



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

“LA INDEBIDA APLICACIÓN DEL ARTICULO 34  
PARRAFO SEGUNDO DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE  
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO  
FEDERAL”.

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A:**  
***PABLO GABRIEL GONZALEZ***  
***DOMINGUEZ***



FES Aragón

ASESOR: MTRO. FRANCISCO JESUS FERRER VEGA

NEZAHUALCOYOTL, Estado de México, 2006



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.

## DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

En primer lugar y de manera muy especial a mis padres por no dejar de mostrarme su apoyo a lo largo de toda la carrera sin importar la circunstancia en la que me encontrara y por el amor incondicional que siempre me han entregado

Agradezco a mis tíos Mario y Juani, así como a mi tío Gustavo y mi tía Rosy por apoyarme durante toda la carrera y siempre recordarme lo importante que es la familia.

A mis primos Christian y Dino, Mauricio y Mayra, Mariana, Claudio, y todos los que me hagan falta por todo lo que he aprendido de ellos.

A mi hermano Gustavo por demostrarme que una persona siempre puede ir más lejos y porque aquellas palabras que me escribiera en mi graduación quedaron grabadas en mi mente para siempre.

A la Universidad.

Por todos aquellos profesores que batallaron conmigo en todas y cada una de sus clases y por el titánico esfuerzo de su parte para crear a un profesionista.

Muy en especial a los licenciados Gumesindo Sahagún, Gustavo Carranco y Gerardo Hurtado, por no tratarnos únicamente como alumnos, sino también como amigos.

A mis compañeros y amigos de toda la carrera Luis Alberto, Mario, José Luis,

Nain, Lizzett, Pablo (Gutierrez), Mireya, Daniel (rostro), Daniel (el escurrido), Luis (Huicho), Javier, Omar (el pasto), Juan Carlos, Edgar Roseta, Luis, Jonathan, Miriam (ampolleta), Pedro (peter punk), Edgar (kikiri boo), Rosa Isela, Leonardo, Alan, Carlos Puebla, Gerardo Urcid, Antonio, Lizeth Guadalupe, Claudio, Mariana y su banda, Nadia y sus amigas, y todos los que en este momento no recuerdo pero que siempre serán parte de esa historia dentro de la universidad.

A mis compañeros de pachangas Sofía, Alejandra, Amanda, Amalia, Juan Carlos y Gerardo León por todas esas ocasiones en que siempre estuvimos juntos.

A la escuela donde lleve a cabo mis estudios y que dejara recuerdos imborrables en mi memoria Facultad de Estudios Superiores Aragón, aunque yo la siga llamando ENEP por mucho tiempo.

#### Al Tribunal:

A mis compañeros y amigos del Tribunal Rosa Maria (lulu), Romelia, Jessica, Karina, Karla, Angélica, Elizabeth, Joaquín, Alejandro, Mary, Adriana, el licenciado Francisco Tolsa, Denys, Sofía, Paulina, Nayelli, Lorena, Roberto y Lizbeth, Francisco (Paco), Roberto Durán, Adrián, Lizzett en el tiempo que estuvo aquí, y a mis amigas Eva y Mónica por siempre darme lata.

A mis muchos jefes que he tenido dentro del Tribunal de lo Contencioso, licenciado Juan Jesús Pérez Román, por darme la oportunidad de integrarme a su equipo, al licenciado Juan Jose Velay Martínez por el apoyo dado en un momento muy importante de mi vida, al licenciado Juan Ángel Reyes Ornelas por su incomparable amistad, a la licenciada Francisca Suárez Moreno por la calidad de trabajo que siempre demostró y al licenciado Adolfo Alcaraz Orozco por entregarme todos sus conocimientos en el trabajo,

y a todos por ser unos excelentes jefes y poder considerarlos mis amigos.

Un agradecimiento especial al Magistrado licenciado José Luis Moctezuma Orozco por aceptarme como parte de su equipo y soportarme todos mis detalles dentro del trabajo.

A mi asesor el Licenciado Francisco Jesús Ferrer Vega por aguantarme durante tanto tiempo y siempre estar ahí cuando lo necesitaba para concluir satisfactoriamente con mi tesis.

A mis amigos de gran parte de mi vida y que me conocen mejor que nadie Hugo por sus enseñanzas de la vida, Alberto, David por enseñarme que hay más allá del derecho, Jessica (quetzal) por ser tan acelerada, Marlene, Efraín por siempre estar en todo y nunca dejarnos atrás, Edgar, Luis, Icnelli, Gustavo (bronco) aunque sea medio gruñón, Pamela, Hugo (golen) por su sencillez, Lino, Jonathan por estar tan loco, Carlos (anemias) por siempre ser el alma de las fiestas, Othon por ser tan fresa, Tania por ser como es y que nadie más puede ser, Dulce por siempre darme lata con todo (en especial la tesis) y su hermana Carla por ser la más *chida* de todas, y a Mireille por todo el amor que me ha entregado en todo este tiempo.

A toda la gente que deje de mencionar ya sean amigos, compañeros de trabajo, familiares, ex novias y todo lo demás que saben existe un lugar dentro de mi alma y mi corazón y que en algunos casos nombre y en otras no pero que saben siempre podrán contar conmigo en todo y para todo.

Finalmente un agradecimiento muy especial a Dios y a Jesús por darme la oportunidad de estar en este mundo y de otorgarme esta vida, en este tiempo y en este lugar.

Gracias.

