencia.

---

31 VÁZQUEZ GALVÁN, Armando y GARCÍA SILVA, Agustín, *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal*, Ediciones Orto S. A., México, 1977, p. 27

En la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, en su artículo 1º, se determina en forma por demás categórica la exclusión del Poder Judicial de todo lo concerniente a la materia administrativa, determinando expresamente que «No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas», quedando de manifiesto la intención de que ninguno de los poderes se inmiscuyera en juzgar al otro; siendo función exclusiva del Poder Judicial resolver los litigios que se susciten entre los particulares; la del Ejecutivo dirimir las controversias entre sus órganos de gobierno y los particulares, por conducto de un tribunal autónomo y la del Legislativo la aprobación de las leyes que nos rigen, agregándose en el artículo 13 que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración por crímenes o delitos en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

En su artículo 2º, se estableció la vasta competencia del Tribunal, ya que cada fracción comprendía algo más que un ramo de la Administración o un horizonte sin límite, en la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos. No era necesaria, pues, ninguna labor jurisprudencial para acrecentarla.

*« Artículo 2.- Son cuestiones de administración las relativas:*

- I. A las obras públicas.*
- II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.*
- III. A las rentas nacionales.*
- IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tenga por objeto el interés general de la sociedad.*
- V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.*
- VI. A su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil».*<sup>32</sup>

---

32 NAVA NEGRETE, Alfonso, *Colección de textos Clásicos de Justicia Administrativa*, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco, Ed. Certeza Tabasco, 1998, p. 9-10.

En el reglamento se detallan, en sus primeros cinco artículos, todos aquellos actos comprendidos en cada una de las cuestiones que se consideran como administrativas, dejando en forma por demás clara, la competencia del tribunal; en su capítulo segundo, se establece la forma de substanciación del procedimiento administrativo, conforme al cual la resolución que recaía a la reclamación, no favorable al particular, emitida por el mismo órgano del cual emanaba la medida cautelar que daba origen a dicha reclamación, era turnada a la sección de lo contencioso del Consejo de Estado, integrada por cinco abogados designados por el presidente de la República, quienes, una vez que escuchaban al Procurador General de la Nación, como representante de la parte demandada, pronunciaban la resolución correspondiente; contemplándose en el capítulo tercero los recursos procedentes en contra de las resoluciones dictadas dentro del procedimiento administrativo: el de aclaración y el de nulidad; y recogiendo en su capítulo quinto «la discusión verbal», cuestión que es de destacar para los fines de este trabajo, toda vez que se establecía que la discusión escrita y recursos contemplados sólo procederían en los negocios cuyo interés excediera de cien pesos, mientras que en los asuntos de menor cuantía la reclamación se realizaría ante el ministerio o gobernador respectivo, por un simple memorial u oficio en papel común.

Sin embargo, el Tribunal Laresiano, como también se le conoció, se convirtió en un estricto antecedente legislativo, toda vez que no tuvo oportunidad de probar su valor, eficacia y trascendencia para la Administración y el derecho mexicanos, pues en 1854 con la Revolución de Ayutla, toda aquella legislación expiró, tanto la Ley de 1853 y su Reglamento, como la Ley del 20 de septiembre del mismo año, la cual suprimió los Juzgados de Distrito y los Tribunales de Circuito y estableció los Juzgados especiales de Hacienda para conocer de los procesos civiles y criminales en que estuviere interesado el Fisco, ya que el 21 de noviembre de 1855, se expidió una nueva ley mediante la cual se abolicieron todas las leyes sobre administración de justicia dictadas a partir del año 1852.

## 1.2 LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SU REGLAMENTO 1865

Promulgada por el usurpador Fernando Maximiliano de Habsburgo el 1º de noviembre de 1865, es considerada como una ley aun más transitoria que la de 1853, surgida bajo la sombra de una dictadura, al igual que la primera, en cuyo texto se recoge nuevamente el contenido del artículo 1º, no así el del 2º, dando a éste una nueva redacción que se semejaba más al modelo francés, estableciendo la competencia del tribunal administrativo de una forma más general:

*«Artículo 2º.- Son cuestiones contencioso administrativas, todas las que se promuevan por cualquiera persona o Corporación, reclamando un derecho perfecto y preexistente que se pretenda haberse violado por el Gobierno ó sus agentes, ó por los que obran en su nombre en un asunto de cualquiera ramo de la administración, que proceda de algún acto administrativo. Lo son igualmente las que se promuevan por cualquiera persona ó Corporación, ó por la administración y sus agentes, relativas a los derechos adquiridos por un acto administrativo, siempre que se trate de la interpretación y aplicación del acto administrativo de que nace el derecho, así como las que se promuevan sobre la ejecución y cumplimiento de los actos administrativos».*<sup>33</sup>

Asimismo, en su reglamento se establece la forma de substanciación del procedimiento administrativo, con la inclusión del recurso de apelación y con la novedad en la tramitación del discurso verbal, el cual era procedente en los negocios de menor cuantía, sin señalar monto, previendo que la reclamación se formularía ante el Prefecto político, Consejo de Prefectura o Ministro respectivo, por un simple memorial, y en los casos en que la autoridad respectiva no pudiese arreglar el negocio con los interesados, dictaría su resolución, oyendo verbalmente a las partes y recibiendo las pruebas que éstas presentaren, asentándose tales hechos en el acta correspondiente, dejando claro que «la resolución se ejecutará sin recurso».

---

33 NAVA NEGRETE, *op. cit.*, p. 29.

Como puede observarse, en ambos reglamentos, el de 1853 y 1865, ya se establecía un proceso más ágil para las cuestiones que implicaran una cuantía mínima, y aún cuando no se establecían plazos o términos para su tramitación y resolución, de una interpretación literal que se hace de dichas disposiciones, se desprende que la intención del legislador, fue el buscar agilizar los asuntos que no trascendieran la esfera jurídica de los gobernados, basando el procedimiento en los principios procesales de oralidad y sencillez.

### **1.3 LEY DE JUSTICIA FISCAL 1936. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

El siguiente acontecimiento importante para la historia de los tribunales administrativos, lo encontramos en 1936, año en que nace el Tribunal Fiscal de la Federación por obra de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936 y que entró en vigor el 1º de enero de 1937. Esta obra legislativa se la debemos a los Licenciados Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, quienes presentaron su propuesta al Presidente de la República General Lázaro Cárdenas del Río, a través del entonces Secretario de Hacienda.

Sus antecedentes los encontramos en la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, publicada el 16 de abril de 1924; en la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal, publicada el 7 de mayo de 1929; en la Ley Orgánica de la Tesorería de fecha 30 de diciembre de 1932; en la Ley Orgánica de los Tribunales Federales de 29 de agosto de 1934 y, en la legislación y jurisprudencia sobre el juicio de amparo en materia administrativa.

Esta ley «representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad –tanto por lo que hace a las facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica– que es indispensable para que pueda

desempeñar funciones de control de la Administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares». <sup>34</sup> Así, a través de dicho ordenamiento legal se organiza formalmente lo contencioso administrativo en el sistema mexicano y se reconoce un tribunal de naturaleza administrativa, réplica del tipo francés de estos tribunales; se trata de un órgano jurisdiccional situado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Federal, cuya función era resolver las controversias administrativas, específicamente las de índole fiscal, es decir, tenía competencia material para juzgar controversias aún estando fuera del Poder Judicial.

La principal justificación para la creación de este Tribunal fue que las controversias suscitadas entre el Estado y los particulares, requerían para su conocimiento y resolución de conocimientos técnicos especializados propios del Poder Ejecutivo, y más específicamente de la Administración Pública.

Surgió además como tribunal administrativo de justicia delegada, siguiendo el modelo de la ley de 24 de mayo de 1872, a partir de la cual el Consejo de Estado Francés abandonó el principio de justicia retenida para funcionar conforme al principio de justicia delegada; entendiéndose que se trata de justicia impartida por un órgano jurisdiccional sin la previa, posterior o simultánea supervisión del ejecutivo, con plena autonomía para dictar sus fallos.

Sin embargo esta justicia delegada se entendió en el sentido de que el Poder Ejecutivo delegaba funciones en tal órgano, siendo esto jurídicamente imposible, toda vez que el Ejecutivo no tenía las atribuciones jurisdiccionales que formaron la competencia del tribunal, por lo que no podía delegar facultades que no legalmente no se le habían otorgado.

Es menester recordar que el Tribunal Fiscal de la Federación nació como un tribunal de simple anulación, ya que los efectos de sus fallos se limitaban a la anu-

---

34 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 31 de Agosto de 1936, Tomo XCVII, Núm. 53, México, p. 1

lación del acto administrativo impugnado, sin trascender a la condena del autor del acto, produciendo efecto *erga omnes*. Sin embargo desde el nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación ha surgido la duda de si se trata de un Tribunal de simple anulación o de plena jurisdicción.

La causa principal de aquella indecisión se derivó del contenido señalado para las sentencias del Tribunal en el artículo 58 de la ley, en el cual expresamente se reconoció lo siguiente: «Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal».<sup>35</sup> Este precepto poco varió en el Código Fiscal de la Federación de 38, siendo que su artículo 204 determinaba: «Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 160, indicará las bases conforme a las cuales deba dictar su nueva resolución la autoridad fiscal...».

La competencia del Tribunal se circunscribió exclusivamente a la materia fiscal federal, la cual se fijaba limitativamente en el artículo 14 del ordenamiento legal.

El Tribunal Fiscal de la Federación, fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas; los principios procesales recogidos por la Ley de Justicia Fiscal establecían, en principio, un procedimiento de tipo sumario, en el que no se requería para su iniciación garantizar el interés fiscal, y uniuinstancial, pues no se contempló ningún tipo de recurso contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal, el único medio de defensa que procedía en caso de que las sentencias fueran desfavorables a los particulares era el Juicio de Amparo, pero las autoridades no podían impugnarlas de ninguna forma; asimismo, este Tribunal surgió

---

35 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *op. cit.*, p 11.

con la idea de establecer un juicio en el cual predominara la oralidad, sin embargo en la realidad esto no se dio, pues la forma que se adoptó es la escrita.

Aun cuando este Tribunal surgió como una respuesta a diversas necesidades sociales, su gran defecto es haber sido creado fuera del marco constitucional, pues no había ninguna disposición en la Constitución que autorizara la creación de tribunales administrativos ni por el Congreso de la Unión ni por el Poder Ejecutivo Federal y peor aun, hay autores que consideran que este Tribunal surgió en contra del contenido del artículo 104 de la Constitución.

#### 1.4 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

El Código Fiscal de la Federación promulgado el 30 de diciembre de 1938, derogó la ley de 1936; a partir de ese momento sería en dicho ordenamiento donde se regularía todo lo relacionado con el Tribunal Fiscal de la Federación.

Este Código «era un ordenamiento que contenía tanto normas sustantivas en materia tributaria como las adjetivas. Dichas normas procesales reprodujeron básicamente los principios generales de la Ley de Justicia Fiscal, ya que no alteró ni la estructura orgánica ni la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación».<sup>36</sup>

La expedición de este Código obedeció fundamentalmente a la necesidad de evitar en las leyes fiscales contradicciones y normas distintas, así como a lo conveniente que resulta la existencia de un conjunto de normas uniformes aplicables a las relaciones entre la administración fiscal y los particulares para que no sea necesario que en cada ordenamiento se prevean todas las disposiciones reguladoras, en tanto que debe regularse de manera exacta la relación tributaria, las obligaciones fiscales y la forma de recaudación del Estado.

---

36 VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, UNAM, México, 1991, p.138.

El Código Fiscal de 1938, al igual que la Ley de Justicia Fiscal de 1936, adoptó en su inicio el mismo sistema de la competencia exclusiva en materia fiscal.

Sin embargo, durante la vigencia del Código de 38, y debido a las reformas posteriores que se fueron dando a esta legislación, se permitió la apertura de la esfera competencial del Tribunal Fiscal, abarcando las materias fiscal y administrativa, ambas tanto en el ámbito federal como local, no obstante tal competencia se establecía y aumentaba de manera desordenada. El Ejecutivo Federal, apoyado en el prestigio del Tribunal fabricó de manera consecutiva iniciativas de reformas que más tarde se volvían auténticos injertos a la competencia; con cada una de las reformas se reforzaba entre juristas, estudiosos y servidores públicos del Tribunal Fiscal, la idea de dar el paso de transición definitivo y transformar el Tribunal Fiscal en Tribunal de Justicia Administrativa Federal y de plena jurisdicción.

La idea de un Tribunal de Plena Jurisdicción se vio recogida en el proyecto de nuevo Código Fiscal, presentado por el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, el 22 de diciembre de 1966, en cuyo cuerpo, dentro del Título Cuarto denominado Procedimiento Contencioso, en su artículo 230, se señalaba textualmente que «cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficiencia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal».<sup>37</sup> Apoyándose en tales expresiones se llegó a pensar que de forma tácita se estaban reconociendo los principios propios de un tribunal de plena jurisdicción.

Sin embargo, muy lejos se estaba todavía de lograr que se consolidara como tal, ya que numerosas sentencias del Tribunal Fiscal al señalar a las autoridades los términos conforme a los cuales debían dictar su nueva resolución, para ir más

---

37 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 22 de diciembre de 1966, p. 52.

allá de un estricto contencioso de anulación, no culminaban en la plena jurisdicción, siendo que en el Nuevo Código Fiscal de la Federación publicado el 30 de diciembre de 1981, en su artículo 236 se limitó esta característica expresándose que las sentencias definitivas podrían declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Muchos autores y juristas consideran que en efecto, ha sido una aspiración no lograda que el Tribunal Fiscal se convierta en tribunal de plena jurisdicción, en el sentido que este concepto se maneja en la teoría de lo contencioso administrativo francés, pues no se trata de dotarle de elementos propios para ejecutar sus sentencias, sino de lograr que mediante las sentencias que se emitan se condene a la autoridad a un actuar determinado, es decir, que el juzgador una vez que constata la existencia y la violación del derecho subjetivo del administrado por un acto administrativo, proceda a dictar su resolución anulando el acto impugnado y condenando a su progenitor, a quien obliga a que respete *lato sensu* el derecho subjetivo reclamado e inclusive, puede reformar o sustituir al acto administrativo impugnado. No debe ignorarse que son las autoridades administrativas las que auxilian a la justicia para que se cumplan efectivamente o de las que depende, en el caso de la justicia administrativa, su acatamiento o efectividad.

El Tribunal Fiscal, hoy conocido como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Órgano Jurisdiccional dotado de plena autonomía, es el encargado de impartir justicia administrativa resolviendo, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera completa e imparcial, regido por los principios de honestidad y gratuidad, para contribuir al avance del Estado de Derecho en México, al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático.

## BANES CONSTITUCIONALES

### 2.1 EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS Y SU ADOPCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

Antes de la Revolución Francesa en 1789, los tribunales judiciales o parlamentos, tenían el monopolio de la justicia administrativa; a partir de 1790 en Francia se reconocieron dos sistemas de impartición de justicia administrativa, el judicialista y el francés o administrativo.

Este sistema francés de jurisdicción administrativa surgió a partir de la interpretación que en ese entonces hicieron los revolucionarios franceses del principio de separación de funciones. Asimismo, el principio de la Legalidad de la administración produjo la imposibilidad para los tribunales ordinarios de inmiscuirse en las cuestiones administrativas, o de juzgar los actos de la administración, cualquiera que fuere su clase.

De esta manera, en la Constitución del año VII se creó el Consejo de Estado Francés, basado en una institución del antiguo régimen, llamada el consejo del rey, que tuvo facultades en los litigios y reglamentos de asuntos administrativos.

El Consejo de Estado, fue creado dentro de la esfera del poder Ejecutivo, pero independiente de la Administración Pública, como juez de los actos de la administración, cuya función principal era resolver las controversias administrativas; dicha competencia se adicionaba a través de su propia jurisprudencia, la cual seguía el principio de que todos los litigios administrativos sólo debían ser resueltos por ese órgano, negándole toda intervención a los jueces comunes. «Sin la jurisprudencia del Consejo de Estado no habría derecho administrativo en Francia».<sup>38</sup>

---

38 SERRA ROJAS, *op. cit.*, p. 799

El Consejo estaba dividido en salas administrativas, integradas por consejeros coadyuvantes de la función administrativa y en salas de lo contencioso administrativo, a los cuales, en opinión del Maestro Nava Negrete, no puede considerárseles como verdaderos órganos jurisdiccionales, ya que seguían el sistema de justicia retenida.

El nuevo sistema de impartición de justicia fue acogido por Europa, países africanos y un buen número de naciones latinoamericanas, como México; e incluso Estados Unidos e Inglaterra crearon organismos administrativos con funciones jurisdiccionales.

El 24 de mayo de 1872 se expidió en Francia, una ordenanza a través de la cual se modificó el sistema de justicia retenida y se dio paso al sistema de justicia delegada, lo que permitía que las sentencias del Consejo ya no estuviesen sujetas a la aprobación de los Ministros, siendo totalmente independientes de cualquier autoridad administrativa.

Los recursos contencioso administrativos, a los que nosotros denominaríamos procesos o juicios especializados, procedentes ante el Consejo son cuatro: de interpretación, el contencioso represivo, pretensiones de anulación y de plena jurisdicción, de los cuales el sistema mexicano adopta literalmente los dos últimos.

El recurso de interpretación jurídica, encuentra su razón en la interpretación que la autoridad realiza de la ley en que se apoya para emitir un determinado acto, lo cual puede causar una afectación a los gobernados; derivado de esta interpretación el Consejo de Estado Francés ha enriquecido tanto el contenido de su jurisprudencia, como el alcance y el sentido de la legislación vigente en Francia, basándose en una interpretación del juzgador, del Consejo de Estado Francés, y no del legislador.

El de represión como recurso especial es promovido por el interesado, afectado jurídicamente cuando la autoridad administrativa le impone alguna sanción administrativa, afectando su esfera jurídica, siendo la multa la sanción administrativa más usual.

El de anulación es el recurso a través del cual el juez se concreta al examen de la legalidad del acto impugnado, limitándose a señalar la nulidad de la resolución por ser ilegal; sin embargo en el recurso de plena jurisdicción además de declararse la nulidad del acto, se condena a la autoridad a un determinado actuar, para restituir al particular en el goce de sus derechos afectados.

En la Constitución de Cádiz de 1812, promulgada tanto en España como en el virreinato, se recogió la idea de un Consejo de Estado, como Consejo del Rey, con jurisdicción en todos los asuntos en materia gubernativa, sin embargo no encontró una inmediata aplicación, pues no se señalaron ni el procedimiento ni la estructura que éste debía adoptar. Por lo cual seguía prevaleciendo durante los primeros años del siglo XIX la idea de que las controversias correspondían dilucidarlas al poder judicial, a la manera de la Constitución norteamericana.

## 2.2 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

La Constitución de 1824 inspirada en la Constitución de Cádiz de 1812 e influenciada por la Constitución Norteamericana, dividió a México en diecinueve estados y cinco territorios; facultó a cada uno de los Estados para elegir gobernador y asambleas legislativas propias, como se hacía en los Estados Unidos. Adoptando la doctrina de Montesquieu se dividió el Gobierno Federal en los tres Poderes: el Legislativo integrado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores; el Ejecutivo ejercido por el Presidente o en su ausencia el vicepresidente y el Judicial que en su más alto nivel se le atribuyó a la Suprema Corte de Justicia. Basada en este principio se determinó que los conflictos administrativos serían planteados ante los tribunales del Poder Judicial.

En esta Constitución se acepta el rígido sistema tradicional judicialista con división de poderes, que más tarde va a dar paso al sistema contencioso material,

principalmente en la Constitución de 1857, asimismo, estableció un sistema de tribunales, determinando que el Poder Judicial residiría en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.

En la fracción II de su artículo 137 se reconocía como facultad de la Suprema Corte de Justicia la de terminar las disputas suscitadas sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por sus agentes.

En esta Constitución se creó un Consejo de Gobierno, regulado en el artículo 116, fracción IX, en la que se dispone que las atribuciones de este Consejo se extienden a «dar su dictamen en las consultas que le haga el presidente a virtud de la facultad XXI del artículo 112 y en los demás negocios que le consulte».

El presidente tenía entre otras las siguientes atribuciones: artículo 112, fracción XXI: «Conceder el pase o retener los derechos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptas, con consentimiento del congreso general, si contienen disposiciones generales; oyendo al senado y en sus recesos al Consejo de Gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos». Así comenzamos a contar nuestra vida jurídica con unas cuantas defensas judiciales que el particular esgrimía en contra de la Administración.

### 2.3 LAS SIETE LEYES CENTRALISTAS DE 1836

En estas leyes además de contener importantes derechos del hombre, establecen los principios centralista, plutocrático y de tolerancia religiosa; se suprimió la división del territorio por estados, los cuales fueron sustituidos por departamentos, reforzando el poder presidencial y creando además un cuarto poder, llamado el Supremo Poder Conservador, que era una Comisión de cinco personas encargadas de guardar la constitución y sostener el equilibrio constitucional entre los poderes.

Sus principales facultades eran decidir sobre la nulidad de las leyes o decretos anticonstitucionales a petición del Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia o cuando menos 18 miembros del poder legislativo; decidir sobre la nulidad de actos anticonstitucionales del poder ejecutivo, a petición del Poder Legislativo o de la Suprema Corte; y decidir sobre la nulidad de actos de la Suprema Corte, a petición de uno de los otros poderes.

En la quinta ley se reconocía la materia contencioso administrativa al facultar a la Suprema Corte para conocer de las disputas judiciales que versaran sobre contratos o negociaciones celebrados por el supremo gobierno o por su orden expresa.