**LA INDEBIDA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 34, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA  
LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
DISTRITO FEDERAL.**

INTRODUCCION ..... I

**CAPITULO 1**

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO  
FEDERAL..... 1

- 1.1 Concepto de Tribunal Contencioso Administrativo ..... 1
- 1.2 Antecedentes del Contencioso Administrativo..... 6
  - 1.2.1 Marco histórico del Sistema Contencioso Administrativo..... 6
  - 1.2.2 El Sistema Contencioso Administrativo en Francia..... 10
- 1.3 Origen de los Tribunales Contenciosos Administrativos en México..14
  - 1.3.1 Antecedentes de lo Contencioso en México.....14
  - 1.3.2 Cronología de 1853 a 1971.....16
- 1.4 Otros Tribunales Contenciosos.....32
  - 1.4.1 Tribunales Locales en la República.....32
  - 1.4.2 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....37

**CAPITULO 2**

LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
DISTRITO FEDERAL.....53

- 2.1. Exposición de motivos para la creación del Tribunal de lo  
Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....53

2.2.	Artículo 122 Base Quinta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	65
2.3.	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Diario Oficial 26-VII-1994).....	66
2.4.	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	67
2.4.1.	Integración.....	67
2.4.2.	Fundamento legal.....	82
2.5.	Substanciación del procedimiento en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	82
2.5.1.	Demanda.....	85
2.5.2.	Admisión.....	87
2.5.3.	Prevención.....	87
2.5.4.	Desechamiento.....	88
2.5.5.	Contestación.....	89
2.5.6.	Audiencia.....	90
2.5.7.	Sentencia.....	91

### CAPITULO 3

	EL INTERÉS JURÍDICO Y LA INDEBIDA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 34 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	96
3.1.	El interés jurídico.....	96
3.1.1.	Concepto.....	98
3.1.2.	Diferencia con el interés legítimo.....	106
3.2.	El artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	116
3.2.1.	La ley de 1971.....	117
3.2.2.	La Reforma de 1979 y 1987.....	119

3.2.3. La Reforma de 1995.....	120
3.2.4. La Reforma del 2004.....	121
3.2.4.1. Análisis de la iniciativa de Ley en la Reforma al artículo 34.....	122
3.3. Análisis dogmático del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	130
3.4. La indebida aplicación al artículo 34 párrafo segundo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	131
3.5. La necesidad de reformar el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	134
Propuesta.....	136
Conclusiones.....	138
Bibliografía.....	141

## INTRODUCCION

Dentro del juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, entre los requisitos que se establecen dentro de su ley para la debida y correcta interposición de la demanda, se encuentra uno de suma importancia dentro del artículo 34 de su ley, el cual establece en su párrafo segundo la obligación que tiene el promovente del juicio, de acreditar su interés jurídico en aquellos casos en que el particular, a través del citado órgano jurisdiccional, pretende obtener una sentencia que le permita realizar actividades reguladas, mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.

Ahora bien, en el presente caso, el segundo párrafo del artículo en estudio, presenta una diversidad de criterios e interpretaciones por parte de las autoridades juzgadoras dentro del juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que ha llevado a una serie de contradicciones, que ha generado reacciones encontradas entre los criterios de los Magistrados que estudian las demandas interpuestas ante dicho Tribunal administrativo, sino también provoca un interminable conflicto entre las autoridades de la administración pública y los particulares, al ver como las demandas interpuestas por estos, se encuentran ante la posibilidad de ser desechadas, al no acreditar su interés jurídico, o bien ante la interposición de recursos de reclamación interpuestos, ya sea por el propio particular ante el desechamiento recaído a su demanda, o por las autoridades de la administración pública, por la admisión de la demanda, en la cual, considera que el promovente debió haber acreditado su interés jurídico.

Esta indebida interpretación, tiene como primicia un hecho determinante, lo cual es, el tipo de juicio que se lleva ante el Tribunal de lo

Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y a su vez, el tipo de sentencias que este emite.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un Tribunal de nulidad, en el que se estudia la legalidad con que se emiten los actos de la autoridad, la cual en este caso, será la administración pública, actos que agravian la esfera jurídica de los particulares, para que, en caso de no encontrarse emitidos conforme a derecho, declarar la nulidad del mismo, o bien, obligar a la autoridad a dictar uno nuevo debidamente fundado y motivado; más estas sentencias en ningún momento cuentan con el poder jurisdiccional para imponer a las autoridades a emitir actos a través de los cuales, el particular se haga acreedor de derechos de carácter objetivo, como lo serían según el artículo 34 en su segundo párrafo en estudio, actividades reguladas, que para ser llevadas a cabo deben contar con la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.

Es en esta situación en específico donde se encuentra una indebida interpretación del párrafo segundo del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y por lo cual, una reforma al mismo resulta de lo más urgente para una debida aplicación del derecho y una pronta expedición de justicia administrativa en el juicio de nulidad llevado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

## CAPITULO 1

### 1. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

#### 1.1 Concepto de Tribunal Contencioso Administrativo.

Tribunal es la denominación genérica de un órgano de impartición de justicia, utilizando el vocablo para denominar el lugar en donde alguien o algo será juzgado. Por ende, todo órgano que imparta justicia es un Tribunal.

En México existen dos clases de Tribunales, los unitarios y los colegiados; los primeros son aquellos en los cuales quien juzga es una sola persona, de allí su denominación de unitarios; los nombrados en segundo término, los colegiados, son aquellos integrados por mas de una persona, pues las resoluciones se emiten de manera colegiada, es decir, por varias personas.<sup>1</sup>

En el sistema jurídico mexicano, los Tribunales han tenido un desarrollo paulatino más o menos alentador, sobre todo, en la organización de los centros de justicia en su ámbito interno y a las directrices seguidas para el mejoramiento de los Tribunales.

Históricamente, los Tribunales han sido lugares donde se imparte justicia, esto es, sitios en los cuales las personas van a pedir del juzgador una sentencia que le restituya en el derecho indebidamente afectado por el demandado, a su vez, este último acude a juicio por llamamiento del juez a defenderse de la o las pretensiones del actor. Nuestros Tribunales han tenido

---

<sup>1</sup> TINOCO ÁLVAREZ, Marco Antonio. "Estudio Sobre la impartición de justicia en México." Ensayo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005.

como único fin el impartir justicia, es decir, son lugares donde se aplica la ley al caso concreto.

Lo anterior hace que la atención se centre en la figura del juzgador, pues sobre este ente recaen prácticamente todas las actividades del Tribunal, esto es, el juez tiene el conocimiento del asunto, la dirección del proceso, lo juzga para, posteriormente, proceder a ejecutar la sentencia de modo coactivo.

Así bien, por Tribunal debemos entender “el lugar o sitio destinado a los jueces para la administración de justicia y la pronunciación de las sentencias, como igualmente los mismos jueces y su jurisdicción.”<sup>2-3</sup>

El Tribunal fue y sigue tomado como base y sustento al juez como centro de su actuar, lo cual es innegable, pues sin la figura del juez, un Tribunal en nuestro sistema judicial actual no podría concebirse.