## 2.4 CONSTITUCIÓN DE 1857

Durante la segunda mitad del siglo XIX imperó la justicia administrativa impartida por los tribunales del poder judicial. Coadyuvó a esta situación el juicio de amparo, que por interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del artículo 14 de la Constitución de 57, se convirtió en el medio de control de la legalidad en todo el país y de todas las materias jurídicas, y por ende de la administrativa, federal y local. Esto hizo menos perceptible la necesidad de pensar en tribunales fuera de la órbita del Poder Judicial, con lo cual el mismo proceso administrativo quedaba sustituido por el amparo, razón por la que se consideraba ineficaz su implementación.

En la Constitución de 1857 en su artículo 50, se estableció el principio de la «división de poderes», con el cual se mantenía el sistema judicialista tradicional de la Constitución, la división del supremo poder de la Federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, determinando de manera expresa que en ningún caso podrán reunirse dos o más de dichos poderes en una sola persona o corporación. De esta forma, se encomendaba «a la autoridad judicial las controversias sobre garantías individuales y sobre aplicación de leyes federales, y como

la garantía individual puede ser violada por el poder administrativo y por él ser aplicada la ley federal que verse sobre deberes del individuo para con la sociedad, es evidente que el Poder Judicial puede decidir la controversia que nace acerca de la responsabilidad de obligaciones del individuo con la sociedad».<sup>39</sup>

El artículo 97 regulaba las atribuciones correspondientes a los tribunales de la Federación, los cuales conocerían de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; de las que se deduzcan del derecho marítimo y de aquellas en que la federación fuera parte. Por otra parte, los artículos 101 y 102 regulaban el juicio de amparo.

«Desde la promulgación de la Constitución de 1857, se impugnó el establecimiento del contencioso-administrativo en México; la Revolución de Ayutla había acabado con la legislación santanista. La Constitución restableció el principio de división de poderes entregando las controversias de lo contencioso-administrativo material al conocimiento del poder judicial».<sup>40</sup>

## 2.5 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

«La Constitución de 1917 es el fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX».<sup>41</sup>

En esta Carta Magna se recogió y mantuvo el principio de la división de poderes y el sistema judicialista, a partir del cual los tribunales judiciales eran competentes para conocer de las controversias administrativas, excluyendo defini-

---

39 PAILLARES, Jacinto, *El poder judicial o Tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Colección Clásicos del Derecho Mexicano, edición facsimilar, México, 1992, p. 10.

40 SERRA ROJAS, *op. cit.*, p. 804.

41 VÁZQUEZ ALFARO, *op. cit.*, p. 140

tivamente la idea de la creación de los tribunales administrativos, sin embargo se adiciona una excepción a lo establecido en el artículo 53 de la Constitución del 57, en los siguientes términos: «No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29»; agregándose un último párrafo limitativo a esta excepción, a través de la reforma de 1938 que a la letra dice «...En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.»

Asimismo, en dicha Constitución, siguiendo el sistema tradicional, en sus artículos 103 y 107 se regula el Juicio de Amparo, mismo que se tramitará ante los tribunales de la Federación, siendo que en el primero de los preceptos se fijó la competencia de los Tribunales de la Federación para resolver las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales, interpretada como un sistema de control de la legitimidad de los actos administrativos; mientras que el artículo 107 en su apartado IV dispone que «en materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal...» y el apartado V del mismo precepto declara competente a la Suprema Corte para conocer el amparo en materia administrativa cuando se reclamen sentencias definitivas no reparables por medios legales ordinarios; dejando así fuera de la concepción jurídica, durante el primer tercio del siglo XX, la idea de los tribunales contencioso administrativos, ya que durante dicho periodo el contencioso administrativo, incluido el contencioso tributario, permaneció en la esfera competencial del Poder Judicial Federal, pero a su lado subsistieron los procedimientos de autotutela de la administración activa a través de diversas leyes que sirvieron como antecedentes para la promulgación y publicación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

## 2.6 ARTÍCULO 104 CONSTITUCIONAL, EVOLUCIÓN Y TRASCENDENCIA; EN RELACIÓN CON EL 73 FRACCIÓN XXIX-H Y 122 BASE V CONSTITUCIONALES

Como se mencionó anteriormente, el surgimiento de los Tribunales Administrativos, en particular del Tribunal Fiscal de la Federación, fue calificado como violatorio de lo dispuesto por la fracción I del artículo 104 Constitucional, parte integrante del Título Tercero, Capítulo IV, denominado «Del Poder Judicial», precepto que encuentra su antecedente en la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, y en la cual se determinó como facultad de los Tribunales de la Federación, «conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de tratados celebrados con las potencias extranjeras».

De aquí se desprende que, como los actos administrativos de la autoridad federal pueden dar nacimiento a una controversia sobre cumplimiento o aplicación de leyes federales, se surte la competencia de los Tribunales de la Federación, en los términos de la parte del precepto transcrito.

En este precepto constitucional se apoya la tesis sostenida referente a que los tribunales administrativos han sido sustituidos en nuestro régimen por los tribunales federales, en su competencia ordinaria.

Sin embargo, en contra de esta argumentación se ha hecho valer la razón de que partiendo de una interpretación literal del precepto referido, la facultad atribuida estaba referida únicamente a las controversias surgidas dentro del orden civil y penal, quedando exceptuados los conflictos generados en el ámbito administrativo, pues es evidente que cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo del poder público, cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia de orden civil ni de orden criminal.

Dicha interpretación encontró sustento en la apreciación que doctrinarios efectuaron del artículo 14 Constitucional, que se refiere a juicios de orden civil o juicios de orden criminal, entendiendo que se está haciendo clara referencia con la primera expresión a juicios que no incluyen los que pudieran suscitarse con motivo de la actividad administrativa.

El 30 de diciembre de 1946 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual se reforma, por segunda ocasión, la fracción I del artículo 104 Constitucional, adicionándose un segundo párrafo, cuya redacción es la siguiente:

*«Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:*

*1. De todas las controversias de orden civil o penal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor los jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y demás territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.*

*En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos».<sup>42</sup>*

Con esta reforma se obtuvo el reconocimiento de la constitucionalidad, si bien en forma indirecta, de los tribunales administrativos al facultar al máximo órgano jurisdiccional de nuestro país para que conociera, por conducto de los recursos ordinarios instaurados por las leyes, de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estuviesen dotados de plena autonomía para dictar sus fallos<sup>43</sup>; quedando así superado el

42 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 30 de diciembre de 1946, p. 2.

43 VÁZQUEZ ALFARO, *op. cit.*, p.148.

defecto del Tribunal Fiscal de la Federación, creado diez años atrás, cimentando su constitucionalidad.

Esta reforma fijó dos caracteres esenciales a los tribunales administrativos: sólo por ley federal se podrían crear, es decir, se reservaba al Congreso de la Unión dictar la ley y por consecuencia las legislaturas locales estaban impedidas para dictar leyes instituyendo tribunales administrativos, ya que la reforma implantó exclusivamente tribunales administrativos federales, y por otro lado, se estableció la exigencia de que dichos tribunales contarán con plena autonomía para dictar sus fallos<sup>44</sup>, es decir de forma independiente de los órganos de la Administración Pública.

A partir de ese momento toda discusión acerca de la constitucionalidad de los tribunales administrativos en sentido orgánico, esto es, encuadrados en el marco del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial, aunque con plena autonomía decisoria, ya no tiene sino una significación histórica.<sup>45</sup>

Posteriormente, el 25 de octubre de 1967 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto a través del cual se reformaron diversos preceptos Constitucionales, entre los que encontramos nuevamente el 104 en su fracción I para quedar como sigue:

*«Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:*

*1. De todas las controversias de orden civil o penal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor los jueces y tribunales del orden común de*

---

44 NAVA NEGRETE, Alfonso, «Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Cronología de los Tribunales», en Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Órgano Informativo del TCADF, No. 2, Vol. 1, México, 1973, p. 50.

45 CARRILLO FLORES, Antonio, Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, UNAM, México, 1987, p. 184.

*los Estados, del Distrito Federal y demás territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.*

*Las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.*

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

*La revisión se sujetará a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo».<sup>46</sup>*

Con esta nueva redacción se reguló de forma exacta la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo, agregando que en la propia ley en que se fundara su creación, se establecería las reglas para desarrollar su vida interior y su actuar frente a los particulares.

Por cuarta vez se reformó la fracción I del artículo 104 constitucional, con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974, mediante la cual se modificaron los dos primeros párrafos de dicha fracción, que a la letra establecen:

---

46 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 25 de Octubre de 1967, p. 2.

«Artículo 104.- ...

*1. De todas las controversias de orden civil o penal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.*

*«Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones no sean impugnables, mediante algún recurso dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.*

*«La revisión se sujetará a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo».<sup>47</sup>*

A partir de las reformas mencionadas en este apartado, se empleó por primera vez a nivel constitucional el término de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, sentando las bases para la creación de éste tipo de tribunales, al menos en el ámbito del Distrito Federal; estableciendo la competencia otorgada a dichos tribunales, que es la de conocer las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares, así como el recurso procedente contra las resoluciones de estos organismos.

---

47 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 8 de Octubre de 1974, p. 4.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, se adicionaron la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104 y un párrafo final a la fracción V del artículo 107; se reformó el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y XI del artículo 107; y se derogaron los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En efecto, a través del mencionado decreto se adiciona la fracción I-B al artículo tratado en este apartado, cuya redacción era la siguiente:

*«Artículo 104.-...*

*I. ...*

*I.B De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo directo, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito, no procederá juicio o recurso alguno».<sup>48</sup>*

Mientras que la fracción XXIX-H del artículo 73, a que hace referencia quedó redactada de la siguiente forma:

*«Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:*

*...*

*XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;...»<sup>49</sup>*

48 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 10 agosto de 1987, p.3..

49 *Idem.*

El 25 de octubre de 1993 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto a partir del cual se reforma de forma sustancial el contenido del artículo 122, formando parte del Título Quinto denominado «De los Estados de la Federación y del Distrito Federal», para establecer las disposiciones relativas al gobierno del Distrito Federal y sus órganos de gobierno, determinando su autonomía jurídica y política; a partir de esta reforma, se establece en el inciso e) de la fracción IV del mencionado artículo 122 que la Asamblea de Representantes del Distrito tiene facultad para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares.<sup>50</sup>

Posteriormente, con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, a través de la cual se reforma el artículo 122, se dio el sustento para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como órgano local de gobierno, estableciéndose en su Base Quinta lo siguiente:

*«Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo..*

*Base Quinta. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración Pública local del Distrito Federal.*

*Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.<sup>51</sup>*

50 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 25 octubre de 1993, p.5.

51 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 22 agosto de 1996, p. 8-11.

## 2.7 CRITERIOS EN CONTRA DEL ESTABLECIMIENTO DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Previo a la modificación de la Carta Magna que reconoció la existencia de los Tribunales Administrativos, los argumentos esgrimidos en contra de la constitucionalidad del establecimiento del sistema contencioso-administrativo y en pro del sistema judicialista, fueron básicamente los siguientes:

PRIMERO.- Se dice que conforme al artículo 49 de la Constitución de 1917, sustancialmente idéntico al 50 de la de 1857, se prohíbe la reunión de dos o más de los Poderes en un solo individuo o corporación, y que al dotarle de facultades al Ejecutivo para juzgar en materia administrativa, se concentran facultades que corresponden exclusivamente al Poder Judicial, vulnerando el principio de separación adoptado entre los tres poderes.

El ministro Ignacio Luis Vallarta<sup>52</sup> emitió un voto al respecto, a través del cual sostuvo que el establecimiento de un sistema de justicia retenida, como el establecido en la Ley de Lares de 1853, era contrario al artículo 50 de la carta de 1857, antecedente directo del artículo 49 de la actual, conforme al que *nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación*.

Asimismo consideró que el conocimiento por las autoridades administrativas del «contencioso-gubernativo» resultaba contrario a lo establecido por artículo 16 Constitucional, porque ninguna ley sin violar ese precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle, pues decir lo contrario sería confundir la competencia constitucional de las autoridades.

---

52 VALLARTA, Ignacio Luis, *Votos. Cuestiones Constitucionales*, Tomo IV, Editorial Porrúa, 5ª edición, México, 1980.

Jacinto Pallares, en su obra *«El Poder Judicial»*, asienta que estando perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y los otros poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas en nuestro Código Político y leyes secundarias, es casi imposible ningún conflicto jurídico entre ellos y, por lo mismo, no hay lugar al juicio contencioso-administrativo, toda vez que dicha materia es exclusiva del conocimiento del Poder Judicial, que es el encargado de decidir las controversias que se promuevan sobre responsabilidades públicas o privadas de los individuos.<sup>53</sup>

SEGUNDO.- Se sostiene que el establecimiento de tribunales administrativos está en oposición con la prohibición del artículo 13 constitucional, según el cual «nadie puede ser juzgado...por tribunales especiales» y sólo «subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar», y al ser considerados los Tribunales Administrativos como tribunales especiales, resultan inconstitucionales.

TERCERO.- También deriva un argumento del artículo 14 de la Constitución, pues de este precepto «surge la obligación para el Poder Público de seguir un juicio cuando pretenda privar a un particular de algún derecho que esté en el patrimonio de éste, ya provenga de un acto civil o de reconocimiento u otorgamiento del órgano gubernamental.»

CUARTO.- Resulta también violado el artículo 17 Constitucional, pues siendo la garantía individual en él consignada, una limitación para el Poder público, se entiende que la Administración Pública no puede hacerse justicia a sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Frente a tal discusión entre el sistema judicialista y el contencioso administrativo, se erigieron dos tesis por parte de los doctrinarios que buscaban dar una solución a tal controversia.

---

53 PALLARES, *op. cit.*, pp. 7-10.

La primera sostenía que las controversias suscitadas por actos de la Administración eran competencia propia del Poder Judicial, las cuales conocía de acuerdo con los procedimientos ordinarios; esta tesis sostenía que no podía considerarse la existencia de una sola de las cuestiones contencioso-administrativas que no esté comprendida en los casos cuya decisión corresponda a los tribunales federales, toda vez que los mismos conocen de todas las controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de la Constitución o las leyes federales, de todas aquellas en que la Federación fuere parte, de las que versan sobre derecho marítimo, de las que se suscitan a consecuencia de los tratados con las naciones extranjeras, de las que se refieren a los agentes diplomáticos y cónsules y aquéllas en que las entidades federativas fueran partes interesadas; demostrando esta ligera enumeración cómo lo contencioso administrativo se haya involucrado dentro de la justicia amplísima que no ha existido en los regímenes centrales.

La segunda tesis, es aquella que sostuvo que el recurso de amparo sustituyó al contencioso-administrativo, en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857.

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

De aquí se desprende que, como los actos administrativos de la autoridad federal pueden dar nacimiento a una controversia sobre cumplimiento o aplicación de leyes federales, se surte la competencia de los tribunales de la Federación, en los términos de la parte del precepto transcrito.

En contra de esta argumentación se ha hecho valer desde luego la razón de que, conforme a los términos literales del repetido precepto, la competencia

otorgada se refiere sólo a las controversias del orden civil o criminal, y cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo del Poder público, cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia de orden civil o de orden criminal.

Corroborando esta tesis se debe tener presente que en otros preceptos de la misma Constitución el uso de los mismos términos orden civil y criminal, tiene el alcance exclusivo de su significación natural. Así, cuando en el artículo 14 se habla de juicios de orden civil y juicios de orden criminal, se está haciendo clara referencia con la primera expresión a juicios que no incluyen los que pudieran suscitarse con motivo de la actividad administrativa.

A la misma conclusión se llega si se examina el empleo de la expresión de juicios civiles en el artículo 107 constitucional, relativo a las bases del procedimiento de amparo.

Además, si el artículo 103 constitucional está usando los términos «controversia que se suscite por actos de la autoridad», no se explica cómo a renglón seguido, en el artículo 104, se use de los términos «controversia del orden civil» y que la intención sea la de que dentro de ellos queden comprendidos los que el artículo anterior había designado en forma tan precisa.

Sin embargo, a partir de la reforma publicada el 30 de diciembre de 1946 (referida en el apartado del artículo 104 constitucional), toda discusión acerca de la constitucionalidad de los tribunales administrativos en sentido orgánico, ya no tiene sino una significación histórica, puesto que, tanto esa reforma como las ulteriores extirparon cualquier indicio de inconstitucionalidad que pudiera advertirse, y es a partir de esta evolución legislativa que se reconoce la existencia de los Tribunales Administrativos como órganos especializados con plena autonomía decisoria.

## LIBRO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

### 3.1 LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL 1971

A finales de 1970, se dividió el Distrito Federal en 16 delegaciones, con el fin de mejorar la administración pública y lograr un acercamiento entre gobernantes y gobernados, promoviendo una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos y en general en todos los actos de gobierno, para mejorar el nivel de bienestar social de la población.

En ese contexto, y con el propósito de establecer una justicia administrativa ágil y eficaz en el Distrito Federal, el 30 de diciembre de 1970, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Luis Echeverría Álvarez, en ejercicio de la facultad conferida por la fracción I del artículo 71 Constitucional, propuso la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta forma, el Maestro Jorge Olivera Toro, a quien le fue encomendada tan noble tarea, formuló el proyecto de la Ley del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal, en dicho ordenamiento se establece la creación de un Tribunal dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promovieran contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del entonces Departamento del Distrito Federal; buscando en todo momento que la justicia fuese impartida de forma expedita, pronta y pública, siendo dichos proceso carentes de formalidades y para lograr la consecución de ese propósito, el Tribunal, en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia.

El objetivo del sistema de justicia administrativa propuesto, tenía como eje principal el permitir al pueblo acceder de forma directa y sin formalismos, a un sistema en donde, en forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, se encontraran los mejores medios para lograr los fines de la justicia.

Se buscaba que todos los individuos presuntivamente agraviados pudieran tener acción ante el Tribunal, previéndose como causas para ocurrir ante él las siguientes:

- 1.- La incompetencia de la autoridad;
- 2.- El incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento;
- 3.- La violación de la ley o el no haberse aplicado la debida;
- 4.- La arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar tratándose de actos discrecionales y el retraso en la contestación a una pretensión particular.

En ese momento histórico, en que la búsqueda tanto de la eficacia en la actividad funcional de la Administración, como de la garantía auténtica de los derechos del particular se hacen patentes, se prepondera la necesidad de la existencia de instituciones jurisdiccionales independientes, autónomas, ajenas a toda influencia proveniente del poder que puedan, mediante contradicción en juicio, resolver de manera decisiva las controversias que surjan entre los particulares y la administración pública con motivos de los actos de esta última, logrando con ello mantener vigente la estabilidad del orden jurídico y la protección efectiva a los derechos del particular.

En consecuencia, y una vez aprobado el proyecto de Ley, por el Congreso de la Unión, el 31 de marzo de 1971 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal,

con lo cual nace a la vida dicho Órgano Jurisdiccional Autónomo, iniciando funciones el 17 de julio de ese mismo año.

Esta ley surgió con el objeto de colmar un vacío en la legislación del Distrito Federal y responder a una imperiosa necesidad de carácter social, advertida desde años anteriores, esto es, la necesidad de que los ciudadanos del Distrito Federal contaran con un instrumento legal, fácil y expedito ante el cual pudieran plantear quejas y reclamaciones contra actos de la administración pública local, el cual impartiera justicia en plazos breves, sin trabas burocráticas y sin procedimientos dilatorios, a través de controversias ventiladas a la luz pública; cubriendo además con una necesidad jurídica prevista en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 constitucional.

Al proponerse la creación de este órgano se tenía presente que desde siempre, han existido medidas para la protección de los derechos de los particulares, como lo son los medios indirectos y directos para asegurarse esos derechos. El medio administrativo directo presume la existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho existente del particular, y éste se interpone ante la misma autoridad que dictó el acto o ante su superior jerárquico, es decir, existen medios directos que llevan a la autoridad a examinar la decisión tomada, en cuanto a su legalidad y oportunidad, a instancia del particular; mientras que el medio indirecto es el control que ejercen las autoridades superiores sobre las que les están subordinadas, es decir, la vigilancia que sobre sí misma tiene la administración para el cumplimiento de la ley, que si bien busca la eficacia de la función, de modo indirecto da una garantía de orden y legalidad para el particular.

Con lo anterior se entiende que en el primero se solicita la reconsideración, para que la misma autoridad reconsidere su decisión y en el segundo se pide la revisión, para que el superior jerárquico revise la decisión del inferior a fin de saber si con ella lesionó el interés legítimo del particular quejoso y, de ser así, modificar la decisión tomada previamente por el inferior.

Sin embargo, el control que ejerce la administración sobre sus propios actos, ya sea por mecanismos directos o indirectos, está siempre sujeto a la voluntad de la propia administración, y por ende, sujeto a la inestabilidad propia de los diversos caracteres de los servidores públicos, y desde luego carente de la imparcialidad que la justicia necesita.

Lo anterior sin olvidar que el particular ha tenido y seguirá teniendo la vía judicial para la defensa de sus derechos en la noble institución mexicana del amparo.

Pero, con la creación del Tribunal Contencioso Administrativo, se puso al servicio del habitante del Distrito Federal, un medio ágil y eficaz para obtener pronta resolución en las controversias que puedan surgir entre sus intereses y los actos administrativos de las autoridades locales, de ahí su denominación tan particular, en la que el vocablo contencioso se refiere a la contradicción o desacuerdo respecto de un acto, un hecho o una omisión, mientras que la palabra administrativo alude a que ese desacuerdo es relativo a la Administración Pública.

Uno de los puntos, en los cuales se puso especial énfasis, fue el establecer con claridad el alcance de la materia contencioso administrativa, implicando aquellos casos en que un particular, persona individual o colectiva, fuese afectado por un acto administrativo, sin que ello implicara el que debiera considerarse materia contencioso administrativa una controversia por el simple hecho de que la Administración tenga intervención.