La Justicia Administrativa es una expresión que se utiliza en la doctrina administrativa para referirse al conjunto de medios de defensa que tienen los particulares a su alcance para controvertir los actos administrativos que les agraven. Esta se conforma, en primer término, por las figuras de la instancia administrativa y los recursos administrativos, como se ha dicho, son los medios de defensa que los particulares tienen a su alcance para controvertir los actos de la administración pública.

La instancia administrativa es una denominación genérica que engloba a las instancias administrativas de inconformidad, entendida como un medio de defensa en sentido amplio al alcance de los particulares durante la tramitación de

---

<sup>2</sup> VALDOVINOS MERCADO, Omero. “¿La administración de la administración de justicia en México?” Ensayo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005.

<sup>3</sup> [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) / fecha de consulta 1 de junio del 2005.

los procedimientos administrativos, la cual tiene como objeto prevenir la actualización de un acto administrativo desfavorable.

Por su parte, el recurso administrativo es un medio de defensa que los particulares tienen a su alcance para controvertir los actos administrativos definitivos emitidos por la autoridad administrativa ante la propia autoridad emisora del mismo, y que tiene por objeto la revisión del acto administrativo recurrido para así obtener su modificación de manera parcial o total.

Como se advierte de lo anterior, las figuras de la instancia administrativa y el recurso administrativo, son medios de defensa que tienen los particulares en contra de los actos administrativos, los cuales pueden hacerse valer ante la propia administración activa. La doctrina estima como figura primordial de la justicia administrativa a la figura del contencioso administrativo, también conocido como juicio de nulidad, procedimiento contencioso administrativo o juicio contencioso administrativo.

La figura del contencioso administrativo es concebida por la doctrina como un medio de defensa. En principio, de los particulares, para controvertir los actos administrativos definitivos de las autoridades, ante un Órgano del Estado, encargado de ejercer facultades jurisdiccionales, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero sin pertenecerle o estarle subordinado. El contencioso administrativo es, entonces, un medio de defensa que se tramita ante un Tribunal Administrativo, dotado de autonomía para dictar sus fallos y, en la mayoría de los casos, de facultades de plena jurisdicción, que conlleva la posibilidad de la ejecución de sus sentencias, y de las facultades de sancionar su incumplimiento.

Los Tribunales Administrativos, como órganos encargados de tramitar la figura del contencioso administrativo, reciben dicha denominación por estar ubicados dentro del marco del Poder Ejecutivo e históricamente fueron creados

para salvaguardar el principio de “juzgar por la administración es también administrar” y “la prohibición de la injerencia del Ejecutivo y de toda la Administración Pública, en las funciones de los Tribunales Administrativos”.

Las características más sobresalientes de los Tribunales Administrativos las constituyen la autonomía para dictar sus fallos y la plena jurisdicción, consistente esta última en la facultad de declarar la nulidad de dichos actos para determinados efectos, en una segunda posibilidad, fijando los términos y los lineamientos que deben guardarse al emitir nuevos actos, en sustitución de los anulados o al de sustituir a las autoridades administrativas, cuyos actos fueron objeto del contencioso administrativo, evitando el reenvío; y, finalmente, las facultades de ejecutar sus sentencias así como de sancionar su incumplimiento.

El contencioso administrativo, si bien es un medio de defensa al alcance de los particulares, también pueden hacerlo valer las autoridades administrativas, y entes públicos, cuando demandan la nulidad de las resoluciones individuales favorables a los particulares; y también cuando actúan como sujetos pasivos de contribuciones o sujetos trasladados de los mismos, entre otros casos.

En el orden extremo, existen más de cien países en el mundo, entre los que se encuentran Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, El Salvador, España, Portugal, Perú, Uruguay y por supuesto México, esto en lo referente al derecho latino y Canadá y Estados Unidos, como un pequeño ejemplo respecto de países de características anglosajonas, en los cuales obran órganos integrantes del sistema de impartición de justicia, los denominados Tribunales Contenciosos Administrativos, incluso en países de tradición anglosajona como Estados Unidos de Norteamérica. En este país es notable la función de la Corte Federal de Impuestos.

El acto administrativo, objeto del juicio contencioso administrativo goza del principio de legalidad, en virtud del interés público que representa la acción de la Administración Pública, de tal manera que en el caso de controversia la litis actualiza un interés público contra un interés privado o particular y ello provoca una desigualdad procesal, cuya justificación radica en el interés público tutelado por la Administración Pública.

El juicio contencioso administrativo es un medio de defensa ordinario, cuya eficacia se complementa con la posibilidad para los demandantes particulares de acudir a juicio de garantías como un recurso extraordinario de defensa, el cual salvaguarda la supremacía constitucional del Poder Judicial Federal. Si bien el contencioso administrativo es actualmente una figura universal, cuyos orígenes surgen en Francia, cada país y, particularmente el nuestro, ha amoldado dicha figura a las modalidades propias del mismo.

En el caso mexicano “es insustituible la figura del juicio de amparo”, sin embargo, el contencioso administrativo y el juicio de garantías no son figuras jurídicas que se contrapongan, sino, mas bien, que se complementan, el contencioso administrativo mexicano, a diferencia de su modelo original, permite la impugnación en última instancia, a través de las figuras del juicio de garantías y del recurso de revisión, modalidades que corresponden a la estructura jurídica de nuestro país, que reconoce, como se ha venido mencionando, la supremacía del Poder Judicial Federal.

El contencioso administrativo mexicano presenta como sus mayores debilidades las consistentes en la ausencia de facultades absolutas de plena jurisdicción, particularmente de aquellas relacionadas con la facultad de hacer cumplir sus sentencias y sancionar su incumplimiento. Por tanto, el fortalecimiento de dicho medio ordinario requiere ser complementado con dichas atribuciones.