En su artículo 1° se asienta tanto la naturaleza jurídica, el objetivo principal, así como la competencia del Tribunal, redactado en los siguientes términos:

*«Artículo 1°.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos que forman parte de la com-*

*petencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Tendrá la organización y atribuciones que esta ley establece».<sup>54</sup>*

La excepción de la competencia establecida en la última parte del precepto invocado, se refiere a aquellas controversias que tienen su origen en un acto emitido por las autoridades en materia administrativa o fiscal, pero en el ámbito Federal; sin embargo, también debemos señalar que quedan excluidos de la competencia del Tribunal, las controversias que surjan entre la Administración y los particulares, pero derivadas de las relaciones de trabajo, ya que estos actos clasificados como internos, según lo estudiado en el Capítulo I de este trabajo, no conllevan la exteriorización de un acto de autoridad.

El TCADF obtuvo competencia en materia fiscal mediante el Decreto del 27 de diciembre de 1978, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1979, el cual entró en vigor tres días después; este ordenamiento modificó entre otros el artículo 21 de la Ley del Tribunal, otorgando facultad a sus Salas para conocer de los juicios promovidos en contra de resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal y se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal.

El Tribunal de nueva creación, surgió con base en tres principios fundamentales: Autonomía, Antiformalismo y el de igualdad entre las partes.

El Principio de la Autonomía se cumple en cuanto se confía la jurisdicción a un verdadero Tribunal, dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Distrito Federal, es decir, estamos ante un órgano jurisdiccional independiente de las autoridades, cuyos actos van a juzgarse;

---

54 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 17 de marzo de 1971, p. 23.

ya que es necesaria la garantía de la imparcialidad porque el proceso por antonomasia requiere de un órgano desinteresado, que contemple el problema jurídico con estricto apego a la Ley.

Respecto del Principio de la Antiformalidad, es recogido por la Ley del Tribunal, toda vez que esta tiene como finalidad que la justicia que se imparta en el Tribunal sea de forma expedita, pronta y pública, siempre carente de formalidades. Siendo que los requisitos formales que se instituyen son para asegurar el acierto de las decisiones jurisdiccionales y su conformidad con la justicia, no así como obstáculos que deban ser superados para alcanzar la realización de la justicia.

Por lo que hace al último de los principios referidos, es uno de los pilares de la justicia administrativa, pues es evidente que resultaría imposible la impartición de justicia si en el proceso las partes no tienen una base de igualdad; por ello se considera que sólo existe un proceso cuando la administración es capaz de despojarse de sus prerrogativas y aparecer como una parte más dentro del juicio.

Pues no obstante la gran diferencia que puede suponerse existe entre autoridades y particulares, la igualdad jurídica se compensa con la institución de la suplencia de la queja en la demanda, figura creada en beneficio del particular que se supone carente de recursos, de la clase económicamente desprotegida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia. A la par de dicha institución, se estableció también la ayuda a través de los defensores de oficio, cuyos servicios son gratuitos; siendo que con estas dos figuras se logra consolidar esa igualdad jurídica.

Otra de las grandes cualidades de este Órgano Jurisdiccional, es que el mismo nació como un Tribunal de Plena Jurisdicción, atribución que se estableció implícitamente tanto en el artículo 77, en el cual se señalaban los elementos que deberían contener las sentencias emitidas por ese Tribunal, así como en el 79, preceptos que a la letra señalaban:

«Artículo 77.- Las sentencias que dicten las salas del Tribunal no necesitarán formalismo alguno, pero deberán contener:

I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos y la apreciación de las pruebas;

II. Los fundamentos legales en que se apoyen para producir la resolución definitiva; y

III. Los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decrete.»

«Artículo 79.- Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado».<sup>55</sup>

En efecto, se buscaba que a través de las sentencias dictadas por el Tribunal se restableciera un derecho subjetivo infringido por la autoridad administrativa.

Sin embargo, con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1973, se modificaron dichos preceptos, con lo cual el Tribunal se convirtió en un órgano de simple anulación, significando un gran retroceso en la evolución y desarrollo del Tribunal como órgano jurisdiccional de plena jurisdicción, quedando la siguiente redacción:

«Artículo 77.- Las sentencias que dicten las salas del Tribunal no necesitarán formalismo alguno, pero deberán contener:

I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido;

II. Los fundamentos legales en que se apoyen para producir la resolución definitiva; y

---

55 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *op. cit.*, p.29.

*III. Los puntos resolutiveos en los que se expresaran los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare, el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien, la orden de reponer el procedimiento. Las salas deberán, al pronunciar la sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, pero, en todo caso se contraerán a los puntos de la litis planteada.»*

*«Artículo 79.- Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o a restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos».<sup>56</sup>*

Estos preceptos fueron modificados nuevamente seis años después, al publicarse el 3 de enero de 1979 en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a partir del cual el contenido del numeral 77 se transfirió íntegro al 79, mientras que el del 79 se recorrió al artículo 81, quedando de la forma siguiente:

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

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

*II. Los fundamentos legales en que se apoyen para producir la resolución definitiva;*

*III. Los puntos resolutiveos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare, el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada.»*

---

56 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 4 de enero de 1973, p.12.

*«Art. 81.- De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a restituir al actor en el goce de sus derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia».<sup>57</sup>*

Con la reforma antes referida, no hubo una modificación sustancial en cuanto al carácter de tribunal de simple anulación<sup>58</sup>, este retraso en materia contenciosa administrativa fue subsanado con la publicación de la nueva Ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el día 19 de diciembre de 1995, en la cual se reconoció expresamente en su artículo 1º la calidad de Tribunal de Plena Jurisdicción, disponiendo textualmente que:

*«Artículo 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».<sup>59</sup>*

Regulándose además, en su artículo 80 fracción IV, que «las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener. ...los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la

---

57 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 3 de enero de 1979, p.27.

58 La expresión «en los términos que establezca la sentencia» tuvo como sustento los argumentos consistentes en que «Un tribunal, por excelente que sea su procedimiento, sus integrantes y los propósitos que animaron su creación, no es eficaz si el cumplimiento de sus sentencias tanto en el tiempo como en la forma, quedan al arbitrio de la autoridad responsable. La experiencia obtenida en siete años y medio de funcionamiento del Tribunal, ha demostrado que en diversas ocasiones la sentencia que se dicta a favor de los particulares ha resultado nugatoria, toda vez que en la realidad ha quedado su cumplimiento a la interpretación y arbitrio de la autoridad responsable, determinar cuáles son los derechos afectados y la manera de restituirlos. Por ello, en el artículo 79, se faculta a las Salas para señalar en sus sentencias los lineamientos que deban seguirse para salvaguardar el derecho afectado al particular, sin que éste implique la sustitución de la autoridad administrativa en su esfera competencial», (Diario de los Debates, Senado de la República, México, 31 de diciembre de 1978, p. 4). sin embargo, y aun a pesar de las razones expuestas, no se discutió de forma expresa la posibilidad y necesidad de atribuirle nuevamente al Tribunal la facultad de la plena jurisdicción.

59 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 19 de diciembre de 1995, p. 38.

autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación».<sup>60</sup>

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ha sido el motivador, ejemplo y modelo, para crear este tipo de Tribunales en los Estados de la República, existiendo actualmente 24, y al igual que la mayoría de ellos, es un órgano jurisdiccional especializado en los juicios de los negocios administrativos independiente del Poder Judicial, lo cual no significa que se trate de Tribunales especiales que vulneren la garantía constitucional consagrada en el artículo 17, toda vez que la especialización encuentra su apoyo en la necesidad de que los magistrados que han de ejercer la jurisdicción tengan un determinado grado de conocimiento sobre la materia y un criterio de apreciación que garantice la impartición adecuada de la justicia administrativa, es decir, la actitud idónea para aplicar la norma de derecho que rige el caso contencioso, convirtiendo la norma abstracta en una situación jurídica existente.

En los sistemas de jurisdicción especializada se ventila la responsabilidad jurídica de la Administración actuando en relaciones jurídico públicas ante un órgano jurisdiccional.

Por último, se debe señalar que aun cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal surgió para proteger a personas pertenecientes a los sectores menos favorecidos de la población, a la par se contempla el llamado «Juicio de Lesividad», mismo que ya se establecía desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936, es el proceso que pueden instaurar las propias autoridades cuando consideren que se ha emitido, por ella misma, una resolución en favor de un contribuyente, que a su parecer es indebida y lesiva para la administración, la cual no puede revocarla válidamente por sí y ante sí, ni tampoco puede hacer gestión directa ante el particular para exigirle un determinado actuar, sino que para ello

---

60 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *op. cit.*, p. 48.

debe promover el juicio contencioso administrativo de lesividad ante el Tribunal Administrativo, reiterándose así el principio de igualdad entre las partes.

### 3.2 CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN

El control que la Administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los recursos administrativos es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y para dejarlo, en consecuencia, sin efecto, y más cuando en el seno de la Administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes.<sup>61</sup>

Por tal razón, los Tribunales Administrativos son también conocidos como el medio de control jurisdiccional de la legalidad de la actividad administrativa, ya que son los encargados de resolver las controversias o reclamaciones entre la Administración y los particulares, con motivo de la aplicación de una ley administrativa por parte de la Administración Pública, como sujeto de Derecho Administrativo, cuyo fin es mantener el equilibrio del orden público, permitiendo al particular defenderse y probar la ilegalidad del acto que lo afecta, evitando en lo posible que tal defensa pueda ser interferida por requisitos formales que atenten contra las garantía de audiencia y la garantía de administración de justicia pronta y expedita.

Este medio se traduce en un sistema de garantías que el Estado reconoce a los particulares en sus relaciones con la Administración<sup>62</sup>, que integrada por funcionarios o servidores públicos, es susceptible de errores y contingencias humanas.

«La Jurisdicción administrativa es un remedio establecido para tutelar derechos e intereses legítimos, al igual que el proceso ordinario, ya que siendo am-

---

61 FRAGA GABINO, *op. cit.*, p. 443.

62 SERRA ROJAS, *op. cit.*, pp. 787-788.

bos dirigidos a la protección de los derechos de carácter ordinario, pueden ser utilizados en forma refleja para la tutela de los derechos consagrados constitucionalmente.»<sup>63</sup>

Los Tribunales Administrativos, como tribunales de plena jurisdicción, al emitir sus fallos tienen la facultad de ordenar a la autoridad el cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado, sin que ello signifique una sustitución en las facultades propias e inherentes de la autoridad; pero al mismo tiempo los tribunales pueden precisar y determinar aquellos requisitos legales que la autoridad, estando obligada a ello, no haya observado durante un determinado procedimiento, o bien, aquellos que no se cumplieron al emitir las resoluciones dentro de dichos procedimientos, lo anterior con el objeto de que dichas irregularidades o errores sean subsanados por la propia autoridad, con lo cual puede decirse que a la par del objetivo de protección de los particulares frente a la Administración Pública, el contencioso administrativo busca el perfeccionamiento de las actuaciones de las instituciones públicas, como autoridades que son, lo cual redundará en un beneficio para el Estado y la sociedad.

---

63 VÁZQUEZ ALFARO, *op. cit.*, p. 20.

**capítulo  
segundo**

**JUICIO  
CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO EN EL  
DISTRITO FEDERAL**

# J U I C I O

## C O N T E N C I O S O

### A D M I N I S T R A T I V O E N

### E L D I S T R I T O F E D E R A L

#### 1. COMPETENCIA DEL TCADF

La competencia del Tribunal se delimita mediante *el sistema de la cláusula general*, lo cual le permite actuar respecto de todas las controversias jurídico-administrativas, inclusive la materia fiscal local del Distrito Federal desde 1980, exceptuando los casos de improcedencia determinados por su propia Ley,<sup>64</sup> sin necesidad de enumerar limitativamente o de ejemplificar las atribuciones, que deslindan las competencias de otros tribunales.

Conforme al artículo 20 de la Ley vigente que rige a este órgano jurisdiccional, se le atribuye a la Sala Superior la competencia de fijar la jurisprudencia del Tribunal; resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas; resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las Salas Ordinarias y Auxiliares; resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior; conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no

64 GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México 1982, p. 126.

formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley; calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados del Tribunal y, en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlos; y establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes.<sup>65</sup>

Ahora bien, el artículo 23 fija la competencia de las Salas del Tribunal, tanto de las ordinarias como de las auxiliares que se han creado por necesidades de las cargas de trabajo, a las cuales corresponde conocer de los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales; de los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades; de los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal; de los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera; de los juicios en contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos; de los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que

---

65 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo DVII, Número 14, México, 19 de diciembre de 1995, p.40.

éstas lo determinen; de los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes; de las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten; del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala; de los juicios que promuevan las autoridades para que sean declaradas nulas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal y; de las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>66</sup>

De conformidad con lo previsto en la última fracción del citado artículo 23, la competencia de las Salas Ordinarias y Auxiliares, puede estar reconocida expresamente en diversos ordenamientos del Distrito Federal, así encontramos que en un gran número de las leyes en materia administrativa y fiscal local, se establece como medio de defensa contra actos emitidos por autoridades competentes, según la materia que regulan, tanto el juicio de nulidad como el juicio de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; entre estos ordenamientos encontramos los siguientes: Código Financiero del Distrito Federal, Ley Ambiental del Distrito Federal, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Federal, Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal, Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal, Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas, Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, Ley del Deporte para el Distrito Federal, Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, Ley para

---

66 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *op. cit.*, p.42.

la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, Ley sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, Reglamento de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, Reglamento de la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, Reglamento de la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos del Distrito Federal en materia de Espectáculos Masivos y Deportivos, Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, Reglamento Taurino para el Distrito Federal, entre otros.

En efecto, la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se ha ido ampliando al paso del tiempo y conforme las necesidades de la sociedad se han ido acrecentando, y aun cuando su actividad preponderante es la de resolver controversias que se suscitan entre las autoridades administrativas del Distrito Federal y los particulares afectados, que promueven tanto el Juicio de Nulidad en contra de los actos o resoluciones que dichas autoridades dicten, ejecuten o traten de ejecutar, ya sea que se trate de personas físicas o bien de personas morales, así como el recurso de apelación cuando los particulares se estiman agraviados por las sentencias dictadas por las Salas Ordinarias y Auxiliares, también conoce de los juicios que se promueven en contra de resoluciones dictadas por autoridades fiscales locales mediante las cuales se determina la existencia de una obligación fiscal, ya sea que la misma se fije en cantidad líquida, o bien, cuando se den las bases para su liquidación, asimismo conoce de aquellas resoluciones que niegan al particular la devolución de un ingreso indebidamente percibido, así como de cualquier determinación que le cause agravio en materia fiscal, tal y como se contempla en el Código Financiero para el Distrito Federal.

Igualmente dentro de su competencia está el salvaguardar el Derecho de Petición consagrado y tutelado por el artículo octavo Constitucional, al conocer de aquellos juicios que se promueven en contra de la falta de contestación a las

promociones presentadas por los particulares ante cualquier autoridad administrativa del Gobierno del Distrito Federal.

De acuerdo con las necesidades que día con día deben resolverse, a partir del año de 1997, dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 93 se le dio competencia para conocer de aquellas resoluciones dictadas en contra de servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.

También, en el artículo 55 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito federal, con fecha 17 de septiembre de 1999, se le otorga competencia para conocer de las resoluciones que dicta la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal, cuando éstas causan algún agravio a los particulares que solicitan su preliberación.

Asimismo, al dotarse de competencia a la Procuraduría Social para resolver controversias que se suscitan en las relaciones condominales, el Órgano Jurisdiccional fue dotado también de competencia para conocer y resolver los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones emitidas por la mencionada Procuraduría. (Artículo 89 de la Ley de la Propiedad en Condominio de Inmuebles publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1998).

## 2. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD

De conformidad con lo regulado en el precepto 22 de la LTCADF, es improcedente el juicio de nulidad contra actos o resoluciones de autoridades que no sean del Distrito Federal; en efecto, es evidente que si el acto, materia de la litis, es emitido por una autoridad Federal o de otra Entidad Federativa o Municipal, el mismo no puede ser materia del juicio ante este Tribunal, pues sólo puede conocer de las controversias suscitadas por actos emitidos por los servidores públicos en su carácter de autoridades de la Administración Pública Local.

La disposición contenida en la citada fracción I formalmente es una causa de improcedencia del juicio, pero materialmente es una razón de incompetencia del Tribunal para conocer de las controversias referidas.

El segundo supuesto, fracción II, en el cual es improcedente el juicio contra actos o resoluciones del propio Tribunal; pues el mismo no es competente para conocer de sus propias decisiones, estableciendo la ley los medios de defensa con que cuentan tanto los particulares como las autoridades, que consideren que una sentencia emitida por el Tribunal es ilegal y por lo tanto les causa agravio. Esta fracción se apoya en los principios de seguridad jurídica, firmeza y cosa juzgada que rige a las sentencias.

Las fracciones III, IV, V y VI del mismo artículo nos dicen que es improcedente el juicio contra actos o resoluciones que:

- ❖ Sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor contra las mismas autoridades y el mismo acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean distintas;
- ❖ Hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo, promovido por el mismo actor contra las mismas autoridades y el mismo acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean distintas;
- ❖ Hayan sido consentidos expresa o tácitamente, y
- ❖ Hayan sido emitidos por autoridades administrativas del Distrito Federal, cuya impugnación mediante algún recurso u otro medio de defensa legal se encuentre en trámite.

En el primero y último supuesto se está frente a una resolución idéntica que ya fue impugnada a través de un medio de defensa, sea recurso administrativo o ante el propio Tribunal Administrativo, con ello se busca evitar la duplicidad de medios de defensa.

En el segundo caso se está en presencia de una controversia sobre la que ya se dictó sentencia por el propio Tribunal y por consiguiente se está frente a cosa juzgada.

En la hipótesis tercera se trata de una resolución «firme», contra la cual no puede interponerse recurso alguno ni jerárquico, es decir, ante el superior de la autoridad administrativa que emitió el acto, ni contencioso administrativo, pues la misma ya ha sido consentida por el particular a quien podría causar agravio, al no haber promovido ningún medio de defensa dentro del término que la legislación respectiva previene.

En la fracción V, se prevé también otro concepto de improcedencia, además del ya apuntado, conforme al cual no procede el juicio de nulidad contra actos o resoluciones que no afecten los intereses legítimos del actor, es decir, el acto de autoridad debe ser perjudicial para el titular del mismo a quien va dirigido. No puede un tercero impugnar un acto o una resolución cuando ha sido consentida por su titular, alegando que le lesiona un interés o le causa un agravio por el fenómeno de la repercusión, ya que no se está frente a un interés legítimo directo sino a uno resultante de efectos económicos.

La fracción VII textualmente dice que el juicio es improcedente contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al promovente; es decir, cuando se está frente a un acto de carácter general y abstracto, violatorio de la ley en que se apoya, no puede ser combatido en juicio de nulidad hasta en tanto no se exija su cumplimiento mediante resoluciones individuales y concretas.

El acto general y abstracto no causa agravio alguno en tanto la autoridad no aplique a casos concretos lo que en el mismo se establece, con violación del marco normativo.

En su fracción VIII reconoce como causal de improcedencia la inexistencia del acto o resolución impugnada, es decir, si del estudio que se realiza de las constancias

que obran en los autos de un asunto determinado, se desprende que no existe la resolución o acto emitido por la autoridad controvertida por el actor en sus conceptos de nulidad planteados en el escrito inicial de demanda, entonces no habrá materia para substanciar el juicio de nulidad, ya que tal existencia es un requisito *sine qua non* para su tramitación.

Por consiguiente, si no existe una resolución por escrito o bien, en el caso de los actos presuntos, no ha transcurrido el tiempo para que se considere configurada la positiva o negativa ficta, o bien el silencio administrativo, no se satisface esta característica.

Conforme a la fracción IX, debe estimarse improcedente un juicio cuando hubieren cesado los efectos de los actos o resoluciones impugnados, o no pudieren producirse por haber desaparecido el objeto del mismo; en ambos casos el juicio intentado carece de materia toda vez que el acto que motivo la controversia dejó de producir sus consecuencias jurídicas, por lo que se disipa la afectación en la esfera jurídica del particular.

El juicio de nulidad no será procedente contra actos o resoluciones que deban ser revisados de oficio por las autoridades administrativas del Distrito Federal, dentro del plazo legal establecido para tal efecto, como textualmente se fija en la fracción X del multicitado artículo; en estos casos cuya impugnación no corresponde al Tribunal, la ley aplicable debe señalar expresamente la exclusión del Tribunal como competente para conocer de esa materia, ya que de no existir un criterio claro y preciso, el Tribunal deberá conocer del asunto, en atención a la competencia que le es conferida.

En la penúltima fracción, modificada mediante el Decreto publicado el 29 de enero de 2004 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se adhirió una nueva causal, que se configura cuando no el actor no acredite tener interés jurídico, tratándose de aquellos casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 34 de la misma Ley, es decir, cuando el actor pretenda obtener una sentencia que le

permita realizar actividades reguladas; a partir de esta causal, el particular debe demostrar que a través del acto impugnado se está lesionando o violando un derecho subjetivo legalmente protegido, derecho que le faculta para acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

### **3. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ETAPAS Y TÉRMINOS**

El ordenamiento vigente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre del mismo año, regula en su título Segundo, denominado «Del Procedimiento», el juicio contencioso administrativo en materia local del Distrito Federal, estableciendo las disposiciones generales, etapas y términos de cada una de ellas.