El contencioso administrativo no riñe con la unidad jurisdiccional confiado constitucionalmente al Poder Judicial Federal, en virtud de que dicha unidad se encuentra referida al juicio extraordinario de garantías, como medio de última instancia al alcance de los particulares.<sup>4</sup>

“Así pues, la trascendente función pública que se le encomienda a los Tribunales Contenciosos Administrativos, hacen que la correcta aplicación de la justicia que estos imparten, sea uno de los pilares esenciales sobre los que descansan los sistemas judiciales democráticos contemporáneos, pues en los últimos años los conflictos entre los particulares y el Estado han cobrado insospechadas dimensiones, lo que ha conducido a la necesidad de que el derecho administrativo, y en especial la justicia administrativa, afronten nuevos retos de cara a la consolidación del estado de derecho.”<sup>5-6</sup>

## **1.2 Antecedentes del Contencioso Administrativo.**

### **1.2.1 Marco histórico del Sistema Contencioso Administrativo.**

El sistema francés de jurisdicción administrativa, ejemplo y sustento del sistema mexicano actual, surge por la interpretación de los revolucionarios franceses del principio de separación de funciones, el principio de la legalidad de la administración, produce a su vez el hecho de que los tribunales estuvieran impedidos para funcionar en cuestiones administrativas o juzgar actos de la administración.

---

<sup>4</sup> MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. “El contencioso administrativo es un medio de defensa ordinario que se complementa con el juicio de garantías por lo que debe mantenerse la estructura actual.” Ensayo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005.

<sup>5</sup> QUIROZ CARRILLO, Victoria Eugenia. “Respetar los tribunales contenciosos administrativos en su ubicación y autonomía.” Ensayo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. 2005.

<sup>6</sup> [www.tcadf.gob.mx](http://www.tcadf.gob.mx) / fecha de consulta 1 de junio del 2005.

Así se crean los tribunales administrativos, que funcionen dentro del ámbito de la administración, a los que paulatinamente se les fue reconociendo como tales. Existen tres principios del sistema francés de justicia administrativa; el primero es el de la legalidad de la administración pública, el segundo es el de la separación de autoridades administrativas y judiciales y, el tercero, el de la independencia de los órganos de la jurisdicción administrativa respecto de autoridades de administración activa, principio que además ayuda al pronto desahogo de la función jurisdiccional.

El primer principio es el de legalidad de la administración pública, el cual se refiere a la necesidad de que estén fundados los actos de la administración en una norma jurídica determinada.

Este principio buscó establecer una medida de protección para la Administración contra las intromisiones de los tribunales. La idea de este principio fue fundada en el principio de la división de poderes y en la separación de funciones, principio que subsiste actualmente en el Derecho Francés. El principio de la independencia de los órganos de la jurisdicción administrativa, respecto de las autoridades de la administración activa, es una consecuencia lógica del de la separación de autoridades administrativas y judiciales, ya que se refiere a la separación de la administración de los jueces y tribunales administrativos.<sup>7</sup>

Lo anterior trae como consecuencia la conformación de la jurisdicción administrativa francesa, la cual esta encabezada por el órgano máximo de la jurisdicción que es el Consejo de Estado, después se encuentran las cortes administrativas de apelación, los tribunales administrativos de primera instancia y

---

<sup>7</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos, Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial PORRUA, México 1998.

finalmente los tribunales administrativos especiales como, entre otros, la Corte de Cuentas.

El Consejo de Estado es un órgano asesor y consultivo de la administración activa, que participa con tal carácter en la formulación de leyes y documentos legislativos, las cortes administrativas de apelación son cinco, las cuales absorbieron la competencia que como juez de apelación en materia administrativa tenía el Consejo de Estado; los tribunales administrativos de primera instancia, son juzgadores ordinarios en materia administrativa; y al igual que las cortes administrativas de apelación, pueden someter a la sección de lo contencioso del Consejo de Estado, la solución de aquellos asuntos que tengan una cuestión de derecho novedosa y de difícil solución; posteriormente surgen los tribunales especiales en el siglo XIX, como son: la Corte de Cuentas y los consejos del contencioso administrativo de las colonias, que eran creados para determinadas materias.

Otro ejemplo de la materia contenciosa administrativa en Europa, viene a ser el derecho español, que recibe del francés en el siglo XIX el modelo de un sistema contencioso-administrativo edificado a la vez sobre la doble línea aparentemente contradictoria de un aseguramiento efectivo de los principios de legalidad de la administración y la libertad de los ciudadanos, por una parte, y por otra de la encomienda de esta función a órganos jurisdiccionales stricto sensu. El mecanismo es una pieza más en la recepción del sistema administrativo francés.

La institución efectiva del sistema no tiene lugar hasta las leyes del 2 de abril y 6 de junio de 1845, que confía el contencioso a los consejos provinciales que proponía el gobierno, sin vinculares, los llamados Reales Decretos Sentencias. La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativo se define en un sistema de lista de asuntos sometidos a su conocimiento, sin ninguna

cláusula general, y se articula además como una especie de segunda instancia respecto de una primera gubernatura o administrativa previa.

Con la llamada Ley Santamaría de Paredes, de 13 de septiembre de 1888, se liquida la alternativa entre sistema judicial y administrativo con un llamado sistema armónico, que consistía en construir órganos jurisdiccionales con jurisdicción delegada pero en cuya composición entran a la par personal judicial y personal administrativo; como un avance se presentó la sustitución del anterior sistema de lista de asuntos contenciosos por una cláusula general, que admitía una tutela Contencioso-Administrativo sobre cualquier resolución de esa índole.

Con la ley de 27 de agosto de 1938 suspendió en bloque y sin ninguna reserva el recurso contencioso-administrativo contra los actos del estado, suspensión que se levantó hasta la ley de 18 de marzo de 1944, por lo que durante ese lapso de suspensión, el estado pudo legítimamente no pagar sus contratistas, expropiar toda clase de bienes a precios que el solo fijaba, excluir del servicio o trasladar forzosamente o sancionar a cualquier funcionario.

Con muy escasas modificaciones, surge la ley de la jurisdicción contencioso-administrativo del 27 de diciembre de 1956, jurisdiccionalizada totalmente y de manera definitiva superando los dogmatismos y ambigüedades anteriores, los Tribunales Contencioso-Administrativos, pasan a ser un orden especializado dentro del Poder Judicial, acierta a introducir un principio de especialización técnica en los magistrados que nutren esos tribunales, especialización que juega un papel decisivo para la recepción plena de las mas depuradas técnicas de control contencioso-administrativo.

Con la Constitución de 1978, España se convirtió en un estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político,

incluye la jurisdicción Contencioso-Administrativo en el orden de poder judicial con lo que según queda resuelto definitivamente todo tipo de proceso y nulidad jurisdiccional, al disponer en sus artículos 117 y 106, que los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la administración, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican y su artículo 153 especifica que únicamente a la jurisdicción Contencioso-Administrativo corresponde el control de la administración de las comunidades autónomas y de sus normas reglamentarias; por lo que los conflictos administrativos se sujetan al conocimiento de órganos judiciales especializados, pero aunque forman parte del poder judicial, se encuentran separados de la jurisdicción civil.

### **1.2.2 El Sistema Contencioso Administrativo en Francia.**

El Consejo de Estado es el órgano máximo de la jurisdicción francesa, existiendo diversas opiniones acerca de sus orígenes. Para algunos autores es el Concilium Principis Romano y otros señalan que es la Corte del Rey, que de ser órgano asesor pasó a tener el carácter de jurisdiccional. Más adelante en el siglo XIII, el rey consiguió la revisión de algunas resoluciones de los señores feudales los cuales después fueron sustituidos por funcionarios preparados que estudiaban y elaboraban los proyectos de resolución, con Luis XIV éstos eran llamados Consejeros del Rey hasta 1789.

Sin embargo, esta organización termina al triunfar la Revolución Francesa, y en 1791 se suprimen los Consejos y se crea un Consejo de Estado integrado por el rey y sus ministros con facultades contenciosas. Posteriormente con Napoleón se expide un decreto de organización del Consejo, dotándolo de funciones administrativas, legislativas y las relacionadas con dificultades en materia administrativa. Es importante mencionar que únicamente se limitaba a realizar consultas y dictámenes que posteriormente eran aprobados por el Jefe de Estado, lo que más adelante se entendió como justicia retenida, es decir, aquella

que se realiza por órganos que forman parte de la administración y que emiten proyectos de resolución que deben ser aprobados por autoridades superiores de la misma administración.

Posteriormente, la Ordenanza de 1814 lo restablece, dándole su estructura anterior; sin embargo, la Constitución de 1848 le concede la jerarquía de órgano constitucional. Más adelante la Constitución del 14 de enero de 1852 repone el sistema de justicia retenida y en 1864 se emite un decreto que amplía el recurso por exceso de poder, el cual es una institución procesal eficaz contra los abusos del poder. La Ley de 1872 es importante, ya que le da facultades al Consejo de decidir las controversias que le fueran sometidas en ejercicio de su misma jurisdicción, siguiendo así la jurisdicción delegada, es decir, aquella en la que los órganos sí emiten auténticas sentencias, aún pronunciadas en nombre de la administración; y se le reconoce al Consejo el carácter de juez de derecho común en materia administrativa.

En 1926 se crean los consejos interdepartamentales, y en 1940 bajo las Actas Constitucionales se le incrementa la competencia consultiva al Consejo de Estado. No fue sino hasta 1945, cuando la ordenanza del 31 de julio de ese año codifica todos los textos del Consejo.

Sin embargo, era muy numerosa la cantidad de asuntos que manejaba el Consejo de Estado y en 1953 se reestructura la organización de la jurisdicción administrativa y reemplaza a los consejos de prefectura, que son jueces de atribución; así, el Consejo se convierte en juez de apelación y de última instancia, siendo el ordenamiento que regula y organiza estos tribunales el Código de los Tribunales Administrativos, emitido el 13 de julio de 1973, y en 1975 se publicó un decreto que expide su reglamento.

Las dos funciones principales del Consejo desde sus inicios son la de ser órgano asesor y consultivo de la administración activa, por lo cual formula leyes y documentos legislativos, es decir, reglamentos, decretos y ordenanzas; y la función jurisdiccional, ya que el Consejo es el supremo tribunal administrativo francés y conforma junto con las cortes de apelación y los tribunales administrativos de primera instancia, la jurisdicción administrativa genérica.

Para resolver sus funciones, el Consejo está dividido en cinco secciones o formaciones, cuatro encargadas de la función consultiva y administrativa y al quinta es la que se encarga de la función jurisdiccional en materia administrativa, es decir la sección contenciosa.

Son cuatro los tipos de procedimiento que se pueden tramitar ante el Consejo de Estado: el contencioso de anulación o contencioso objetivo, el contencioso de plena jurisdicción, el contencioso de interpretación y el contencioso de represión.

El primer procedimiento, es decir el contencioso objetivo, tiene como finalidad controlar la legalidad de la actividad administrativa asegurando el cumplimiento de los textos legales aplicables a actos administrativos, y comprende el recurso de exceso de poder y el de desviación de poder.

El recurso de exceso de poder lo crea la jurisprudencia del Consejo de Estado y actúa contra los actos ilegales, nulificando los actos o resoluciones viciados de ilegalidad. Las causas para interponer este recurso son: la incompetencia de la autoridad que dictó el acto; la violación a las formalidades del procedimiento; y la violación de fondo de una norma jurídica, ya sea a una ley o reglamento, a una norma general de derecho, a la cosa juzgada o a una decisión administrativa individual con carácter definitivo.

El recurso de desviación de poder también es creación de la jurisprudencia del Consejo de Estado y va encaminado a la revisión de una resolución administrativa, emitida por autoridad competente y observando formalidades prescritas sin incurrir en violación formal de la ley, pero al emitirla, la autoridad hace uso de sus facultades para fines distintos para los que le fueron concedidos dichos poderes.

El contencioso de plena jurisdicción o contencioso subjetivo, busca la protección de los derechos públicos subjetivos de los administrados, llamado también “contencioso de los derechos”, ya que es éste en el que el juez decide la existencia, contenido y efectos de los derechos subjetivos que los particulares pueden hacer valer frente a una persona jurídica de derecho público, el juez confirma, anula o modifica el acto impugnado y obliga a la administración pública a restituir el derecho público vulnerado o a proveer sobre la reclamación de daños y perjuicios. Las materias en que tiene lugar este recurso son: el examen de contratos administrativos de obra pública; la responsabilidad de la administración y funcionarios; y los contenciosos de incidencia pecuniaria, es decir, ordenes de acuerdo, estados de ejecución, etc.