El juicio de nulidad, como primera instancia, inicia en el momento en que el particular presenta su escrito inicial de demanda en la Oficialía de Partes del Tribunal; este escrito debe exhibirse dentro del término de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que se le hubiese notificado al afectado o del que se hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor de la misma, o de su ejecución. La demanda deberá interponerse por escrito dirigido al Tribunal y llenando los siguientes requisitos formales: Nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre; las resoluciones o actos administrativos que se impugnan; la autoridad, autoridades o partes demandadas; el nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere; la pretensión que se deduce; la fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan; la descripción de los hechos, y de ser posible, los fundamentos de derecho; la firma del actor; si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital; y las pruebas que se ofrezcan.

Asimismo, al interponer la demanda del juicio de nulidad, el actor necesariamente debe cumplir con otro requisito, que es demostrar su interés legítimo en el asunto, lo cual debe quedar acreditado fehacientemente para considerar procedente la demanda; sin embargo a partir de la publicación de las adiciones y reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se estableció que en aquellos casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, además del interés legítimo, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.

Una vez registrada y foliada la demanda por la Oficialía de Partes, dentro del término de veinticuatro horas de haberla recibido, es remitida a la Secretaría General de Acuerdos, en donde se turnará a la Sala que corresponda según el número progresivo de entrada que le haya sido asignado.

Recibida la demanda por el Presidente de la Sala de conocimiento, es turnada al Magistrado Instructor, para que éste, a través del Secretario de Acuerdos adscrito a su ponencia, que deba conocer del asunto de conformidad con el control u organización interna de la propia Sala, proponga al Presidente de la Sala el acuerdo que proceda según las particularidades del asunto, en el entendido de que deberá admitirla, siempre y cuando cumpla con todos los requisitos que la propia ley establece, en caso contrario, emitirá un acuerdo de prevención, para que la parte actora subsane la irregularidad detectada en el término de cinco días hábiles; si la parte actora no desahogase la prevención, o bien, si del estudio realizado se desprende que el acto impugnado se dictó en concordancia con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o la del propio Tribunal, o si encontrare motivo alguno manifiesto e indudable de improcedencia, se desechará la demanda.

No encontrándose irregularidades, o bien subsanadas éstas, deberá proponer al Presidente de la Sala dictar el auto admisorio, por medio del cual se mandará emplazar a las demás partes del juicio, autoridades demandadas y tercero per-

judicado, para que contesten dentro del término de quince días. En ese mismo acuerdo se citará a las partes para la celebración de la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de veinte días y dictará las demás providencias que legalmente procedan, como lo es la suspensión, solicitada por el actor, para evitar que se ejecute la resolución impugnada.

Para estar en condiciones de otorgar la suspensión, el Magistrado Presidente de la Sala deberá verificar previamente que con la misma no se afecten derechos de terceras personas o el interés social, así como que se cumpla con los requisitos legales para que pueda concederse.

Asimismo, en este primer acuerdo, el Magistrado Presidente de Sala tendrá por ofrecidas las pruebas que conforme a derecho procedan, aquellas que el actor haya acompañado a su escrito inicial de demanda, en caso de que se advierta que alguna de las pruebas señaladas por la parte actora en su escrito inicial de demanda no obran en el expediente, se ordenará en ese mismo acto, la exhibición de las mismas, pudiendo señalar como plazo máximo para su presentación el día y hora que se hayan señalado para la celebración de la audiencia.

Admitida la demanda, pasará el expediente al Magistrado Instructor de la ponencia que corresponda, quien será el encargado de continuar la instrucción hasta la audiencia; examinará el expediente, y en caso de encontrar la existencia de alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, propondrá a la Sala el correspondiente proveído en el que se dé por terminado el juicio.

El actuario adscrito a la ponencia a la que corresponda conocer el asunto, deberá practicar las notificaciones personales de todas las promociones y acuerdos, así como realizar las inspecciones oculares y las demás diligencias decretadas por el Magistrado instructor, en esta primera etapa debe notificar el escrito inicial de demanda y el acuerdo de admisión, tanto a las autoridades demandadas, como al tercero perjudicado.

De conformidad con lo establecido por el artículo 36 de la Ley del Tribunal, las resoluciones serán notificadas personalmente, dentro del tercer día a partir de aquel en que se pronunció la resolución: o por lista, al día siguiente de ser pronunciada, o por correo certificado con acuse de recibo, caso en el que la pieza postal deberá ser depositada en el correo al día siguiente de la resolución.

Dentro del término antes señalado, que correrá individualmente para las partes, las autoridades demandadas y el tercero perjudicado deberán presentar su contestación, refiriéndose a cada uno de los puntos contenidos en el escrito inicial de demanda, citarán los fundamentos legales que consideren aplicables y ofrecerán las pruebas que estimen pertinentes; en caso de que alguna de las partes no presentase en tiempo su contestación, el Magistrado Instructor declarará la preclusión correspondiente considerando confesados los hechos, salvo prueba en contrario.

Al igual que el escrito inicial de demanda, la contestación y el auto que al efecto emita el Magistrado Instructor, deberán ser notificados a las partes del juicio.

La Ley que rige al Tribunal establece que cuando se demande la nulidad de una resolución negativa ficta, se podrá ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma.

Verificadas todas estas etapas, se celebrará la audiencia, en el día y hora señalados, la cual tendrá por objeto desahogar en los términos de la propia Ley del Tribunal las pruebas ofrecidas y oír los alegatos correspondientes. La falta de asistencia de las partes, no impedirá la celebración de la audiencia.

La Audiencia se desarrollará de la siguiente manera: presentes los Magistrados de la Sala, ésta se constituirá en audiencia pública el día y hora señalados al efecto. A continuación el Secretario de Acuerdos convocará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de Ley deban intervenir en la

audiencia, y el presidente de la Sala determinará quienes deberán permanecer en el recinto y quiénes en lugar separado para llamarlos en su oportunidad.

En la primera etapa se admitirán y desahogaran las pruebas ofrecidas por las partes, en la audiencia de ley, determinándose aquellas que deban desecharse por no haber sido exhibidas, por considerar que son contrarias a derecho, por no estar relacionada con la litis planteada, o bien, cuando se trate de una confesional, que por ley no debe ser admitida.

Después de la recepción y desahogo de todas y cada una de las pruebas, las partes podrán formular sus alegatos por sí o por medio de sus representantes, ya sea en forma verbal o escrita. Una vez oídos los alegatos de ambas partes, el Magistrado a quien se hubiere turnado el asunto propondrá los puntos resolutivos y la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia.

Puede darse el caso que por lo complejo del asunto y por el número de constancias que integran el expediente se requiera de un plazo mayor para su estudio, bajo estas circunstancias el Magistrado Instructor podrá reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días, en cuyo caso corresponde al Secretario de adscrito a la ponencia formular el anteproyecto de sentencia si se trata de un juicio a su cargo, el cual deberá ser aprobado dentro del término señalado por el Magistrado Instructor.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de la Sala. La Sala del conocimiento, al pronunciar sentencia, suplirá las deficiencias de la demanda, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada, siendo que si se trata de un asunto en materia fiscal solamente se suplirán las deficiencias de la demanda siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio.

Las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener por ley la fijación clara y precisa de los puntos

controvertidos. Así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial, que siempre harán prueba plena; los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlo a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada; 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 ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación.

Las sentencias dictadas por las salas de conocimiento pueden determinar diversas situaciones: sobreseer el juicio cuando exista alguna causal de improcedencia o sobreseimiento, reconocer la validez del acto de autoridad, declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado o bien, declarar la nulidad para efectos.

Las sentencias que estimen fundado alguno de los conceptos de nulidad hechos valer por la actora, dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la propia sentencia.

#### 4. RECURSOS JURISDICCIONALES

En el Capítulo XII del Título Segundo de la Ley se regulan los recursos de reclamación y de apelación, los cuales no deben confundirse con los meramente administrativos, ya que a diferencia de aquellos estos se tramitan ante el propio Órgano Jurisdiccional.

##### *a) Recurso de Apelación*

Como segunda instancia dentro del juicio contencioso administrativo, está el Recurso de Apelación ante la Sala Superior del Tribunal, que de conformidad con lo

establecido por el artículo 87 de la ley que rige al Tribunal, procede en contra de las sentencias de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al proceso o juicio de nulidad; este recurso puede ser interpuesto por cualquiera de las partes que se considere afectada por la resolución de la Sala A quo, dentro del plazo de diez días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación de la sentencia que se impugna.

La Sala Superior, al admitir a trámite el recurso, designará a un Magistrado ponente, quien emitirá el auto de radicación del asunto y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga.

Vencido dicho término, el Secretario de Acuerdos de la Ponencia de la Sala Superior a quien haya correspondido el conocimiento del asunto y custodia del expediente correspondiente, de conformidad con la organización interna de la propia ponencia, formulará el anteproyecto de resolución en el recurso de apelación, conforme a los razonamientos del Magistrado de la ponencia de su adscripción, una vez aprobado el Magistrado dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días.

La sentencia del Recurso de Apelación se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de la Sala Superior, aquel Magistrado que esté en contra del criterio podrá emitir su voto particular, en el cual asentará sus fundamentos, motivos y razones.

Contra las resoluciones de la Sala Superior, derivadas de un recurso de Apelación, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior, mediante escrito dirigido a dicho Tribunal dentro del término de 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, independientemente del monto, en los casos siguientes:

- a) Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal;
- b) Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos;
- c) Cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento;
- d) Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones; y
- e) Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

En los casos no previstos, las autoridades podrán promover el recurso de revisión, siempre que el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso y el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal, al momento de emitirse la resolución de que se trate.

Por su lado los particulares, contra las resoluciones definitivas de la Sala Superior pronunciadas en el Recurso de Apelación, podrán optar por el Juicio de Amparo Directo, del cual conocen los Tribunales Colegiados de Circuito, en congruencia con lo establecido por los artículos 103 y 107 de la Constitución, de aquí el que se refiera al sistema mexicano de justicia administrativa como un sistema mixto, ya que adopta tanto el sistema administrativo francés como el judicialista anglosajón.

### *b) Recurso de Reclamación*

Este recurso es procedente contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualesquiera de las Salas o por los Magistrados, y se interpondrá ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido; asimismo, puede interponerse en contra de los autos de desechamiento del escrito inicial de demanda,

contra los actos que concedan o nieguen la suspensión, contra el señalamiento de fianzas y contra fianzas, contra la resolución dictada para hacer efectivas las garantías que se hayan otorgado con motivo de una suspensión, y por último contra el desechamiento de pruebas, los cuales deberán tramitarse ante la Sala Superior, son los únicos casos en los que conocerá poralzada de este recurso, pues de acuerdo con las reglas generales establecidas en los artículos 85 y 86 de la Ley que rige al tribunal este recurso de tramita y resuelve ante la propia sala de adscripción del Magistrado que haya dictado el acuerdo que se recurre.

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

Este recurso se substanciará con vista a las demás partes, por un término común de tres días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, la Sala resolverá lo conducente.

### *c) Queja*

En caso de incumplimiento por parte de las autoridades responsables, de la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el actor podrá acudir ante la Sala respectiva interponiendo el recurso de queja. Una vez admitido el recurso se dará vista a la autoridad responsable por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

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

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

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

## 5. DEFICIENCIAS DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Teniendo un objetivo principal tan importante como lo es la protección de los gobernados afectados por actos ilegales o arbitrarios, en la mayoría de los casos, emitidos por las autoridades administrativas y fiscales del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no ha logrado consolidarse como un verdadero Tribunal de Plena Jurisdicción, con la fuerza de un órgano de control jurisdiccional de la administración, toda vez que, para una gran parte de la sociedad a la que sirve, significa un medio ineficaz de defensa, pues en algunos casos los juicios que ante él se tramitan, lejos de ser una alternativa viable para el particular, se convierten en procesos cuyos formalismos y tecnicismos dificultan la impartición de justicia, cuyas sentencias resultan nugatorias en relación con las necesidades fácticas del gobernado, tanto por el tiempo que tardan en emitirlas, como por la falta de determinación de las mismas. Estas irregularidades son las que me llevan a reflexionar sobre la situación que guardan un sinnúmero de asuntos que actualmente se encuentran tramitados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En primer lugar se analizarán algunas de las complicaciones, que desde el punto de vista de la suscrita, enfrentan los juicios contencioso-administrativos

que se ventilan en este Órgano Jurisdiccional, determinando cuales son las razones que me llevaron a su estudio; en el entendido de que ello servirá como base para formular algunas de las propuestas que conforman el tema fundamental del presente trabajo de tesis, permitiéndome asimismo proponer diversas modificaciones o adiciones a la Ley que rige actualmente, que sustentadas en el presente estudio, podrían auxiliar en la actividad Jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

## 5.1 PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Podría considerarse el tema de la procedencia como una cuestión fácil de determinar, pues como ya ha quedado establecido, la competencia del Tribunal de conformidad con lo que establece el artículo 23 de su propia Ley, a partir del cual se desprende que el juicio de nulidad procede contra actos administrativos que las Autoridades Públicas del Distrito federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales.

En efecto, el juicio contencioso administrativo es procedente contra las resoluciones, actos o bien omisiones derivadas de la Administración Pública Local, en ejercicio de sus funciones de autoridad, en materia administrativa o fiscal conferidas por una norma jurídica.

Al referirse la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al término de actos administrativos contra los que puede interponerse el juicio de nulidad, es incuestionable que se refiere a actos de autoridad emitidos por un servidor público que se somete al régimen de Derecho Público, los cuales producen consecuencias jurídicas individuales, dejando excluidos aquellos que generan situaciones generales y abstractas; de la misma forma podemos afirmar que no se refiere únicamente a las resoluciones administrativas o aquellos actos con carácter de defini-

tivos, pues como quedo precisado en el primer capítulo, existen actos calificados como preliminares que pueden ser impugnados por esta vía.

Asimismo, hay actos en los que el Ejecutivo interviene como persona de derecho civil, tal es el caso de los Contratos de Obra Pública, de Adquisiciones, de Arrendamientos, de Prestación de Servicios, entre otros, los cuales si bien están sujetos al régimen del Derecho Privado, también lo están al Derecho Público, toda vez que existen leyes que regulan la materia de contratos, cuando la Administración Pública funja como parte. De tal manera que los contratos que celebra la Administración Pública también son actos administrativos, que regulados por un sistema mixto, son materia del juicio contencioso administrativo.

De esta forma, y aun cuando no se reconozca expresamente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene facultad para conocer de cualquier acción que pudiera intentar alguno de los contratantes, con relación a los contratos de naturaleza administrativa en que sea parte la Administración Pública del Distrito Federal, y que se refiera a interpretación o incumplimiento, lo cual puede dar lugar a exigir su cumplimiento o su terminación.<sup>67</sup>

Al respecto encontramos que la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, establece en la fracción VIII de su artículo 17 que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo será competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones dictados, ordenados, ejecutados o que se pretenda ejecutar, por autoridades administrativas, fiscales o entidades de la Administración Pública Paraestatal o de los Municipios de dicho Estado, cuando estas últimas actúen en carácter de autoridad, que se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sean parte el Estado o los Municipios, o sus entidades paraestatales o paramunicipales.

---

67 TREVIÑO GARZA, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Editorial Porrúa, 3a edición, México, 2003, p.86.

Debiera establecerse de la misma manera en nuestra Ley, ya que es evidente que al celebrar un Contrato, la Administración pública, sujeta al particular a condiciones exorbitantes, que aun cuando así los establece la ley de la materia, resultan arbitrarios, frente a las cuales el particular debe tener una opción de defensa, si se considera que las mismas no son de materia civil.

Por último debemos mencionar aquellos actos administrativos, que son emitidos por el Poder Judicial o por el Poder Legislativo, en ambos casos, y aun cuando formalmente los actos que emiten son de naturaleza judicial o legislativa, hay actos que emanan de estos poderes de los cuales corresponde conocer al Tribunal, por su contenido eminentemente administrativo.

## **5.2 CÓMPUTO DE LOS TÉRMINOS PARA LA INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA**

Uno de los primeros obstáculos que deben superarse para poder intentar el juicio de nulidad, es presentar la demanda dentro del término que establece la Ley del Tribunal, cuestión al no estar regulada de forma clara impide al gobernado la impartición de justicia administrativa por parte del Órgano Jurisdiccional.

Conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el término para interponer la demanda, en contra de los actos o resoluciones de las autoridades de la Administración Pública Central y Paraestatal del Distrito Federal, es de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que se le hubiese notificado al afectado o del que hubiere tenido conocimiento u ostentado como sabedor de la misma, o de su ejecución.

La redacción de este precepto ha significado una confusión para su adecuada interpretación y aplicación, lo que ha derivado en el sobreseimiento de diversos juicios, en los cuales la demanda presentada resultó extemporánea debido a la

forma en que se realizó el cómputo del término para la interposición de la misma, configurándose la causal de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 72 de la Ley del Tribunal, que expresamente señala que el juicio ante éste Tribunal es improcedente contra actos y resoluciones que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos, aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por la ley.

Del análisis que se realiza del precepto mencionado, se desprende que en el mismo se reconocen tres hipótesis o reglas diferentes a partir de las cuales debe formularse el cómputo del término de los quince días dentro de los cuales ha de presentarse la demanda de nulidad para tenerla como oportunamente recibida:

1. A partir de la fecha de notificación;
2. En la fecha en que hubiere tenido conocimiento o en que se hubiere ostentado como sabedor; y
3. En la fecha en la que haya conocido de su ejecución.

En las últimas dos hipótesis normativas no existe dificultad alguna para su interpretación, ya que en ambos casos el término empieza a correr a partir del día hábil siguiente a aquel en que el actor declare, bajo protesta de decir verdad, que tuvo conocimiento del acto o bien de la ejecución del mismo; por lo que al no existir cédula de notificación o alguna constancia donde se demuestre fehacientemente la fecha de notificación practicada por la autoridad para dar a conocer y entregar al particular el acto impugnado, queda a la palabra de este último el fijar la fecha en que se dio por enterado del acto que le causa el perjuicio o bien de la ejecución del mismo.

Sin embargo, el criterio aplicable no puede ser el mismo para el primer supuesto, ya que la notificación se compone de dos momentos, el primero en el que se realizan los actos materiales de la notificación, cuando se comunica al interesado la resolución o acto de autoridad, y el segundo momento en el que la Ley considera que se ha realizado propiamente la notificación, cuando surte sus efectos

legales, que es cuando surge a la vida jurídica y vincula al afectado con el contenido de lo que se determina en la resolución notificada. De tal manera que una notificación no se considera jurídicamente hecha sino hasta el momento en que surta plenamente sus efectos, lo cual sucede al día hábil siguiente a aquel en que se realizan los actos materiales de la misma.

Sirva de apoyo de este razonamiento la jurisprudencia número 38 emitida por la Sal Superior del Tribunal, Tercera Época, número S.S./J. 38, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 15 de abril del 2005, que a la letra dice:

*«DEMANDA DE NULIDAD. TÉRMINO PARA INTERPONERLA ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, SI SE ACREDITA QUE LA RESOLUCION IMPUGNADA FUE NOTIFICADA EN DETERMINADA FECHA.- El artículo 43 de la Ley que rige a este Tribunal, en su primer párrafo establece que el término para interponer la demanda en contra de los actos o resoluciones de las autoridades de la Administración Pública Central y Paraestatal del Distrito Federal, cuando las entidades de ésta, actúen con el carácter de autoridades, será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se hubiese notificado al afectado. En este caso, la notificación legal de la resolución impugnada es un acto procesal vinculado a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, del contenido de este precepto podemos desprender que el acto procesal de notificación debe entenderse como el medio específico a través del cual se produzca la certeza de que el particular afectado por el acto que se notifica tuvo pleno conocimiento del mismo, lo que supone que sea de tal manera, claro, fidedigno y completo, que se encuentre en posibilidad de defenderse de él. Esto explica que jurídicamente sólo se puede hablar de notificación cuando se han cumplido los dos momentos de la misma, el dar a conocer conforme a las reglas procesales respectivas el acto o resolución y el que surta sus efectos. Por ello, cuando en el artículo 43 de la Ley que rige a este Tribunal, señala el plazo de quince días contado a partir del día siguiente al en que se hubiese notificado al afectado, debe entenderse que el cómputo de este término sólo podrá hacerse después de que la notificación se perfecciona jurídicamente, o sea, cuando surte sus efectos».*<sup>68</sup>

68 GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, México, 15 de abril de 2005, p. 3.

Así, como ejemplo encontramos que la propia Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, que es la que tiene por objeto regular los actos y procedimientos administrativos de la Administración Pública del Distrito Federal, establece en su artículo 74 que «los términos se contarán por días hábiles, salvo disposición en contrario. Empezarán a correr a partir del día hábil siguiente al en que surtan sus efectos las notificaciones respectivas y serán improrrogables»,<sup>69</sup> por lo que el término de quince días hábiles a que hace referencia el precepto de la Ley del Tribunal no debe computarse a partir del día siguiente a aquel en que se practicó la notificación, sino deberá iniciar el día hábil posterior a aquél en que la notificación surta sus efectos legales. De igual forma el Código Financiero del Distrito Federal, que es el que regula los actos y procedimientos fiscales, reconoce la misma regla para las notificaciones.

Es menester aclarar que al computar el término de los quince días a que se refiere el artículo 43, no pueden aplicarse los términos establecidos en los artículos 40 y 44 de la propia Ley del Tribunal, ya que estas disposiciones se refieren a aquellas actuaciones y notificaciones que se den durante el desarrollo del juicio contencioso administrativo, y debe entenderse que la notificación del acto o de la resolución administrativa se rige por la propia ley del acto, por lo que deben aplicarse las reglas que para éste se señalan.