El contencioso de interpretación comprende tanto el recurso de interpretación en reenvío de tribunales judiciales como el recurso directo en interpretación. El primero se plantea en la tramitación de un proceso ante un tribunal del Poder Judicial, ya que los tribunales no pueden interpretar el sentido del acto administrativo para solucionar un litigio. El segundo consiste en pedir al juez administrativo la interpretación de un acto administrativo o de una resolución emitida, en ausencia de un juicio de reenvío.

Finalmente el contencioso de la represión, que se refiere a que constatada la inconformidad de los actos realizados por el particular respecto de

una regla de derecho administrativo, el juez debe dictar la sanción aplicable al particular.<sup>8-9</sup>

### **1.3 Origen de los Tribunales Administrativos en México.**

#### **1.3.1 Antecedentes de lo Contencioso en México.**

El derecho contencioso administrativo mexicano surge debido a la interpretación que se hizo del principio de la separación de poderes; instaurada en el llamado modelo francés, en el sistema francés la institución máxima es el Consejo de Estado, desde 1800, se encargó de redactar los proyectos de Ley y los Reglamentos de administración, siendo el principio de lo que se conoció en aquella época como Contencioso Administrativa.

Es de suma importancia el conocer la fuente de donde emana el sistema de los Tribunales de lo Contencioso Administrativos, ya que es de sobra conocido que nuestro derecho sigue los lineamientos del derecho francés.

El 31 de enero de 1824 fue aprobada el “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana”, el 4 de octubre del mismo año fue aprobado el proyecto de “Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos” y publicada el 5 de octubre con el nombre de “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”, siendo inminente la influencia judicialista, ya que de acuerdo con el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de América se estructuró el Poder Judicial de la Federación, aunque estableciendo que el Poder Judicial

---

<sup>8</sup> ARCOS POLITO, Genaro. “Necesaria adición a la fracción V, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el establecimiento obligatorio en las entidades federativas de tribunales de lo contencioso administrativo.” Ensayo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005.

<sup>9</sup> [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) / fecha de consulta 7 de junio del 2005.

residiera en la Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.

Las Bases Constitucionales son expedidas a finales de 1835 y las siguientes en 1836, en donde se preveía la expedición de una ley que organizara el Tribunal de Cuentas y ordenara la jurisdicción económica y contenciosa, esta Constitución da una estructura centralista al Estado mexicano, la primera Ley de 1836, señaló un medio de impugnación ante los órganos judiciales llamado “reclamo”, para reclamar resoluciones de expropiaciones decretadas por el Presidente de la República o Gobernadores de los estados. La Quinta Ley establecía la estructura del Poder Judicial, confería a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de controversias administrativas en contratos o negociaciones del Supremo Gobierno o por su orden. También hizo que volvieran a aparecer los Tribunales de Hacienda, con competencia específica en razón de la materia como órganos de Poder Judicial de la república, para conocer de asuntos hacendarios.

Posteriormente, el 14 de junio de 1843, son publicadas las bases para la organización Política de la República Mexicana, las cuales contenían el principio de división de poderes públicos y señalaron que subsistirían Tribunales de Hacienda dentro del Poder Judicial, y a la Suprema Corte de Justicia le otorgó el conocimiento de la jurisdicción administrativa, creándose un Consejo de Estado.

Más adelante, eran los tribunales del Poder Judicial los que conocían del contencioso tributario dentro del procedimiento para la tramitación de litigios suscitados por la aplicación y cumplimiento de leyes federales, ya que en 1847 el Acta Constitutiva y de Reforma restaura el sistema federal declarando en vigor la Constitución de 1824.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

### 1.3.2 Cronología de 1853 a 1971.

Dentro de la concepción francesa de la dualidad de jurisdicciones, en 1853 era el Consejo de Estado un Tribunal de Justicia retenida, siendo un órgano jurisdiccional que emitía sentencias, que eran proyectos sometidos a revisarse posteriormente por el Ministro encargado del ramo administrativo, al cual se refería el asunto a debate.

En los inicios del Consejo de Estado su actividad como órgano jurisdiccional fue incierta y se luchó hasta hacerlo un Tribunal, lo que no implica un ataque al principio constitucional de la separación de poderes y precisamente para salvaguardarlo, surgieron en Francia los Tribunales Administrativos.

Con tales antecedentes a mediados del siglo XIX, Don Teodosio Lares formuló un proyecto al que denominó como Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, siendo aprobado el proyecto por el Congreso de la Unión el 25 de Mayo de 1853 y se le conoció como la “Ley Lares”<sup>11</sup>.

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento del 25 de mayo de 1853, llevó a la creación en el Consejo de Estado una sección de lo contencioso administrativo con cinco consejeros abogados. Esta Ley separa a las autoridades administrativas y judiciales en ámbitos de competencia. Por otra parte el Reglamento del Consejo de Estado regula sus funciones, cómo la de conocer de lo contencioso administrativo en términos que la ley señale.

En esta Legislación se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la administración por la independencia de sus actos y sus

---

<sup>11</sup> TREVIÑO GARZA, Adolfo, “Tratado de Derecho Contencioso Administrativo,” Edit. Porrúa, México, 1998.

agentes frente al Poder Judicial, con lo que se concede al Consejo de Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.

Al suprimir la materia contenciosa administrativa de los juzgados de distrito y los tribunales de circuito por la expedición de la Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda del 20 de septiembre de 1853 se instituyeron juzgados especiales de Hacienda de primera instancia con plena competencia.

Este planteamiento provocó diversas controversias puesto que la idea generalizada era una estricta división de las funciones, por lo que no se podía aceptar que el Ejecutivo realizara una función jurisdiccional en ningún sentido, y con esta idea se elaboró la Constitución de 1857 que en su artículo 97 atribuyó a los tribunales de la Federación, dependientes del Poder Judicial, el conocimiento y resolución de todo tipo de controversias, con lo cual se pronunciaron diferentes tipos de tesis para combatir la existencia de tribunales administrativos por considerar que vulneraban el principio de la División de Poderes, entre las que resaltan las de Vallarta y Pallares.