Como excepción al criterio planteado en párrafos anteriores, encontramos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable para el Distrito Federal, establece en su artículo 45 que:

*«En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.»<sup>70</sup>*

69 GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, México, 21 de diciembre de 1995, p. 14.

70 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 4 de diciembre de 1997, ley aplicable a los servidores públicos del Distrito Federal de conformidad con lo establecido en el artículo segundo transitorio del Decreto por

Siendo que el Código Federal de Procedimientos Penales establece en su artículo 182-B que «las notificaciones personales surtirán efectos el día en que hubieren sido practicadas y las efectuadas por edictos el día de su publicación».<sup>71</sup>

Razón por la cual las notificaciones surtirán efectos el mismo día que sean practicadas, y en tal virtud el término para interponer la demanda del juicio de nulidad se sujetará a lo establecido en este cuerpo normativo.

### 5.3 FORMA DE DEMOSTRAR EL INTERÉS LEGÍTIMO Y EL INTERÉS JURÍDICO. CASOS EN QUE SE REQUIERE DEMOSTRAR CADA UNA DE LAS FIGURAS SEÑALADAS

El texto de la Ley del Tribunal que estuvo vigente hasta 1995 señalaba que solo podrían intervenir en el juicio las personas que tuvieran un interés jurídico en que fundaran su pretensión; con las reformas de 1996 se modificó esta situación para quedar de la siguiente forma: «Sólo podrán Intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo».

Esta modificación constituyó un gran avance, ya que el interés jurídico se traduce en la titularidad de un derecho subjetivo de orden público, cuyo desconocimiento o violación de su contenido da motivo al ejercicio de una acción de índole jurisdiccional, lo cual necesariamente implica probar que tiene no sólo un derecho tutelado jurídicamente, sino un reconocimiento público que en ocasiones se materializa en la forma de una autorización, permiso o licencia, mientras que para acreditar el interés legítimo no es indispensable contar con tal reconocimiento público, basta con acreditar que la pretensión que se deduce cuenta con un fundamento o respaldo normativo; al respecto encontramos que el propio Tribunal

---

el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicado en el Diario Oficial de la Federación, miércoles 13 de marzo de 2002, p. 78.

71 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 19 de Diciembre de 2002, p. 5.

emitió la Jurisprudencia S.S./J.2, de la Tercera Época, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 8 de diciembre de 1997, que a la letra dice:

*«INTERÉS LEGÍTIMO Y FORMA DE ACREDITARLO.- Cuando un acto de autoridad afecta directa o indirectamente los derechos de una persona física o moral, causándole agravio, y la ley la faculta para impugnarlo, se configura el interés legítimo, que podrá acreditarse ante este Tribunal con cualquier documento legal o cualquier elemento idóneo que compruebe fehacientemente que se trata de la agraviada».*<sup>72</sup>

Asimismo encontramos un criterio jurisprudencial que a la letra dice:

*INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.*

*De los diversos procesos de reformas y adiciones a la abrogada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y del que dio lugar a la Ley en vigor, se desprende que el legislador ordinario en todo momento tuvo presente las diferencias existentes entre el interés jurídico y el legítimo, lo cual se evidencia aún más en las discusiones correspondientes a los procesos legislativos de mil novecientos ochenta y seis, y mil novecientos noventa y cinco. De hecho, uno de los principales objetivos pretendidos con este último, fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Así, el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.*

---

72 GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, México, 26 de Noviembre de 1998.

*Contradicción de tesis 69/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 15 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan Díaz Romero. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot.*

*Tesis de jurisprudencia 141/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil dos.*<sup>73</sup>

La anterior reforma permitió que el particular agraviado pudiera recurrir al juicio de nulidad, siendo suficiente para ello acreditar el interés legítimo, pudiendo acreditar tal requisito con el propio acto recurrido en el que la autoridad le hubiese reconocido la personalidad con la que viene a juicio, es decir, que dicho acto estuviese dirigido a nombre del particular o que en el mismo se le hubiese identificado en su calidad de infractor, pues con estas acciones se afecta indudablemente su esfera jurídica, lo cual lo legitima para defenderse.

Sin embargo, este avance decayó con las reformas publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de enero del 2004, la redacción del precepto que regulaba el interés legítimo se adicionó con un segundo párrafo cuya redacción es la siguiente:

*«En los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.»*

La adición referida encuentra su justificación en la publicación, en la misma fecha, del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, a través del cual se pretende lograr el reordenamiento en materia de anuncios y publicidad exterior, principalmente, pues los mismos han proliferado de forma desordenada y fuera del

---

73 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SU GACETA, Novena Época, Instancia Segunda Sala, Tomo XVI, Diciembre de 2002, Tesis 2a/J.141/2002, p. 241.

marco legal, significando un severo problema, por lo que es evidente que lo que se busca es una forma de controlar este tipo de actividad, salvaguardando el bienestar de los habitantes del Distrito Federal, así como la imagen urbana; pero aun cuando éste es el objetivo principal de la reforma, la redacción de la hipótesis jurídica abre una laguna en lo que al requisito del interés jurídico se refiere, ya que señala que deberá acreditarse el interés jurídico cuando el *particular tenga la intención de continuar con una actividad para la cual se requiere la licencia, el permiso, la autorización o el aviso*, cualquiera que sea la materia de esta actividad, no exclusivamente anuncios; ésta es una hipótesis por demás subjetiva, ya que en primer lugar evidentemente el gobernado difícilmente manifestará su intención de continuar con el ejercicio de una actividad fuera del marco legal, por lo que, no se está frente a un requisito que pueda ser acreditado fehacientemente pues ¿cómo se puede demostrar algo que no se quiere?, en cuyo caso sólo sería indispensable el interés legítimo para acudir a juicio, pero es difícil encontrar un elemento de prueba con el que el actor pueda evidenciar que su único interés es evitar la imposición de una sanción administrativa como lo es una multa pecuniaria; en todo caso correspondería a la autoridad la carga de la prueba para demostrar que el interés que se persigue es la continuación del desempeño de la actividad en cuestión.

Por otro lado, aun cuando el Tribunal declare la nulidad de un acto de esta naturaleza, ello no faculta al gobernado para que continúe realizando dicha actividad de forma ilícita, ni tampoco limita o restringe las facultades discrecionales de la autoridad para que verifiquen el cumplimiento de los requisitos que la ley señala para el desempeño de esa actividad, siempre y cuando sus actuaciones estén apegadas a derecho, sin violentar ninguna garantía en perjuicio del gobernado.

Ante este nuevo panorama, queda en incertidumbre la posibilidad del gobernado que se encuadra en esta situación jurídica, para obtener justicia pronta, ya que la propia ley impone un requisito diferente al del interés legítimo, que a

su vez queda sujeto a una valoración previa por parte del Magistrado, para considerar procedente o no la acción sin que exista aun criterio jurisprudencial alguno que permita conocer con mayor exactitud la intención del legislador.

#### 5.4 NOTIFICACIONES

La notificación puede entenderse en *lato sensu* como un acto jurídico formal, cuya finalidad, es dar a conocer un acto o resolución a la persona o a la parte en un juicio, a la que se le reconoce como interesada en su conocimiento o se le requiere para que cumpla con un acto procesal.

La notificación es un acto procesal vinculado a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional. Del contenido de este precepto se infiere el propósito del Constituyente, de que ninguna persona pueda ser afectada en su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sin haber tenido oportunidad de defenderse en forma adecuada. Por derivación de ese principio constitucional, el acto procesal de notificación debe entenderse como el medio legal específico a través del cual se da conocer a las partes o a un tercero el contenido de un acuerdo o una resolución, con lo cual se produce la certeza de que el particular afectado por el acto que se le notifica tuvo pleno conocimiento del mismo, lo que supone que sea de tal manera claro, fidedigno y completo, que se encuentre en posibilidad de defenderse de él. Esto explica que, jurídicamente, sólo se puede hablar de notificación cuando se han cumplido los dos momentos de la misma: el dar a conocer conforme a las reglas procesales respectivas el acto o resolución y el que surta sus efectos. Consecuentemente, cuando la ley señala que algún acto se debe realizar dentro de un término contado a partir de la fecha de notificación correspondiente, debe entenderse que el cómputo de ese término sólo podrá hacerse después de que la notificación se perfecciona jurídicamente, o sea, cuando surte sus efectos.

Dentro de nuestro sistema procesal la notificación es un acto a cargo del órgano del Estado encargado de conocer determinado asunto y, como acto jurídico, está revestida de ciertas formalidades que deben cumplirse, su documentación integra un documento público, razón por la cual es necesario que el acto haga mención del cumplimiento cabal de todas las formalidades exigidas por la ley, porque es un principio que los instrumentos públicos deben probar su legalidad por sí mismos; y esto impone la necesidad de que la diligencia se ajuste estrictamente a los lineamientos establecidos por la ley, no por simple formulismo, sino porque es el único medio de que su eficacia se encuentre asegurada.

Conforme al artículo 39 de la Ley que rige al Tribunal las notificaciones se harán de la siguiente manera:

A las autoridades: a) personalmente o a sus representantes si estuvieren presentes en el Tribunal o en la sede de sus respectivas oficinas; b) personalmente o a sus representantes legales, cuando se trate de las resoluciones definitivas y; c) por correo certificado con acuse de recibo suscrito por cualquiera de los señalados en el inciso anterior, cuando no haya sido posible la notificación personal. La pieza postal deberá ser depositada en el correo al día siguiente de la fecha de la razón en la que conste que no pudo ser recibida personalmente.

A las personas físicas o morales: a) personalmente o por correo certificado con acuse de recibo tratándose de la primera notificación en el negocio; de la resolución definitiva; si dejaren de actuar durante más de sesenta días y; b) cuando la sala del conocimiento estime que se trata de un caso urgente o que haya motivo para ello; fuera de los casos señalados en la hipótesis anterior, las notificaciones a las personas físicas o morales se harán personalmente en el Tribunal si se presentaren dentro de las veinticuatro horas siguientes a las que se haya dictado la resolución, o por lista autorizada que se fijará a las 13:00 horas en sitio visible en el Tribunal; y cuando el servicio postal devolviera por cualquier causa un oficio de notificación, ésta se hará personalmente y cuando no fuere posible, en los términos de la fracción anterior.

En el entendido de que, conforme lo determina el artículo 42 de la Ley del Tribunal, la notificación omitida o irregular se entenderá hecha a partir del momento en que el interesado se haga sabedor de la misma, salvo cuando se promueva su nulidad, en cuyo caso la propia ley en su artículo 45 fija que el particular afectado podrá solicitar la nulidad de una notificación irregularmente practicada ante la Sala que conozca del asunto que la motivó, antes de que se pronuncie sentencia, debiendo resolverla de plano, sin formar expediente y una vez declarada la nulidad se repondrá el procedimiento a partir de la notificación irregular.

Dada la interpretación armónica de estos preceptos, debe entenderse que en aras de una protección al particular, se reconoce el derecho del afectado por una notificación omitida o irregular a promover su nulidad, sin embargo por ser una cuestión que interfiere en la administración de justicia pronta y expedita, debiera preverse como facultad del propio Tribunal, para que de oficio pudiese determinar cuando así se desprendiera de autos, la existencia de una irregularidad de este tipo, imponiendo las sanciones correspondientes al servidor público responsable, que sin causa justificada haya incumplido con su obligación.

Asimismo, podría reconocerse, en aras de conservar el principio de celeridad, que cuando el afectado se haga sabedor de una providencia cuya notificación fue omitida o irregular, ésta se convalidara al comparecer dentro del juicio, pues resulta contrario el hecho de que se establezca como consecuencia única que deba reponearse el procedimiento a partir de la notificación irregular, pues si la finalidad de la notificación es hacer sabedor al destinatario del acto que le incumbe, puede quedar subsanada esta irregularidad si el particular se presentase en tiempo dentro del juicio, y siempre y cuando no se le deje en estado de indefensión, sin que con ello se exima al servidor público de la responsabilidad en que hubiere incurrido por no realizar la notificación conforme los requisitos que establece la ley y el que se le aplicara la sanción que correspondiere.

Asimismo, resulta oscura e imprecisa la redacción del precepto 45, antes mencionado, respecto a si puede promoverse o no la nulidad de las notificaciones

posteriores a que se dicte la sentencia, por lo que aplicando las reglas de interpretación, se entiende que dicho precepto previene de manera amplia y general la nulidad de toda notificación que no se haga conforme a la Ley, a partir de lo cual se puede llegar a la conclusión de que la intención del legislador, fue la de que el incidente de nulidad de notificaciones no pueda promoverse después de pronunciada sentencia definitiva, cuando se impugnen las actuaciones anteriores a dicha sentencia dictada en el juicio; pero cuando la nulidad solicitada afecta actuaciones practicadas con posterioridad al fallo, como podría ser la propia notificación de éste, sí puede plantearse y resolverse el incidente de nulidad de esta actuación, pues de no ser así, se establecería un estado de indefensión ante hechos de suma importancia, como lo sería la notificación de una sentencia adversa, impidiéndose a la parte interesada agotar ante tal situación el medio de defensa correspondiente; sin embargo ésta es una situación que debiera quedar por demás clara en un precepto tan importante como lo es el que de manera tácita prevé el incidente de nulidad de notificaciones.

### 5.5 TERCEROS PERJUDICADOS. COMITÉS VECINALES

En el artículo 33 de la Ley que rige al Tribunal se señalan quienes serán partes en el procedimiento, en la fracción III se señala al tercero perjudicado, reconociéndole este carácter a cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal, o que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante, esta concepción es similar a la que se maneja en el Juicio de Amparo, materia en la cual el tercero perjudicado es la persona que tiene derechos opuestos a los del quejoso, razón por la cual su interés estriba en la subsistencia del acto reclamado.

En efecto, el tercero perjudicado es la parte interesada en sostener la legalidad del acto emitido por la autoridad, toda vez que es poseedor de un derecho

que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgó ese derecho, es vencida en juicio, por lo que, para que la sentencia que se dicte pueda depararle consecuencias jurídicas, de darse aquel supuesto, debe llamársele a juicio a fin de que exponga lo que a su derecho convenga.<sup>74</sup>

Para definir la persona que puede comparecer a juicio con el carácter de tercero perjudicado encontramos un criterio jurisprudencial que a la letra señala:

*«TERCERO PERJUDICADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. PARA TENER TAL CARÁCTER, ES NECESARIO SER TITULAR DE UN DE-RECHO PÚBLICO SUBJETIVO, CUYA EXISTENCIA DEPENDA DE LA SUBSISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. De los antecedentes legislativos del artículo 5o., fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo, así como de las tesis que ha sustentado al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que no basta para ser considerado como tercero perjudicado, el tener un interés simple derivado de la especial situación frente al acto reclamado, sino que es necesario acreditar un interés público subjetivo en el interés jurídico; esto es, la titularidad de un derecho o la afectación a él cuya existencia dependa de que el acto reclamado subsista».*<sup>75</sup>

En materia contencioso administrativa, ha resultado difícil la concepción del tercero perjudicado, dándose en la práctica asuntos en los cuales el actor al señalar al tercero perjudicado, refiere a personas que la misma considera convenientes para apoyar sus pretensiones, desvirtuando con ello el objetivo de la figura, pues es evidente que no se satisfacen los requisitos legales para que se les pueda considerar como parte en el juicio.

---

74 MARGAÍN MANATOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo, de anulación o de ilegitimidad*, Editorial Porrúa, 10ª edición, México, 2001, p.166.

75 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Novena Época, Instancia Décimo tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tomo: XVI, Septiembre de 2002, Tesis: 1.13o. A.61 A, p. 1463

Con la adición a la fracción III del artículo 33 de la Ley del Tribunal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 17 de agosto de 2000, se modificó esta figura, pues se determinó que en todos aquellos juicios de nulidad, cuya litis versara sobre la materia de uso de suelo, utilización de la vía pública y giros mercantiles, los Comités Vecinales tendrían invariablemente el carácter de terceros perjudicados, cuestión que sigue vigente, por lo que los mismos deben ser notificados dentro de las 24 horas siguientes a la presentación inicial del juicio de que se trate, respecto a la Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional que corresponda, a fin de que ofrezcan los medios de prueba y de defensa que procedan.

En el momento en el que se publicó esta reforma, resultó acertada, toda vez que habían nacido a la vida jurídica los Comités Vecinales, a través de la ley de Participación Ciudadana, integrados por habitantes de la propia demarcación territorial a la que representan, colonia, barrio o unidad habitacional.

Aun cuando la función principal de los Comités Vecinales es la de relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, es decir, representar los intereses de los vecinos de su colonia, hoy en día estos órganos han caído en desuso, toda vez que los mismos no significan una verdadera representación de los habitantes de un determinado lugar, sino simplemente una plataforma política y económica para aquellos que los integran.

Aunado a ello, encontramos que como consecuencia de las reformas inocuas formuladas a diversas leyes locales, entre ellas la de Participación Ciudadana, la existencia jurídica de los Comités vecinales es incierta, ya que de conformidad con dicho ordenamiento el 7 de julio del 2000 se debía haber electo a los nuevos

miembros de los Comités, pero por decreto de fecha 27 de diciembre de 2001, publicado en la Gaceta Oficial el 31 de enero de 2002, se adicionó a la Ley de Participación Ciudadana el artículo sexto transitorio que establecía que el proceso de elección de los Comités Vecinales no se realizaría hasta en tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal determinara lo conducente en la Nueva Ley de Participación Ciudadana, razón por la cual los integrantes de los Comités vecinales en funciones permanecerían en el desempeño de su encargo hasta la entrada en vigor de las reformas que determinen las figuras, los plazos y procedimientos correspondientes.

Sin embargo, a través del Decreto que reforma y adiciona la Ley de Participación Ciudadana, publicado el día 31 de diciembre de 2003, de conformidad con lo que se establece en su artículo segundo transitorio, se deja sin efectos lo dispuesto por el artículo sexto transitorio del Decreto publicado el 31 de enero de 2002, lo que conlleva a dejar inexistentes los Comités Vecinales que tenían participación en el juicio de nulidad.

Independientemente de las reformas comentadas, los Comités Vecinales como terceros perjudicados, han significado y significan un gran atraso en el curso de los procesos tramitados ante el Tribunal, por las razones que a continuación se exponen:

1. De conformidad con el artículo 50 de la Ley vigente del Órgano jurisdiccional, uno de los requisitos formales que debe cubrir el actor al interponer el escrito inicial de demanda es señalar el nombre y domicilio del tercero perjudicado, y al no ser los Comités Vecinales órganos con una adecuada organización, hasta antes de la última reforma, era difícil conocer con seguridad y por ende señalar las personas físicas que lo integraban, así como el domicilio en el que pudiesen ser notificados y emplazados; después de la reforma es obvio que las complicaciones aumentan toda vez que estos órganos han desaparecido y la ley aun los considera como partes, e incluso es menester resaltar, que previa la entrada en vigor de la última reforma, en

la práctica muchos de los Comités Vecinales se fueron desintegrando, como consecuencia de su ineficacia como órganos de representación.

2. Al no cumplir con el requisito del artículo 50, en el primer auto, el presidente de la Sala que conoce del asunto, previene a la parte actora para ofrecer los datos del tercero perjudicado, por lo que no se señala fecha para la celebración de la audiencia, pues no es sino hasta el momento en que se tiene por desahogada la prevención por parte del actor que se dicta el auto admisorio señalándose la fecha para la celebración de la audiencia, lo cual implica un retraso de cinco días, término establecido por la fracción III del artículo 54, para subsanar las irregularidades referidas.
3. Una vez determinado el domicilio del Comité Vecinal, el actuario se enfrenta ante otros problemas, como son: el no poder llevar a cabo la diligencia toda vez que el Comité Vecinal ya no existe; la negativa por parte de la persona que fungía como presidente a recibir la notificación; encontrar el local vacío por falta de actividad del extinto Comité; etc.
4. Lo anterior conlleva al diferimiento de la audiencia por no haberse notificado al tercero perjudicado, lo cual de manera natural obstaculiza el juicio de nulidad.
5. En muchos casos se llega hasta el recurso de apelación, arrastrando la irregularidad de la falta de notificación al tercero perjudicado, lo cual deriva en que se tenga que ordenar la reposición del procedimiento.

## 5.6 ACUMULACIÓN DE JUICIOS

En la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no existe actualmente disposición alguna que regule la acumulación de autos, por lo que se carece de reglas para su aplicación y tramitación.

«La conexidad es una figura procesal que tiene por objeto evitar que cuestiones idénticas, ventiladas simultáneamente en juicios separados, sean resueltas en forma diferente».<sup>76</sup>

Esta figura procesal se debe tramitar como un incidente de previo y especial pronunciamiento, toda vez que al plantearse tal situación existe un impedimento para que el o los juicios sigan su curso, en tanto no se emita una resolución al respecto. Pueden hacerlo valer las partes, hasta en tanto no se dicte la sentencia, pero también puede ser tramitada de oficio por la propia Sala a la que hayan sido turnadas las demandas que por sus características deban acumularse.

La acumulación de juicios debe de proceder en los siguientes casos:

- a) Cuando las partes, siendo las mismas o diversas, impugnen el mismo acto y aleguen idénticas violaciones legales.
- b) Siendo diferentes las partes, invoquen distintos agravios en contra del mismo acto o se impugnen varias de sus partes.
- c) Cuando las partes, siendo las mismas o diversas, impugnen actos que, aunque diversos, sean unos antecedentes o consecuencias de los otros.

Debe tramitarse ante el Magistrado Instructor de la Sala que esté conociendo del juicio cuya demanda se haya interpuesto primero, el cual deberá solicitar los expedientes respectivos para estudiar la procedencia de la acumulación, y estar en condiciones de emitir la sentencia que resuelva los asuntos acumulados, que pueden ser dos o más.

Al tener por objeto evitar que cuestiones idénticas, ventiladas simultáneamente en juicios separados, sean resueltas en forma diferente, la acumulación de autos permite alcanzar el principio de economía procesal y unificar los criterios de las sentencias emitidas. Sin embargo, en el Tribunal existen juicios en los cuales es procedente la acumulación, pues se presenta alguna de las situaciones antes

---

76 MARGÁIN MANATOU, *op. cit.*, p. 311.

mencionadas, y al no promoverla de oficio, los asuntos son resueltos de forma aislada, dándose contradicciones en los criterios que soportan las sentencias, lo que trae consigo el aumento innecesario de la carga de trabajo.

Ciertamente es difícil determinar de oficio la procedencia de la acumulación cuando se trata de demandas interpuestas por actores diferentes, invocándose distintos agravios contra el mismo acto y, cuando se trata de actores diversos en contra de actos que sean antecedentes o consecuencia de los otros, pues para poderlo lograr es necesario tener actualizada, de forma permanente una base que permita la identificación clara de todos estos elementos, y a través de la cual se pueda hacer la compulsa entre dichos actos, sin embargo la carencia de este medio no impide el que se realice un estudio de los juicios tramitados y se promuevan los incidentes que se consideren procedentes.

## **5.7 DIFERIMIENTO DE LA FECHA PARA LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA**

De conformidad con el artículo 55 de la Ley que rige al Tribunal, en el primer acuerdo que dicta la Sala del conocimiento, mismo a través del cual se admite la demanda, y se emplaza a la demandada y, en su caso al o los terceros perjudicados, para que emitan su contestación dentro del término de quince días, se cita a las partes para la audiencia del juicio, señalando el día y la hora, dentro de un plazo que no debe exceder de 20 días, conforme se determina en el artículo 55.

En dicha audiencia se desahogan las pruebas ofrecidas y se formulan los alegatos que cada una de las partes considera convenientes, siempre que estén relacionados con la litis.

Es importante resaltar que en el artículo 74 de la propia Ley se explicita que la inasistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia, con lo cual se salvaguarda el principio de celeridad, que rige al proceso administrativo.

Sin embargo, es común observar que en un mismo juicio de nulidad se difiera la celebración de la audiencia, a que se refiere el capítulo IX de la propia ley, en más de una ocasión, sin que se dé sustento jurídico alguno para la dilación arbitraria del juicio, que incluso puede llegar hasta los dos años, rebasando evidentemente el término legal. Con estos diferimientos lo único que se logra es la desconfianza e incertidumbre jurídica del gobernado ya de por sí afectado por el actuar de la autoridad administrativa, prolongando innecesariamente el término para la emisión de la sentencia.

En la práctica un alto porcentaje del total de las audiencias celebradas tanto en las Salas ordinarias como en las auxiliares se llevan a cabo sin la comparecencia de las partes, del porcentaje restante, en un número importante, únicamente se ofrecen alegatos de manera escrita, mismos que son estudiados hasta el momento en que se dicta la sentencia.

## 5.8 PROMOCIONES Y SOLICITUDES FRÍVOLAS O NOTORIAMENTE IMPROCEDENTES

La Ley que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es carente de disposición alguna en lo que se refiere al desechamiento de las promociones o solicitudes que al ser analizadas por el juzgador resulten frívolas o notoriamente improcedentes<sup>77</sup>; aun cuando esta denominación resulta inapropiada, a decir de diversos estudiosos de la materia, debe regularse de manera expresa la limitación aplicable en aquellos casos en que se considere que una petición formulada por alguna de las partes, es intentada con la única finalidad de desvirtuar y entorpecer el curso del proceso, sin que en este supuesto se haga referencia al

---

<sup>77</sup> Ver la ejecutoria aplicable por analogía «PROMOCIONES NOTORIAMENTE FRÍVOLAS E IMPROCEDENTES. EL ARTÍCULO 72 DEL CPC D.F. QUE FACULTA A LOS TRIBUNALES PARA DESECHARLAS DE PLANO NO TRASGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA», SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Novena Época, Primera Sala, Tomo XIV, Octubre de 2001, Tesis 1a XCHI/2001, p. 359.

escrito inicial de demanda, para cuya admisión o desechamiento existe disposición expresa.

Estas cuestiones deben ser desechadas de plano por la Sala a la que le corresponda conocer y sin que sea necesario que se haga del conocimiento de las demás partes que intervienen en el juicio.

Debe reconocerse la facultad para que este Tribunal determine cuáles son las promociones que adolecen de ese defecto y, en consecuencia, el auto por el cual no se admita una promoción que se considere frívola, no pueda ser considerado violatorio de las garantías que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, a menos que se demuestre que al dictarlo el servidor público, lo hizo abusando de esa facultad.

En algunas legislaciones de los Estados de la República se prevé que tratándose de incidentes frívolos o notoriamente improcedentes, además del desechamiento, se impondrá una multa a quien lo promueva.

Esta medida pudiese parecer tal vez arbitraria, por que queda a juicio exclusivo del Magistrado la determinación de dichas circunstancias, pero es indudable que con ello se logra evitar que a través de un incidente o de un recurso se suspenda el cauce normal del juicio por intereses exclusivos de una de las partes.

Un ejemplo claro que encontramos de un recurso frívolo, es aquel que se endereza contra autos que son consecuencias de anteriores proveídos, dictados en el juicio.

## **5.9 REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN EL RECURSO DE APELACIÓN**

El recurso de apelación regulado en el artículo 87 de la multicitada ley, se tramita ante la Sala Superior y procede contra las resoluciones de las Salas del tribunal,

ordinarias y auxiliares, que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento —como erróneamente se denomina al juicio de nulidad tramitado ante las Salas—; el magistrado de la ponencia que conoce del asunto, al emitir su sentencia al recurso de apelación, de considerarlo pertinente a su juicio, puede ordenar la reposición del «procedimiento» cuando estime que subsiste alguna irregularidad que ineludiblemente deba ser subsanada.

Como se analizó previamente, una de las causas por las cuales se ordena esta reposición es por la falta de notificación del tercero perjudicado, y más si se trata de Comités Vecinales, pero puede darse también por falta de notificación a alguna de las autoridades demandadas, por la falta de algún documento probatorio no ofrecido por cualquiera de las partes y que fuese necesario para la resolución del asunto, o bien cuando se omite prevenir al actor en caso de que la demanda haya sido oscura en alguno de sus puntos y eso impida su correcta apreciación.

La Jurisprudencia emitida por el propio Tribunal, de la Tercera Época, Tesis S.S./J.9 textualmente establece lo siguiente:

*«REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO.- CUANDO DE AUTOS APAREZCA QUE NO SE EMPLAZO A LA AUTORIDAD RESPONSABLE, ORDENADORA O EJECUTORA, ES PROCEDENTE LA.- Cuando en los autos del juicio no conste que se emplazó a juicio a la autoridad responsable, ordenadora o ejecutora, es procedente, aún de oficio, que la Sala Superior ordene la reposición del procedimiento a fin de que, supliendo las deficiencias de la demanda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 párrafos primero y segundo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Sala juzgadora emplace a la autoridad correspondiente».<sup>78</sup>*

Aun cuando esta decisión se adopta para evitar que se contravenga lo dispuesto en la legislación, debemos reflexionar en la forma en que esta actuación

78 GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, México, 4 de Noviembre de 1999.

afecta los intereses del particular, como se dijo «ya de por sí afectado por el acto de la autoridad administrativa», no sólo por el tiempo que deberá transcurrir nuevamente para que se concluya con el proceso, sino también por el aspecto económico, ya que puede tratarse de asuntos relacionados con el ejercicio de su única actividad de subsistencia o bien que les impida desarrollarse en un trabajo determinado; cuando se trata de servidores públicos, debiéndose enfrentar nuevamente a la hesitación de saber el sentido del fallo que dicte el Tribunal, que podría no ser favorable a sus intereses.

### 5.10 INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS

En el artículo 83 de la Ley de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se establece expresamente del medio de defensa legal denominado queja, el cual debe interponerse ante la sala respectiva, en el caso específico de incumplimiento de la sentencia, determinándose que en caso de que 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 servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

Esta instancia procesal se regula, a fin de obtener por parte de las autoridades correspondientes el cumplimiento de la sentencia en cuestión, sin que se trate de simples medidas de tipo administrativo para sancionar económicamente a las autoridades renuentes, o para denunciar su desacato ante su superior jerárquico, ya que la finalidad única de la queja que se interponga es lograr el cumplimiento de la sentencia respectiva, para lo cual la Sala correspondiente está facultada para aplicar sucesivamente los diversos medios de apremio que se establecen en el mencionado artículo 82 de la ley invocada.

Ahora bien, el hecho de que las sentencias que dicta el referido Tribunal carezcan de ejecución forzosa, no le quita el carácter de medio de defensa legal a la queja prevista en el citado precepto, dado que a través de su interposición es factible jurídica y materialmente obtener el cumplimiento de aquéllas, pero a pesar de ello se han presentado casos en los cuales la autoridad por desconocimiento o por arbitrariedad se rehúsa a dar cabal cumplimiento a las sentencias emitidas por el Tribunal, aun cuando se agotan todos los medios en comento; por tal razón sería trascendental adoptar la medida que sobre el particular se recoge en la mayoría de leyes que regulan a los tribunales administrativos estatales, como la de Aguascalientes, Baja California, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz, las cuales prevén que una vez cerciorado el Tribunal Contencioso Administrativo del incumplimiento de la sentencia, que consiste en que a las autoridades u organismos correspondientes que no han cumplido con los términos de la sentencia y en el plazo señalado para ello, ya sea de oficio o a petición de parte, y habiéndoseles impuestos las sanciones que cada una de estas legislaciones establecen, de persistir con su actitud, tienen la facultad para decretar la destitución del servidor público responsable, a menos que goce de fuero constitucional, en cuyo caso el Tribunal formulará la excitativa de declaración de procedencia, de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, ante la Legislatura Local.

Si la ejecución consiste en la realización de un acto material, la Sala podrá realizarlo, en rebeldía de la demandada.

Es importante también que se reconozca la posibilidad de interponer la queja no sólo por lo que hace al incumplimiento de la sentencia, sino también por la indebida repetición del acto o resolución anulada, o bien, por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, como se establece en el ámbito federal, con lo cual se evitaría que el particular intentara un juicio de nulidad contra esa nueva resolución que dicte la autoridad, bajo el amparo de dar cumplimiento de la sentencia

para efectos dictada por el Tribunal, cuestión que no es así pues se está ante un acto administrativo totalmente diferente al que dio origen a la controversia.

## 5.11 PLENA JURISDICCIÓN

El juez de plena jurisdicción puede anular el acto que se impugna pero además está en poder de condenar a la autoridad administrativa; esto último implica que la sentencia del juzgador puede obligar a la realización de otra conducta administrativa que satisfaga la pretensión del actor o aún más, que la sentencia misma alcance este cometido sustituyendo a esa conducta, a la que hace innecesaria.<sup>79</sup>

El maestro Adolfo Treviño Garza, considera que la plena jurisdicción no sólo implica el que un tribunal pueda imponer condenas y fijar el sentido de una resolución que deba dictar la autoridad demandada para salvaguardar el derecho afectado, también implica la posibilidad por parte del tribunal de aplicar los medios de apremio para ejecutar sus propias sentencias, aun cuando tenga que aplicar supletoriamente un Código de Procedimientos Civiles, si no tiene contempladas en su totalidad esas medidas de apremio en su propio código.<sup>80</sup>

Esta última característica incorporada al principio de plena jurisdicción es cuestionable, toda vez que doctrinarios como el propio Maestro Nava Negrete consideran que no se trata de dotar de elementos propios al tribunal para ejecutar sus sentencias, sino de lograr que mediante las sentencias que se emitan se condene a la autoridad a un determinado actuar

El tema de la plena jurisdicción es uno de los puntos medulares, que ha provocado diversas discusiones, ya que aun cuando el artículo 1º de la ley que rige al TCADF le reconoce expresamente esta atribución al Órgano Jurisdiccional, la mayoría de las sentencias que emiten las Salas únicamente se circunscriben a la

---

79 NAVA NEGRETE, *op. cit.*, p. 58.

80 TREVIÑO GARZA, *op. cit.*, pp. 31-32.

declaración de nulidad del acto impugnado, sin que se determine la forma en que las autoridades administrativas y fiscales deben de actuar, ejerciendo de esta manera un verdadero control jurisdiccional respecto de la actuación de la Administración Pública Local.

La trascendencia de este principio se puede apreciar con el solo hecho de que muchas veces la mera anulación de un acto no basta para resolver una controversia. En condiciones de mera anulación el tribunal administrativo sólo está facultado para analizar la legalidad del acto, pero no puede pronunciarse sobre la expedición de un nuevo acto; ahora bien, con la plena jurisdicción, un particular puede solicitar no sólo la anulación del acto ilegal, sino alcanzar su pretensión, logrando que se obligue a la autoridad a que emita un determinado acto.

Los artículos 81, fracción III y 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, interpretados conjuntamente facultan a las Salas de este Tribunal de plena jurisdicción en la toma de decisiones y, por consiguiente, en el dictado de sus sentencias, toda vez que el artículo 81 prevé, entre otras, como causa de nulidad de los actos impugnados la «violación de la ley o no haberse aplicado la debida», en tanto que el artículo 82 dispone que «de ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos ...». Por tanto, ese Tribunal puede y debe precisar los efectos de sus sentencias, para así restituir al particular en el goce de sus derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos.

Asimismo, las sentencias deben establecer claramente los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación, conforme lo establece el artículo 80, fracción IV, de la Ley del Tribunal.

A pesar de la importancia que este tema conlleva, sólo lo abordaré como una de aquellas cuestiones que impiden una verdadera impartición de la Justicia Administrativa, pues su estudio es tan amplio y complejo que incluso como tema de diversos libros, tratados y tesis, no ha podido ser perfeccionado del todo.

**capítulo  
cuarto**

**PROPUESTA DE  
PROCESO SUMARIO ANTE EL TRIBUNAL  
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL DISTRITO FEDERAL**

# PROPUESTA DE

## PROCESO SUMARIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

### I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROCESO SUMARIO

Como consecuencia del análisis crítico enderezado en el Capítulo precedente, en relación con las deficiencias del proceso contencioso administrativo tramitado ante el TCADF, se deriva la propuesta motivo de la presente tesis, con la finalidad de ofrecer una vía legal alterna para la impartición de la justicia administrativa.

Esta vía alterna, denominada *Juicio Sumario*, encuentra su base en la necesidad manifiesta de retomar aquellos propósitos fundamentales en los cuales se sustentó el surgimiento del TCADF, actualizando la idea de los juicios tramitados en plazos breves, de manera ágil y sin formalismos absurdos.

La realidad social de la población del Distrito Federal, en relación con la justicia administrativa, ha puesto de relieve la falta de un proceso ideal que garantice inmediatamente la efectividad de los derechos sustantivos del gobernado. Para garantizar dichos derechos se presenta como obstáculo la contraposición entre dos valores jurídicos: la celeridad y la justicia; y para lograr un equilibrio entre ambos valores, resulta necesario compensar el desequilibrio que significa el

retardo en la actividad jurisdiccional, lo cual podrá lograrse a través de la implantación de nuevos mecanismos legales acordes con las necesidades colectivas, cuyo eje central sea la sumariedad o celeridad, ya que si la finalidad de estas medidas es evitar los perjuicios o la ineffectividad del retardo de la resolución final del proceso, es evidente que deben tramitarse y dictarse en plazos muy breves y rápidos, pues de lo contrario no tendrían utilidad alguna.

El Maestro Alfonso Nava Negrete con el fin de destacar las cualidades de la ley de 1971, le reconoce al legislador la virtud de haber creado un procedimiento desprovisto de galas inútiles, como son las formalidades o formulismos que impiden al juez lucir su acción y en cambio permiten que envejezca la justicia<sup>81</sup>; en un esfuerzo por retomar los principios de la del de 71 se propone el juicio sumario, a través del cual se pretende superar aquellas barreras humanas y jurídicas, que se traducen en formalismos totalmente contrarios a la expeditéz y prontitud de la justicia.

Este proceso sumario tendrá como principio básico, entre otros, el de celeridad, al disminuirse al máximo los tiempos de cada una de las etapas procesales, para lograr que la sentencia definitiva sea emitida en el menor tiempo posible.

Antecedentes de este tipo de proceso abreviado lo encontramos en diversos países como el caso de Argentina, país en el cual en el Código Procesal Administrativo de la Provincia de Nuequén, se regula un procedimiento sumario ante el Tribunal Superior de Justicia, cuando se trata de las controversias surgidas en contra Los actos administrativos que violan derechos subjetivos públicos regidos por ley, decreto, reglamento, resolución, contrato, acto o cualquier otra disposición de carácter administrativo, siempre que la impugnación se funde en razones de ilegitimidad, seguido bajo las reglas generales del ordinario, con determinadas modificaciones, renunciando automáticamente a la producción de prueba por impulso

---

81 NAVA NEGRETE, *op. cit.*, p. 68

de parte, y se atiene a la que resulta del expediente administrativo, lo que permite obtener en breve plazo una sentencia definitiva que decida en primera y única instancia acerca de la valoración de la prueba y del derecho aplicable.

Asimismo, en España encontramos establecido en la Ley 29/1998, del 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el procedimiento abreviado, para determinadas materias de cuantía determinada limitada, basado en el principio de oralidad.

Sin embargo, como se expuso en el Segundo Capítulo, también en México se tienen antecedentes de esta modalidad con la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, asimismo se puede decir que el juicio fiscal regulado por la Ley 1936 tuvo el carácter de sumario, no sólo por la ausencia de segundas instancias con título de recursos, toda vez que en la Ley de Justicia Fiscal no se previno ningún recurso de alzada contra las sentencias que concluían el juicio fiscal, pues el único medio de defensa era el Juicio de Amparo, sin que sea dable considerarlo como un recurso o una segunda instancia.

Además, contribuía a la economía procesal de la justicia fiscal, que las autoridades administrativas carecieran de todo recurso contra las sentencias del Tribunal si les eran contrarias. Aunque esto más tarde se compuso, por la desigualdad procesal que instituía.

## 2. PROCEDENCIA

La procedencia es el fundamento legal y admisibilidad de demanda, petición o recurso.<sup>82</sup> En el estudio que nos ocupa la entendemos además como la posibilidad jurídica de que goza un tribunal para estudiar y decidir respecto de una determinada cuestión, resolviendo la litis planteada. Debemos decir que es fundamental deter-

---

82 CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Tomo III, Editorial Heliasta, 11ª edición, Buenos Aires, 1977, p. 390.

minar cuando una instancia es procedente o no, toda vez que con ello se protege la garantía de seguridad jurídica prevista en favor del gobernado afectado, al hacer de su conocimiento los medios legales de defensa específicos que puede hacer efectivos para impugnar los actos o resoluciones que le causen agravio en su esfera jurídica; por lo antes expuesto y en virtud de la importancia que ello reviste para el juicio sumario ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que a través del presente estudio se propone, en primer lugar deben fijarse los criterios a partir de los cuales será procedente la vía sumaria, en el entendido de que la no actualización de alguno de dichos requisitos no implica el desechamiento de la demanda, sino la admisión de la misma para que sea tramitada conforme al juicio de nulidad, siempre que reúna los requisitos previstos por la ley, para su procedencia.

De acuerdo a lo estudiado y analizado en capítulos precedentes, en especial en los capítulos primero y tercero, en los cuales se hizo referencia a los conceptos principales y al juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, respectivamente, se establecen los tres requisitos que debe reunir el acto de autoridad para que puedan ser tramitados a través de la vía sumaria.

#### **A) POR LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO IMPUGNADO**

Uno de los criterios doctrinales y legales para delimitar la competencia tanto de los órganos judiciales o jurisdiccionales como de otras instituciones, es el de la materia o índole de la pretensión, es decir, según la naturaleza de la pretensión o, más concretamente, del contenido del acto que da lugar a la pretensión se determina la competencia jerárquica.

Este criterio de competencia se define en razón de la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio o de la naturaleza de la causa, es decir, de las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa del proceso. Se atribuye también en

atención al carácter de la autoridad que emite el acto o la resolución y, por último, según las diversas ramas del derecho sustantivo.<sup>83</sup>

En el presente estudio, será determinante para establecer la procedencia del juicio sumario el criterio en razón del contenido del acto de autoridad; en efecto, dependerá de la naturaleza jurídica del acto de autoridad que se impugne ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para que el afectado pueda ejercitar el derecho, y solicitar la impartición de la justicia administrativa por esta vía.

En principio, el TCADF es competente para conocer respecto de todos aquellos actos que emita la autoridad administrativa o fiscal local que afecten la esfera jurídica del gobernado, partiendo del sistema de la cláusula general referido en el primer apartado, del Capítulo II de esta tesis. En este orden de ideas, la ley vigente que regula al TCADF prevé la procedencia de un juicio para el examen de todos los actos englobados en la citada cláusula general; ahora bien, partiendo de ese principio, el juicio sumario, el cual será tramitado ante el propio TCADF, no admitirá el examen de todas las cuestiones que se someten al proceso normal, por ello la primera cuestión que se trata es la de la materia que se conocerá mediante esta vía sumaria.

El juicio sumario será procedente tratándose de actos o resoluciones emitidos por autoridades administrativas o fiscales del Distrito Federal o dictados por la Administración Pública Paraestatal Local, cuando actúe con el carácter de autoridad, siempre y cuando no se encuadren en los siguientes supuestos:

1. Aquellos que importen una obligación fiscal a cargo del gobernado, en su carácter de contribuyente; toda vez que el cumplimiento de los deberes que los particulares tienen para con el fisco, considerado como su acreedor, ya sea a través del pago de una contribución o bien, de realizar determinadas acciones

---

83 TREVIÑO GARZA, *op. cit.*, pp, 31-32

o abstenciones consignadas en el ordenamiento fiscal, es imperante para el mantenimiento del Distrito Federal y también la consecución de los fines institucionales.