El estudio realizado en la Ley Lares, quedó únicamente como un antecedente en el derecho positivo mexicano, sin dejar de tomar en consideración lo trascendente que fue para el derecho mexicano, el que se creara un modelo aplicable al derecho de nuestro país, aunque tan importante acontecimiento se vio opacado en el año 1854 cuando expirara toda aquella legislación, al hacerse efectivo el Plan de Ayutla.

Durante la Intervención Francesa hubo otro Consejo de Estado, creado por el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, siendo éste, más efímero que el

de Lares; convivió desde luego con el sistema judicialista tradicional, que en este orden, refrendó la Constitución de 1857.

La justicia administrativa impartida por los Tribunales del Poder Judicial, fue coadyuvada por el Juicio de Amparo e imperó durante la segunda mitad del siglo XIX, el Juicio de Amparo se convierte en el medio de control de legalidad en toda la república. De lo anterior, se aprecia que se consideró menos factible e inútil el pensar en tribunales que no formaran parte del poder judicial, como actualmente son los Tribunales Contenciosos Administrativos Federales y Locales; criterio que sostuvo Jacinto Pallares en esa época.

La primera manifestación de un tribunal administrativo en el siglo XX la encontramos en el Jurado de Penas Fiscales, creado por la Ley para la Calificación de la Infracciones a las Leyes Fiscales el 8 de abril de 1924, en que a petición de parte se revisaba la legalidad de las resoluciones que imponían multas.

Por su parte, la Constitución de 1917 seguía impartiendo justicia administrativa por vía de amparo, con la diferencia de que la primera Ley de Amparo emanada de esta Constitución, fue la que instituyó un proceso administrativo ordinario ante los tribunales federales del orden judicial, que fue el recurso de súplica contemplado por los artículos 130 y 131 de la referida Ley de Amparo, y en concordancia con el 104 de la Carta Magna.

Posteriormente, de las deficiencias procesales del Juicio de Amparo que surgieron, se manejó una situación igual respecto de las leyes encargadas de organizar otros Tribunales del Poder Judicial Federal, así que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1934, la reforma a la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Existen dos ordenamientos que marcaron una nueva etapa en el Tribunal Contencioso Administrativo Federal en México y son la Ley de Justicia Fiscal de la Federación del 27 de agosto de 1936 y el Código Fiscal de la Federación del día 30 de diciembre de 1938, cimentando las bases para crear el más relevante organismo jurisdiccional de naturaleza administrativa, denominado como Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La precitada Ley de Justicia Fiscal fue expedida el día 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto del mismo año, para entrar en vigor el 1 de enero de 1937. El Código Fiscal de referencia fue expedido el día 30 de diciembre de 1938, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1938, para entrar en vigor el 1 de enero de 1939; regulando todo lo relativo al Tribunal Fiscal de la Federación en su Título Cuarto, denominado fase contenciosa.

Sin embargo, tanto la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, como posteriormente el Código Fiscal de 30 de diciembre de 1938 que incluyó las disposiciones de aquélla, relativas al Tribunal Fiscal, que dieron lugar a una viva discusión sobre la constitucionalidad de un órgano, que tuviera competencia para conocer el contencioso administrativo-fiscal; pero toda duda al respecto se disipó al expedirse las reformas al artículo 104 Constitucional, la primera de 16 de diciembre de 1946, publicada Diario Oficial de la Federación, el 30 del citado mes y año; y posteriormente la de fecha 19 de junio de 1967, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre del mismo año.<sup>12</sup>

En esta reforma del 16 de diciembre de 1946, se adicionó en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política Federal, la indicación de que las leyes federales establecerán recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

---

<sup>12</sup> FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo." Cuadragésima ed., Edit. Porrúa, México, 2000.

en contra de las sentencias de segunda instancia dictadas por los Tribunales Administrativos; siempre que estos últimos estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, reconociéndose así, aún cuando sea indirectamente la existencia de los mencionados organismos jurisdiccionales. Tal reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del año 1946.

La adición al segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 de la Constitución del año 1946, cita que:

“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.”

La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal fue el sustento para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, con apoyo en diversas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia fiscal y administrativa. Dicha exposición de motivos señalaba de manera textual:

“Con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, que se realiza en ejercicio de las facultades que para la organización de los servicios hacendarios fueron concedidas al Ejecutivo por el Congreso General en decreto de 30 de diciembre de 1935, es conveniente dar a conocer las ideas directrices de dicha ley, que representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad -tanto por lo que hace a facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica- que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la Administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

Naturalmente que para redacción de la ley se ha atendido, procurando armonizarlos, tanto a los antecedentes particulares de México, consignados en especial en la Ley Orgánica de la Tesorería, en la ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y en la legislación y jurisprudencia sobre el juicio de amparo, particularmente

en lo relativo a la materia administrativa, como a las orientaciones más respetables de la doctrina procesal, en concreto de la que se ocupa del problema de la justicia administrativa y todavía de modo específico, del proceso tributario.

Previamente se examinó, como era preciso, la constitucionalidad de acoger los principios fundamentales en que se sustenta la justicia administrativa, consultándose con ese propósito la opinión del señor Procurador General de la República, consejero jurídico del Gobierno.

(...)

A este respecto conviene recordar que en una tendencia respetable de la doctrina constitucional mexicana, es el juicio de amparo la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, por lo que, mientras que el amparo se respete no será herido el sistema; pero que, aun dentro de la orientación que piensa que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, correspondiente a la fracción I del artículo 104 de la Constitución de Querétaro, da un camino diverso del juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para que lo que se considera como una simple posibilidad constitucional se traduzca en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los tribunales federales.

Dentro de la primera corriente nada puede objetarse en contra de la ley, supuesto que ésta no coarta en lo absoluto el derecho de los particulares para acudir al juicio de garantías; y ninguna objeción sería válida aun dentro de las concepciones en que se apoya la segunda opinión, porque examinando de acuerdo con ella, el nuevo estatuto no significa otra cosa sino que en la materia tributaria se abandona, por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial ordinaria en asuntos administrativos.