2. Aquellos en los que se determine la responsabilidad administrativa en que haya incurrido un servidor público cuando en el desempeño de su empleo cargo o comisión incumpla con las obligaciones que la ley les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública;<sup>84</sup> máxime si como consecuencia de dicha responsabilidad se impone una sanción de naturaleza resarcitoria como lo es la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, ya que este tipo de faltas en que incurre un servidor público en ejercicio de sus funciones, tienen como consecuencia directa el menoscabo del patrimonio de la Administración Pública Local.
3. Aquellos en los que se niegue a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues los daños y perjuicios causados a los particulares por el actuar de un servidor público genera un derecho a favor de los afectados.
4. Aquellos cuyas consecuencias jurídicas no impliquen una alteración, en forma excesiva o permanente, del orden público, entendido éste como «el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad», o bien «como sinónimo de convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada»,<sup>85</sup> toda vez que resulta necesario que el estudio de las controversias en torno a cuestiones que impacten desmesuradamente en las condiciones fundamentales de la vida social instituida en una comunidad jurídica, sean revisadas minuciosamente, allegándose de todos los medios de prueba que permitan arribar al conoci-

---

84 DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 2001, p.41.

85 BOBBIO NICOLA MATTEUCCI, Norberto, *Diccionario de Política*, Siglo XXI editores S.A. de C.V., 5ª edición, México, 1988, p. 1139

miento de la verdad, en beneficio de la sociedad, garantizando el cumplimiento del marco legal y el respeto de las instituciones jurídicas.<sup>86</sup>

5. Aquellos que puedan ocasionar alguna afectación en la esfera jurídica de terceros que demuestren tener interés jurídico en el asunto contrapuesto al del actor.

Los supuestos antes referidos, ante los cuales no procede el juicio sumario, son asuntos que sin ser considerados como graves, deben ser conocidos y resueltos en plazos que garanticen un razonamiento exhaustivo, así como la valoración de diversos elementos de prueba, que permita satisfacer el interés colectivo.

Así, de manera ejemplificativa más no limitativa, se apuntan algunos actos que pueden ser materia del juicio sumario contencioso administrativo.

- ▣ Violaciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal;
- ▣ Órdenes y actas de visitas de verificación, ordinarias y extraordinarias, así como sus respectivas resoluciones respecto de inmuebles destinados en su totalidad a fines habitacionales;
- ▣ Multas impuestas por violación al Reglamento de Mercados;
- ▣ Multas impuestas por violación al Reglamento de Estacionamientos;
- ▣ Negativa de Declaración de Apertura;
- ▣ Configuración de Afirmativa Ficta;
- ▣ Silencio Administrativo;

---

86 Sobre la noción de *orden público*, cabe aclarar que se conoce la problemática en torno a su definición, tal como se reconoce en la tesis jurisprudencial de la Novena Época del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, número I.3o.A. J/16, SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA, que señala que tanto el orden público como el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social. Por lo anterior se buscó la definición más adecuada para los fines del presente estudio, sin dejar de lado aquellos otros argumentos enderezados con el propósito de explicar el concepto *Orden Público*.

- Ordenes Verbales;
- Entre otros.

## B) POR CUANTÍA

El criterio por cuantía puede ser básico para determinar la competencia de un órgano frente a otro. El conocimiento de una pretensión referente a una cuestión determinada puede corresponder al órgano superior o al inferior en función de la cuantía.

Es un criterio que tiene como objetivo la distribución para el conocimiento de los litigios, de acuerdo con el mayor o menor *quantium*, es decir, la competencia se determina desde el punto de vista del valor económico que puede discutirse en los asuntos jurisdiccionales.

Actualmente «la cuantía no es determinante para establecer una competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, puesto que es indiferente para determinar la cantidad que se reclame en un juicio contencioso. Se puede atender a quien emite el acto o la resolución; pero si es cuantificable, así sean impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, podrán ser reclamados por los particulares ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando sean de naturaleza fiscal. Aun no hay justicia administrativa de mayor o de menor cuantía.»<sup>87</sup>

Para determinar la procedencia del juicio sumario, se establece como segundo requisito el de la cuantía, aunado al criterio referido en el inciso anterior, por lo que la posibilidad de su tramitación dependerá del monto a que ascienda la sanción pecuniaria o bien la multa administrativa impuesta por la autoridad, cantidad que estará sujeta a la publicación oficial realizada por las autoridades competentes, del monto del Salario Mínimo Diario General Vigente para el Distrito Federal, por

---

<sup>87</sup> TREVIÑO GARZA, *op. cit.*, p. 40.

lo que en aquellos asuntos en los que el valor del negocio no exceda de 200 veces el monto del Salario Mínimo, el particular podrá optar por la vía sumaria.

### C) POR LA NATURALEZA DE LAS PRUEBAS

En términos del artículo 25 de la Ley que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en todo lo no previsto por dicho ordenamiento jurídico, se estará a lo que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles y, para las cuestiones fiscales, el Código Fiscal del Distrito Federal y el Código Fiscal Federal. De acuerdo con dichos ordenamientos, las partes para probar los hechos pueden aportar entre otras, pruebas documentales públicas y privadas, testimoniales, periciales, ratificaciones, reconocimientos de contenidos y firmas y presuncionales.

Dada la naturaleza del proceso que se propone, el acto cuya nulidad se solicite al Tribunal, deberá ser probado únicamente por aquellos medios de convicción que no supongan una dilación probatoria para su desahogo, ni que requieran la ampliación del término probatorio o cualquier otro medio de aplazamiento. Por tal motivo, se propone que en la tramitación del juicio sumario que se sugiere, únicamente se admitan como pruebas las documentales y la presuncional.

Considero fundadamente que la no admisión de otros medios de prueba, no implica una violación a las garantías constitucionales o principio jurídico, pues si el gobernado afectado o actor, considera necesario acompañar a su demanda probanzas distintas a las documentales y la presuncional, podrá optar por el juicio normal ya previsto en la Ley del Tribunal, conforme a sus etapas y términos.

Se determinó indispensable limitar los medios de prueba, pues dada la naturaleza del procedimiento que se propone, sería imposible admitir medios de prueba que necesariamente requieren de términos procesales amplios, sin fracturar la esencia de celeridad y expeditéz que presupone el juicio sumario, como las pruebas testimoniales o periciales.

### 3. FORMAS DE TRAMITACIÓN Y ETAPAS

Aplicando los principios de economía, celeridad y sencillez que conducirán a la supresión de los trámites inútiles e innecesarios, a que los actos de comunicación y notificación se hagan directamente prescindiendo de trámites intermedios y utilizando al máximo los medios que proporciona la técnica jurídica, se propone que la tramitación del juicio sumario ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se actualice bajo las siguientes reglas generales:

Para lo no expresamente previsto en el apartado que se refiera al Juicio Sumario, deberá estarse a lo dispuesto en la Ley en su Título Segundo, denominado Del Procedimiento, en el que se regula el Juicio Contencioso Administrativo; así como en lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal, al Código Financiero del Distrito Federal, y en su caso, al Código Fiscal de la Federación, en lo que resulten aplicables.

Se podrá seguir el proceso sumario a petición del demandante, situación que deberá hacer valer en su escrito inicial de demanda, siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos previamente.

Si a juicio del Magistrado Presidente de la Sala, previo el estudio del acto impugnado, considera que no se satisface alguno de los requisitos para que sea procedente la vía sumaria, se podrá admitir la demanda para iniciar la tramitación del juicio de nulidad, siempre que se cumplan los requisitos previstos para el mismo, situación que se hará del conocimiento del actor a través del primer proveído que se dicte.

#### A) PARTES EN EL JUICIO

De conformidad con el artículo 33 del Capítulo II, denominado de las partes, de la Ley que actualmente rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

Distrito Federal, serán partes en el procedimiento el actor, el demandado y el tercero perjudicado, figura de la cual ya se han señalado las desventajas que implica.

Ahora bien, partiendo de las características que deben reunir los actos que pueden ser materia del juicio sumario, únicamente serán partes en el mismo el actor y el o los demandados, teniendo este carácter aquellas personas señaladas en la fracción II del precepto antes referido, exceptuando la figura a que se refiere el inciso e), toda vez que el juicio sumario únicamente procederá para los juicios de nulidad y no para los casos de juicio de lesividad.

La figura del tercero perjudicado, entendida como aquella persona que pueda acreditar un interés público subjetivo en el interés jurídico; esto es, la titularidad de un derecho o la afectación a él cuya existencia dependa de que el acto reclamado subsista, en el juicio que se propone no será procedente toda vez que por la naturaleza de los actos que pueden ser recurridos por la vía sumaria, se presume que los mismos son emitidos con el único objetivo de garantizar el bienestar de la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de la función de la administración pública y, en esa medida el acto administrativo no representa una afectación directa para una persona en particular, generando un interés opuesto al del promovente, en virtud de que la actuación de la autoridad atañe al interés general y no al de un individuo ajeno, en particular.

Asimismo, es menester aclarar, que podrán intervenir en el juicio las personas que demuestren fehacientemente tener interés legítimo en el mismo, independientemente del interés jurídico que pudiesen acreditar.

## B) NOTIFICACIONES Y TÉRMINOS

Las notificaciones se efectuarán, a más tardar, el día hábil siguiente al en que se dicten las resoluciones o actos respectivos.

Las notificaciones se harán siguiendo las siguientes reglas:

- I. Personalmente a los particulares y por oficio a las autoridades administrativas o fiscales, en su caso, tratándose de los siguientes casos:
  - a) a la demandada, el auto que ordene el emplazamiento y corra traslado;
  - b) a la parte no apelante, el acuerdo que admita el recurso de apelación;
  - c) a las partes, la sentencia definitiva; y
  - d) en todos aquellos casos en que el Magistrado lo considere urgente, como en el caso de citaciones o requerimientos
- II. Por lista, cuando así lo señale la parte interesada o se trate de actos distintos a los enumerados en el párrafo anterior; y
- III. En las oficinas del Tribunal, si se presentan los particulares o autoridades administrativas a quienes debe notificarse, incluyendo tanto las que han de practicarse personalmente o por oficio, como las que deban practicarse por lista.

Las notificaciones se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el actuario dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio para que se le espere a una hora fija del día hábil siguiente y de negarse a recibirlo, se efectuará por instructivo que se fijará en la puerta o lugar visible del propio domicilio. Si quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se hará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse a recibirla, se realizará por instructivo que se fijará en la puerta de ese domicilio. En los casos en que el domicilio se encontrare cerrado, la citación o notificación se entenderá con el vecino más cercano, debiéndose fijar una copia adicional en la puerta o lugar visible del domicilio.

En el momento de la notificación se entregará al notificado o a la persona con quien se entienda la diligencia, copia simple del documento a que se refiere la notificación.

El actuario asentará razón de todas y cada una de las circunstancias observadas en la diligencia de notificación.

Las notificaciones surtirán sus efectos:

- I. Las personales, a partir del día hábil siguiente al de la fecha en que fueren practicadas;
- II. Las que se efectúen por oficio o por lista, desde el día siguiente hábil al en que se realicen, salvo disposición legal en contrario; y
- III. El mismo día, si es hábil, o bien si no lo es, al día siguiente hábil a aquel en que el interesado o su representante se haga sabedor de la notificación omitida o irregular.

Transcurridos los términos fijados a las partes interesadas se tendrá por perdido el derecho que dentro de ellos debió ejercitarse, sin necesidad de declaratoria en ese sentido.

El cómputo de los plazos comenzará a correr desde el día hábil siguiente a aquel en que surta efectos la notificación y se incluirán en ellos el día del vencimiento.

Cuando el afectado se haga sabedor de una providencia cuya notificación fue omitida o irregular, ésta se convalidará al comparecer dentro del juicio, en caso contrario la parte perjudicada podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los tres días siguientes a aquél a que conoció el hecho, ofreciendo pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad.

Si se admite la promoción de nulidad, el magistrado resolverá en un plazo de tres días. En el caso de que se declarara la nulidad, la Sala ordenará reponer el procedimiento a partir de la notificación anulada.

### C) DEMANDA Y CONTESTACIÓN.

La demanda deberá reunir los mismos requisitos que se marcan para el juicio de nulidad, sin embargo, el actor en su escrito inicial deberá expresar además su solicitud para que proceda la substanciación del Juicio Sumario, lo que significa que el proceso sumario será a petición de parte y no de oficio, situación que deberá ser revisada y, en su caso, acordada de conformidad por el Magistrado de conocimiento, previo cumplimiento de los requisitos planteados al inicio de este Capítulo; la demanda deberá presentarse en la Oficialía de Partes del Tribunal dentro de los quince días posteriores a aquel en que surta sus efectos la notificación del acto, o posteriores a aquel en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor de los mismos cuando no exista notificación legalmente hecha.

Asimismo, conjuntamente con el escrito inicial de demanda deberán presentarse todas aquellas pruebas que hayan sido ofrecidas en dicho escrito, expresándose con toda precisión y claridad, los hechos o conceptos de nulidad que se pretenden acreditar con el medio probatorio, así como las razones por las que el oferente estima que demostrarán sus afirmaciones, las cuales deberán ser relacionadas de forma clara y precisa, con todos y cada uno de los hechos.

Cuando el actor omita señalar domicilio para recibir notificaciones o bien, olvide estampar su firma o su huella digital, el Magistrado Presidente deberá desechar la demanda interpuesta.

En el supuesto de que el actor omitan cumplir con alguno de los demás requisitos a que se refiere el artículo 50 de la Ley vigente, el Magistrado Presidente prevendrá al promovente para que los subsane dentro del plazo de tres días a partir de que surta efectos la notificación del auto correspondiente, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo, se desechará la demanda.

No encontrándose irregularidades en la demanda o subsanadas éstas, el Presidente de la Sala dictará el acuerdo sobre la admisión de la demanda, dentro de los tres días siguientes al de su presentación. En dicho acuerdo deberá declarar admitida la demanda y abierto el proceso sumario, de ser éste procedente previo estudio del cumplimiento de los requisitos, el cual se tramitará conforme a las reglas que se señalen en el capítulo que en su caso se incorpore a la Ley que rige al Tribunal, proveyendo sobre las pruebas ofrecidas por el actor y teniendo por desahogadas aquellas que conforme a derecho sean procedentes.

En el mismo acuerdo el Magistrado Presidente de la Sala, ordenará que se emplace a las autoridades demandadas para que contesten lo que a su derecho convenga dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de dicho emplazamiento.

Asimismo, en dicho proveído se designará al Magistrado Instructor, a quien se le turnarán los autos, después de admitida la demanda, sin necesidad de declaración expresa.

Finalmente, en el auto admisorio se señalará al Magistrado Instructor el término que tendrá para resolver en definitiva, el cual empezará a correr el día hábil siguiente al en que se le hayan turnado los autos.

Presentada la contestación de la demanda se dictará el acuerdo respectivo a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se tendrán por admitidas o desechadas las pruebas ofrecidas.

Si la parte demandada no contesta dentro del término legal respectivo, el Tribunal tendrá por confesados los hechos que el actor le atribuye de manera precisa.

#### D) ETAPA DE ALEGATOS

De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la

garantía de audiencia. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación de que se cumplan con determinadas formalidades esenciales en la substanciación de cualquier juicio, necesarias para permitir la adecuada defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por una resolución o sentencia, que la misma no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige.

Así, con arreglo a tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento o juicio, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de la litis y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicha contienda; que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el juicio iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.

La audiencia como parte del procedimiento, no es una formalidad esencial, como lo es el defenderse, a través de la contestación, o bien ofrecer los medios probatorios para acreditar los hechos que se afirman, por lo que es factible suprimirla, sin menoscabo de la garantía de audiencia prevista en la Constitución.

Es pertinente aclarar que la garantía de audiencia y la audiencia como acto procesal son cuestiones absolutamente diferentes, pues la segunda es un acto procesal que alcanza el rango de formalidad esencial del procedimiento y en todo caso, estaría ubicada dentro de la garantía de legalidad.

Con base en este razonamiento se propone que en el juicio sumario, y en estricto apego a la garantía de audiencia, una vez emitido el proveído que tenga por presentada la contestación de la demanda, las partes cuenten con un término común de tres días contados a partir del día siguiente a aquel en que se realice la notificación por lista, para que puedan ofrecer sus alegatos por escrito.

Una vez transcurrido este término y aun cuando alguna de las partes o ambas no hubiesen formulado alegatos, se cerrará dicha etapa procesal, sin necesidad de que tal situación sea notificada a las partes, a partir del día siguiente el Magistrado instructor contará con cinco días hábiles para formular el proyecto correspondiente, valorando conforme a derecho corresponda todas aquellas pruebas que fueron admitidas conjuntamente con los alegatos presentados por las partes en tiempo y forma, para posteriormente someterlo a la votación de la Sala respectiva para que dentro del término de tres días se emita la Sentencia correspondiente.

#### **E) SENTENCIA**

La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados Integrantes de la Sala, dentro del plazo antes referido.

Las sentencias que declaren la nulidad del acto impugnado precisarán la forma y términos en que las autoridades demandadas deben emitir su nuevo acto o dictar su nueva resolución, así como la forma de otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados.

Las partes podrán formular la excitativa de justicia ante la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, si el magistrado de la Sala Ordinaria o Auxiliar no dicta sentencia dentro del plazo legal respectivo.

Recibida la excitativa de justicia el Presidente de la Sala Superior solicitará informe al magistrado que corresponda, quien deberá rendirlo dentro del plazo de tres días.

El Presidente dará cuenta a la Sala Superior y si ésta encuentra fundada la excitativa otorgará un plazo que no excederá de tres días para que el magistrado dicte la resolución correspondiente.

Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

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

#### **I) CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS**

Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la Sala respectiva deberá notificarla a las autoridades demandadas para su cumplimiento.

En el propio oficio en que se haga la notificación a las demandadas, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia en cuestión.

Las autoridades demandadas tendrán un plazo de quince días hábiles contados a partir del día en que surta sus efectos la notificación a que se refiere el párrafo anterior, para dar debido cumplimiento a la sentencia; si transcurrido dicho término la sentencia no fuese cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento, la Sala respectiva, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades responsables para que en un término de tres días manifiesten lo que a su derecho conenga. Se formulará la misma vista, cuando el actor manifieste que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado.

Una vez cumplido el término de tres días, la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado; de lo contrario, la requerirá para que cumpla la decisión respectiva en un plazo de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 200 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, es decir, si su ejecución consiste en la realización de un acto material, el Magistrado designará al Secretario de Acuerdos o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo.

En los casos en que por la naturaleza del asunto no sea materialmente posible dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento dentro del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, el magistrado podrá ampliarlo hasta por cinco días, contados a partir del siguiente al en que se notifique a los demandados el requerimiento correspondiente.

En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá a instancia de la Sala Ordinaria o Auxiliar respectiva, solicitar al Jefe de Gobierno, como superior jerárquico, obligue al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo no mayor de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta.

Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional, supuesto en el cual, la Sala Superior formulará ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la solicitud de declaración de desafuero, cuya tramitación y resolución se estará lo conducente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que es aplicable en materia local.

## C) RECURSO DE APELACIÓN

«Por apelación entendemos el recurso en virtud del cual un tribunal de segundo grado, a petición de parte legítima, revoca, modifica o confirma una resolución de primera instancia.»<sup>88</sup>

La palabra apelar, proviene del latín *apellare*, que significa *pedir auxilio*, de ahí entendemos que la apelación es una petición que se hace al juez de grado superior para que repare los defectos, vicios y errores de una resolución dictada por el inferior.

De lo anterior se desprende que debe haber un juez inferior: juez *a quo*; un superior: *ad quem*; un denunciante o reclamante de defectos, vicios o errores de la resolución: *apelante*; una resolución impugnada y una persona a quien pudo beneficiar esta resolución: *parte apelada*.

El Recurso de Apelación tramitado ante la Sala Superior del Tribunal, como superior jerárquico de la Sala de conocimiento, entendido como un medio de impugnación intraprocésal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno del mismo proceso administrativo, puede ser considerado como una segunda etapa, o segunda instancia del mismo proceso.

Esta instancia consideramos pertinente conservarla como actualmente se encuentra regulada en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que permite a la parte afectada por una sentencia emitida por la Sala Ordinaria o Auxiliar, combatirla ante una instancia superior, pero dentro del mismo Tribunal, solicitando la reparación de los defectos, vicios y errores de dicha sentencia que jurídicamente le perjudica, para posteriormente poder optar por el juicio de amparo directo que es un típico medio de impugnación, porque no es parte del proceso primario, sino es un proceso específico impugnativo, por cuyo medio se combate una sentencia definitiva dictada en un ulterior y distinto proceso.

<sup>88</sup> BECERRA BAUTISTA, José, *El Proceso Civil en México*, Editorial Porrúa, 18ª edición, México, 2003, p. 589.

Por lo anterior, si en el Juicio Sumario es emitida una sentencia que afecte a una de las partes, la misma podrá acudir ante la Sala Superior vía el Recurso de Apelación, a través del cual se podrá revocar, modificar o bien confirmar la sentencia recurrida.

#### H) RECURSO DE RECLAMACIÓN

Otra medida pertinente para evitar la prolongación innecesaria del juicio es el establecimiento un requisito legal que funcione como mecanismo a través del cual se atempere la interposición del Recurso de Reclamación dentro del juicio, tanto por parte de los litigantes, como de la autoridad, el cual es utilizado como un medio para dilatar dolosamente la acción del Magistrado Instructor, sin que su objetivo sea precisamente favorecer a la justicia del fallo.

Sin dejar de reconocer la importancia que reviste, la posibilidad de que las partes puedan inconformarse dentro del juicio contra aquellos acuerdos de trámite dictados dentro de juicio, la interposición del Recurso de Reclamación dentro del juicio sumario, estará sujeta a un estudio previo que realice el Magistrado que corresponda conocer, para determinar si dicho recurso es procedente o no, para lo cual deberá valorar la relación que existe entre el medio de defensa y el proveído emitido durante el juicio, de considerara que la promoción interpuesta es notoriamente infundada o improcedente, la desechará de plano, sin que la misma afecte la emisión de la sentencia final.

Asimismo, la Sala impondrá a la parte que haya interpuesto el Recurso de Reclamación desechado por ser notoriamente improcedente una multa equivalente a 30 veces el salario diario mínimo general vigente en el Distrito Federal, con el único propósito de evitar que a través de dicho recurso se suspenda el cauce normal del juicio por intereses exclusivos de una de las partes.

## D) CONCILIACIÓN

La conciliación es el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con el objeto de evitar un juicio o poner fin a uno ya incoado<sup>89</sup>; la conciliación forma parte fundamental en el Derecho del Trabajo, en el Civil y en el Internacional Público, sin embargo en Materia Administrativa no ha sido adoptada dicha figura, en beneficio de las partes.

Aun cuando en el juicio que se propone no se prevé una etapa conciliatoria, se establece la posibilidad para que en cualquier momento de la tramitación del proceso sumario, las partes puedan llegar a arreglos conciliatorios que pongan fin al asunto, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables.

Los acuerdos o convenios respectivos a través de los cuales se manifieste la conciliación, aprobados por el magistrado de la Sala del conocimiento producirán todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia ejecutoria.

## J) QUEJA ADMINISTRATIVA

En su acepción más importante la queja es el recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia secundaria no son objeto de apelación, pero también puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente, o bien por la omisión tanto del juzgador como de algunos servidores públicos.

En efecto, la queja equivale a una denuncia cuando se utiliza para manifestar inconformidad con la actuación de los servidores públicos y ello asume un carácter administrativo.<sup>90</sup>

89 ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, 7ª edición, México, 2000, p. 211.

90 DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo P-Z, Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 15ª edición, México, 2001, p. 2644-2645.

En el sistema mexicano se ha regulado como un medio para imponer sanciones disciplinarias, por lo que en realidad no tiene el carácter procesal, sino administrativo.

El Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo reconoce en su artículo 4 inciso o) la atribución de la Sala Superior para conocer de las acusaciones o quejas que se presenten en contra del Presidente, Magistrados, Secretarios, Actuarios y demás servidores públicos del Tribunal, a fin de tomar las medidas procedentes, pero sin señalar expresamente la forma de tramitación, ni los plazos en que debe resolverse.

Al respecto, se considera necesario y congruente con los fines que persigue el juicio sumario, regular de manera específica la queja administrativa, para lograr que la actuación de los servidores públicos que intervienen en la substanciación del juicio sumario, cumpla cabalmente con las obligaciones que la propia ley les marca.

La queja administrativa podrá interponerse en contra de los servidores públicos que integran el Tribunal como son Magistrados, Secretarios de Acuerdo y Actuarios, que se regule de manera más específica la queja administrativa, procedente en aquellos casos de retardo ya sea en el pronunciamiento de acuerdos o sentencias, o bien de realización notificaciones.

La queja administrativa formulada en contra de actos de los Secretarios de Acuerdos, Actuarios y demás servidores públicos del Tribunal, por el retardo injustificado de las actuaciones procesales, de conformidad con los términos y plazos que han quedado establecidos para la tramitación del juicio; deberá interponerse por escrito en cualquier tiempo, ante el Magistrado de la Sala, exponiendo las razones de inconformidad.

Recibida la queja, el Magistrado de la Sala solicitará del Secretario de Acuerdos o Actuario de que se trate un informe por escrito y resolverá lo que en derecho proceda, dentro de un plazo de tres días, si las faltas fueren leves dictarán las providencias oportunas para su corrección o remedio inmediato, aplicando en su caso las medidas disciplinarias a que haya lugar, si fueren graves las faltas dará cuenta

al Pleno a fin de que éste incoe el Procedimiento Administrativo Disciplinario correspondiente con fundamento en lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable en el ámbito local.

Tratándose de quejas administrativas interpuestas contra los Magistrados de las Salas Ordinarias o Auxiliares, o de la propia Sala Superior, se propone que sea el Presidente del Tribunal el que tramite el procedimiento para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos integrantes del Órgano Jurisdiccional, ya sea con motivo de las quejas administrativas que presenten los particulares o servidores públicos, referidas en el párrafo anterior, o bien, de la revisión de los expedientes de los asuntos de su competencia, conforme a lo preceptuado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás leyes correspondientes, independientemente de la denuncia correspondiente si existiere responsabilidad penal.

Concluido el procedimiento respectivo, el Presidente del Tribunal dará vista a la Sala Superior, para que en su caso y de ser procedente, aplique las sanciones que procedan a los servidores públicos del mismo Órgano Jurisdiccional, que incurran en responsabilidades administrativas, en los términos de la Ley de la Materia.

Asimismo corresponderá al Presidente del Tribunal, previo acuerdo con la Sala Superior del Tribunal presentar la denuncia de los hechos delictuosos o faltas de los servidores públicos del Órgano Jurisdiccional, ante las autoridades competentes.

## II. CONSIDERACIONES DE LA PROPUESTA

La propuesta del juicio sumario que en párrafos anteriores se expone, tiene su sustento en la necesidad de encontrar solución a diversas cuestiones que durante tres décadas, esto es, a partir del surgimiento del Tribunal de lo Contencioso Admi-

nistrativo del Distrito Federal, se han planteado, y que aun no han encontrado un cauce legal. Con ello se pretende crear una nueva perspectiva en la impartición de la justicia administrativa, ajena a moldes y procedimientos complicados.

Es menester resaltar la importancia que reviste dentro del Sistema Mexicano de justicia administrativa, contar con instrumentos eficaces y eficientes, a través de los cuales se garantice un debido control no sólo de los actos de autoridad emitidos por la Administración Pública, sino también sobre aquellos actos emanados del Poder Ejecutivo y Judicial, que formalmente sean considerados como administrativos.

Consecuentemente, y ante la realidad imperante en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se hace patente la exigencia de la población del Distrito Federal, de adecuar los medios de defensa con que actualmente se cuenta en materia administrativa conforme a los requerimientos sociales e históricos que se manifiestan en la actualidad.

De esta manera, el juicio sumario propuesto, pretende ser una vía alterna de solución, sin que ello implique una alteración directa en el Juicio de Nulidad como actualmente se tramita, a través de la cual se logre una verdadera justicia pronta y expedita, en aquellos asuntos que por naturaleza permitan un estudio y resolución más ágil por parte del Magistrado Instructor, lo cual permitirá que aquellas contiendas substanciadas de conformidad con las reglas del juicio de nulidad, puedan ser estudiadas con mayor cuidado y acuciosidad, y resueltas dentro de los plazos que la propia ley señala, evitando todas aquellas dilaciones procesales en las que se incurre como consecuencia del incremento en la demanda de justicia administrativa por parte de los gobernados.

Con la reducción de los plazos y términos que actualmente se establecen en la Ley que regula al Tribunal, así como con la supresión de determinadas figuras que resultan inoperantes en algunos casos concretos, y la aplicación de sanciones más severas para los funcionarios públicos que omitan cumplir con las funciones que les

son conferidas, se sugiere esta forma de juicio alterno al existente, con la intención de que el mismo se materialice como un beneficio para aquellos gobernados, que han sido afectados por una Autoridad del Distrito Federal al emitir un acto administrativo, sin el menoscabo de los derechos y garantías que constitucionalmente les son reconocidas.

La celeridad procesal con la que se produzca el pronunciamiento jurisdiccional otorgará también un mayor grado de seguridad jurídica a los administrados y a la Administración Pública, al evitar –o por lo menos permitir evitar– los largos procesos y la consiguiente incertidumbre sobre la legitimidad de la conducta administrativa.

De esta forma, el juicio sumario deberá substanciarse y concluirse en un tiempo aproximado de dos meses y medio, contados a partir del momento en que el escrito de demanda ingrese a la Oficialía de Partes del Tribunal, garantizando la oportuna impartición de justicia, con la emisión de sentencias que legalmente correspondan, en estricta concordancia temporal en relación con las controversias planteadas, y asegurando la eficacia del fallo a través de su oportuno y cabal cumplimiento.

# CONCLUSIONES

# CONCLUSIONES

PRIMERA. Con fundamento en lo establecido en la fracción I del artículo 104 Constitucional, y con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz, se propuso la creación de un Tribunal ante el cual se dirimieran las controversias surgidas entre los particulares y las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, en beneficio principalmente de la clase económicamente desvalida, a la que le es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia.

SEGUNDA. El 31 de marzo de 1971 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con lo cual nace a la vida el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a partir del 17 de julio de 1971.

TERCERA. Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Octubre de 1993, a través de la cual se establece un nuevo contenido al artículo 122 (base quinta), se da el sustento para la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, específicamente.

- CUARTA. El TCADF surge teniendo como base los siguientes principios procesales: autonomía, antiformalismo e igualdad entre las partes.
- QUINTA. El Tribunal nace con plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos; en 1973 por circunstancias políticas se suprimió la plena jurisdicción, convirtiéndolo así en un tribunal administrativo de simple anulación, a partir del primero de enero de 1996 nuevamente se le otorga al Tribunal la plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos con independencia de la autoridad administrativa.
- SEXTA. Otra de las virtudes que se le atribuye al TCADF, es su función como el medio de control jurisdiccional de la legalidad de la actividad administrativa, a través del cual se busca la protección de los particulares frente a la Administración Pública, así como el perfeccionamiento de las actuaciones de las instituciones públicas en beneficio del Estado y la sociedad.
- SÉPTIMA. La competencia del Tribunal se fija a partir del *sistema de cláusula general*, que originalmente se daba para conocer únicamente respecto de los actos administrativos.
- OCTAVA. El Tribunal obtiene competencia en materia fiscal, mediante el Decreto publicado el 27 de Diciembre de 1978, el cual entró en vigor tres días después.
- NOVENA. Los actos administrativos y fiscales de los cuales conoce son aquellos emitidos por la Administración Pública del Distrito Federal, a través de los servidores públicos que la integran, en ejercicio de sus atribuciones que les confiere la propia ley, con el propósito de satisfacer el interés de la colectividad, a través de los cuales se produ-

cen determinadas consecuencias jurídicas, mismas que pueden causar una afectación en la esfera jurídica de los gobernados. Tal afectación que los actos administrativos producen en los derechos de los gobernados, crean en ellos la necesidad de recurrir a órganos jurisdiccionales dotados de facultades para declarar la nulidad de dichos actos y restablecer a los afectados en el pleno uso y goce de sus derechos.

DÉCIMA. La evolución del Derecho Administrativo, ha derivado en el incremento paulatino y constante de la competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, específicamente del Distrito Federal, lo cual se observa en diversos ordenamientos jurídicos de carácter administrativo, así como también en la doctrina, a partir de la cual encontramos que el TCADF es competente para conocer tanto de los emitidos por el Poder Judicial y Legislativo, que materialmente son administrativos; como de aquellos actos derivados de un Contrato Administrativo, superando la definición original del propio concepto de acto administrativo como acto unilateral.

DÉCIMA PRIMERA. Desde su creación hasta la actualidad permanece un procedimiento que consta de tres fases, la primera: presentación de la demanda; la segunda: de la contestación por parte de la autoridad y del tercero perjudicado; y la tercera: la audiencia en la cual se desahogan las pruebas y se dicta sentencia, con la salvedad, de los asuntos en que deban examinarse numerosas constancias, en cuyo caso la sentencia se dictará en un plazo máximo de diez días posteriores a la celebración de la citada audiencia.

DÉCIMA SEGUNDA. A pesar de los principios y objetivo originales del TCADF, actualmente el cúmulo de trabajo y las deficiencias legales que se traducen en dilaciones procesales impiden la impartición de justicia de manera pronta

y expedita, originando un rezago en la tramitación de los juicios tramitados ante este Órgano Jurisdiccional.

DÉCIMA TERCERA. Existen actos e instituciones procesales en la actual Ley, cuya supresión no origina estado de indefensión para ninguna de las partes (particular o autoridad) y que en juicios de determinada naturaleza resultan no sólo innecesarios sino dilatorios de su pronta resolución, por lo que se estima conveniente suprimirlos en un proceso sumario que, con apoyo en lo analizado, se propone.

DÉCIMA CUARTA. Por ello y con el propósito de mantener indeclinables los principios que dieron origen al TCADF, se propone un juicio sumario, como vía alterna de solución, que permita la consecución de dichos objetivos.

DÉCIMA QUINTA. El juicio sumario tiene como principios base el de celeridad y el de sencillez, los cuales se manifiestan a través de la reducción de plazos y supresión de etapas, principalmente.

DÉCIMA SEXTA. El juicio sumario propuesto será procedente a petición de parte y siempre que se cumpla con los tres requisitos establecidos: la naturaleza jurídica del acto impugnado, su cuantía y las probanzas, destacando que el incumplimiento de estos requisitos no produce el desechamiento de la demanda, sino la tramitación del juicio normal, ya previsto en la ley, siempre que el mismo fuere procedente.

DÉCIMA SÉPTIMA. Las partes en el juicio son el actor y el demandado, suprimiendo la figura del tercero perjudicado, ya que la obligación a cargo del particular de satisfacer requisitos fundados en disposiciones derogadas o en desuso, como es el caso de los Comités Vecinales, resulta antijurídica y como se estudio en el desarrollo del trabajo, su eliminación no causa menoscabo de los derechos de las partes.

En efecto, la imposibilidad física y jurídica de cumplir con un requisito procesal, como lo es el señalar los datos de un posible tercero perjudicado, entraña una violación a la garantía de seguridad jurídica y a la impartición de justicia y más aun cuando conlleva la reposición del juicio para subsanar una supuesta irregularidad.

DÉCIMA Las etapas del juicio sumario son tres: demanda y contestación, alegatos y sentencia; suprimiéndose deliberadamente la audiencia, sin menoscabo de las garantías constitucionales reconocidas a favor de los gobernados.

DÉCIMA Fijar medidas legales que garanticen la plena ejecución de las resoluciones tanto en materia de suspensión de los actos impugnados, como en lo que corresponde al cumplimiento oportuno, íntegro y cabal de las sentencias definitivas por parte de las autoridades obligadas.

VIGÉSIMA. Se introduce la posibilidad de la conciliación en cualquier momento del juicio como solución de la controversia.

VIGÉSIMA Para lograr el exacto cumplimiento por parte de los servidores públicos que integran el Tribunal de los plazos y términos previstos para el juicio sumario, es necesario establecer los medios que permitan garantizar al particular la debida substanciación del juicio, como lo es la queja administrativa.

VIGÉSIMA Se propone una modificación a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual se incluya un capítulo relativo al JUICIO SUMARIO. Dicho Capítulo tendrá como fin englobar todas las normas sustantivas y procesales, que establezcan la procedencia, etapas y forma de substanciación del juicio propuesto.

VIGÉSIMA TERCERA. La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha sido un acierto que justificadamente ha merecido y recibido general aprobación. Con ella se ha dado un paso de gran importancia para el mantenimiento de un régimen de legalidad. La jurisdicción contencioso-administrativa, se ha dicho, es una de las instituciones que con mayor eficacia contribuye a la existencia de un Estado sujeto al Derecho.

Sin embargo la integración de un régimen de legalidad bastante para poder afirmar la existencia de un verdadero Estado de Derecho, requiere todavía en nuestro país de otras medidas legislativas que al mismo tiempo que protejan el interés público garanticen la situación jurídica de los particulares. Un vacío que se nota en nuestra legislación positiva es la falta de normas que eviten la arbitrariedad de los gobernantes obligándolos a ajustarse en su actuación a los procedimientos que concilien el interés público con el privado y que al mismo tiempo fijen la forma y términos en que el particular puede impugnar el incumplimiento de dichas normas.

La reforma que se propone, tiene como base esa demanda continua del Estado, de instituciones jurídicas que garanticen la impartición de justicia pronta y expedita.

Todo ello en razón de que la complejidad de los sistemas legales, la existencia de procedimientos y recursos notoriamente improcedentes y el exceso de trámites, requisitos y formalidades procesales fomentan la inseguridad jurídica de los gobernados y el sentimiento de desconfianza respecto de los entes administradores de justicia.

El nivel de seguridad jurídica que exige el desarrollo social y económico del Distrito Federal, únicamente podrá alcanzarse si se cuenta con instrumentos jurisdiccionales y judiciales que garanticen una ágil aplicación de las normas.

# BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, Editorial Porrúa, 16ª edición, México, 2002.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, 7ª edición, México, 2000.
- BAEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Trillas, México, 1990.
- BECERRA BAUTISTA, José, *El Proceso Civil en México*, Editorial Porrúa, 18ª edición, México, 2003.
- BERNAL, Beatriz y José de Jesús Ledesma, *Historia del derecho romano y de los derechos neorromanistas*, Editorial Porrúa, 6ª edición, México, 1995.
- BIELSA, Rafael, *Sobre lo Contencioso Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1954.
- BOBBIO NICOLA MATTEUCCI, Norberto, *Diccionario de Política*, Siglo XXI editores S.A. de C.V., 5ª edición, México, 1988.
- BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, 10ª edición, Madrid, España, 1996.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Lecciones de Práctica Contenciosa en materia fiscal*, Editorial Themis S.A. de C.V., 5ª edición, México, 1995.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, UNAM, México, 1987.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 2001.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 33ª edición, México, 1994.

—————, «Breves consideraciones sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y sobre el régimen de legalidad en México», en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, Órgano Informativo del TCADE, No. 2, Vol. 1, México, 1973.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, «Comentario Artículo 104», en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Textos Jurídicos, IJ-UNAM, 1990.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Derecho Civil, Primer Curso*, Editorial Porrúa, 14ª edición, México, 1995.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas Ediciones S.L., 10ª edición, España, 2000.

GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*, Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1982.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Porrúa-UNAM, 2ª edición, México, 1997.

MARGAÍN MANATOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo, de anulación o de ilegitimidad*, Editorial Porrúa, 10ª edición, México, 2001.

—————, *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 2000.

MARIO AYLUARDO, Saúl, *Lecciones sobre Derecho Administrativo*, Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco, México, 1990.

- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo*, primer curso, Editorial Harla, México, 1998.
- NAVA NEGRETTE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, 2ª reimpresión, México, 1999.
- , «Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Cronología de los Tribunales», en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, Órgano Informativo del TCADF, No. 2, Vol. 1, México, 1973.
- , *Colección de textos Clásicos de Justicia Administrativa*, Editorial Certeza Tabasco, 1998.
- , *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1959.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 7ª edición, México, 1997.
- PALLARES, Jacinto, *El poder judicial o Tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Colección Clásicos del Derecho Mexicano, edición facsimilar, México, 1992.
- PÉREZ DAYÁN, Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2003.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1998.
- SÁNCHEZ MÁRQUEZ, Ricardo, *Derecho Civil, Parte General*, Editorial Porrúa, México, 1998.
- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los Medios de Impugnación en materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa*, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 2002.

- SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Martín Bianchi Altuna, Montevideo, Uruguay, 1953.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Primer Curso. Doctrina Legislación y Jurisprudencia*, Editorial Porrúa, 22ª edición, México, 2003.
- , *Derecho Administrativo, Segundo Curso. Doctrina Legislación y Jurisprudencia*, Editorial Porrúa, 22ª edición, México, 2003.
- TREVIÑO GARZA, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2004.
- VALLARTA, Ignacio Luis, *Votos. Cuestiones Constitucionales*, Tomo IV, Editorial Porrúa, 5ª edición, México, 1980.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, UNAM, México, 1991.
- VÁZQUEZ GALVÁN, Armando, et. al., *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. estructura, fines y procedimientos*, Ediciones Orto S. A., México, 1977.

## DICCIONARIOS

- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Tomo III, Editorial Heliasta, 11ª edición, Buenos Aires, Argentina, 1977.
- Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Editorial Espasa, Tomo II, 22ª edición, España, 2001, p.1837.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 15ª edición, México, 2001.

## LEGISLACIÓN

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

*Código Fiscal de la Federación*

*Código Financiero del Distrito Federal*

*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*

*Ley Federal de Procedimiento Administrativo*

*Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*

*Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

*Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*

*Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal*

*Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, México, 25 de febrero de 1971.

—————, Cámara de Diputados, México, 4 de febrero de 1971.

—————, Senado de la República, México, 19 de enero de 1971.

—————, Senado de la República, México, 28 de enero de 1971.

—————, Senado de la República, México, 31 de diciembre de 1978.

*Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de agosto de 1987.

—————, México, 13 de marzo de 2002.

—————, México, 15 de diciembre de 1981.

- \_\_\_\_\_, México, 17 de marzo de 1971.
- \_\_\_\_\_, México, 19 de diciembre de 1995.
- \_\_\_\_\_, México, 19 de diciembre de 2002.
- \_\_\_\_\_, México, 22 de agosto de 1996.
- \_\_\_\_\_, México, 22 de diciembre de 1966.
- \_\_\_\_\_, México, 25 de octubre de 1967.
- \_\_\_\_\_, México, 25 de octubre de 1993.
- \_\_\_\_\_, México, 3 de enero de 1979.
- \_\_\_\_\_, México, 30 de diciembre de 1946.
- \_\_\_\_\_, México, 31 de agosto de 1936.
- \_\_\_\_\_, México, 31 de octubre de 1974.
- \_\_\_\_\_, México, 4 de diciembre de 1997.
- \_\_\_\_\_, México, 4 de enero de 1973.
- \_\_\_\_\_, México, 8 de agosto de 1936.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 15 de abril de 2005.
- \_\_\_\_\_, México, 21 de diciembre de 1995.

## OTROS

*IUS 2004*, Junio 1917- diciembre 2004, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.