En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial.

(...)

Todavía más: en múltiples ocasiones, al interpretarse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

El más alto tribunal de la República fijó estas tesis frente a organismos y a procedimientos que no presentaban todos los caracteres de organismos y procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la Administración activa; por ello confía el Ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánico, formal -en cuanto a formas de proceder y no a poder en que está colocado- y material, será un tribunal y ejercerá funciones jurisdiccionales.

El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.

La delegación de facultades del Poder Ejecutivo a un órgano distinto, que se efectúa mediante una ley, no es una novedad en nuestro derecho. Así, no se ha discutido la posibilidad constitucional de crear entre nosotros establecimientos públicos, servicios descentralizados, en los que, salvo para dictar las resoluciones que restrictivamente enumera el estatuto de los respectivos establecimientos, el Presidente de la República y los Secretarios de Estado pierden toda facultad decisoria. No quiere decir esto que el Tribunal Fiscal de la Federación vaya a ser un establecimiento público, un servicio descentralizado o personalizado, con la connotación que a esos términos señala la teoría del derecho

administrativo ni, consecuentemente, que tenga la estructura de tales entidades. Si se menciona a dichos establecimientos, es sólo para mostrar que en el derecho mexicano no es desconocido que mediante una ley se cree un órgano que por delegación ejercite, sin intervención ni del Presidente de la República ni de los Secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo.

(...)

El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la Administración Pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte.

(...)

Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas y, por la otra, las instancias de la Administración para pedir dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del Estado.

(...)

La ley llama juicio y no recurso, a la instancia al Tribunal. El recurso supone, en efecto, continuidad dentro de un mismo procedimiento. Con la instancia al Tribunal, por el contrario, se pasará de la actuación oficiosa de la Administración, a la fase contenciosa, según antes indicábase o, en general, de la actuación administrativa a la actuación jurisdiccional. El Tribunal obrará siempre dentro del cauce de un proceso.

Los juicios serán en todo caso de nulidad; normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, llevarán implícita la posibilidad de una condena (negativa de devolución). Pero, y esto conviene aclararlo, el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de los agentes del Fisco

a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá de combatirse, como la de cualquiera otra autoridad, obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que, como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de su ejecución. La ley se ha limitado a fijar -en garantía del opositor- que entretanto que el fallo no se cumpla, siga en vigor la suspensión del procedimiento de ejecución.

La nulidad se pronunciará siempre respecto de alguna resolución. Esta será o expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades. El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación europea y la ley la adopta de acuerdo, además, con las últimas orientaciones de la doctrina. Es claro que como los artículos 8° y 16 constitucionales obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y a motivar legalmente sus decisiones, una ley secundaria -como es la que se promulga- no puede coartar el derecho de los particulares para acudir en amparo por violación de tales preceptos y para obtener de los tribunales federales una determinación que obligue a las autoridades fiscales a emitir una respuesta expresa con los fundamentos legales del acuerdo que dicten. No es el objeto de la ley, pues, reducir o limitar esa garantía sino, por el contrario, el de concederle una protección más eficaz cuando por las circunstancias del caso, que al particular toca apreciar, éste cuente ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad. En el estado presente de la legislación, el particular está siempre obligado, ante la negativa de la autoridad, a pedir un primer amparo para obtener una respuesta fundada y, cuando ésta le es desfavorable, a iniciar un segundo procedimiento en el que se examinen los problemas de fondo. La ley no hace otra cosa sino dar al particular el derecho de pasar desde luego al examen de fondo, a pesar del silencio de la autoridad. El uso de este derecho, se insiste, dependerá de las circunstancias especiales de cada caso y de la apreciación que libremente haga el interesado de qué le es más ventajoso, si provocar la decisión expresa o iniciar el debate de fondo. Inversamente, si ha optado por ocurrir al Tribunal, no podrá alegar como agravio la violación de los artículos 8° y 16.

(...)

Para terminar quiere el Ejecutivo exponer de manera precisa que su intento, al promulgar esta ley, es el de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la

de la justicia administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos. Es por ello que no es su propósito ni reglamentar la ley, pues que ella misma prevé que será el Pleno quien dicte las normas de carácter accesorio o secundario que demande el despacho de los asuntos y la organización administrativa del Tribunal, ni modificada en plazo breve, como es frecuente tener que hacerlo tratándose de las leyes que organizan servicios hacendarios, pues desea que en todo caso las deficiencias que presento. sean subsanadas con la jurisprudencia del propio Tribunal, que es de esperarse construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a substituir, con ventaja, a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendada.(...)”<sup>13</sup>

Tres concepciones resultaron cardinales para dar fundamento a la jurisdicción contencioso-fiscal.

Primeramente señalaba que la Suprema Corte de Justicia de la Nación había desarrollado este principio en dos mandamientos, uno civil y otro fiscal; concerniente a la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de los impuestos o multas, aplicación que no era hecha precisamente por la autoridad judicial, sino por aquella que conforme a la ley fuera competente.

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

---

<sup>13</sup> LOMELI CERESO, Margarita. Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal y Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación. 50 Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 1986.

recursos o medios de defensa fueran trámite obligatorio, previo al ejercicio del Juicio de Amparo.

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

De lo anterior se estimaba que no había impedimento para la creación de Tribunales independientes de la Administración Pública, siempre y cuando las resoluciones de dichos Tribunales estuvieran sujetas al examen y a la jurisdicción del Poder Judicial.

Será un Tribunal Administrativo de justicia delegada, y no de justicia retenida; en razón de que ni el Presidente de la República, ni otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del propio Tribunal.

El Tribunal Fiscal de la Federación surgió como un órgano de justicia delegada, que actuaba en nombre del Poder Ejecutivo para dirimir controversias fiscales e incluso de la ejecución de los fallos, se encargaba de la administración activa, dejando a este Tribunal la labor meramente declarativa, de resolver sin otorgarle facultades para hacer efectivas sus determinaciones.

Se definía al Tribunal Fiscal como un contencioso de anulación, ya que el acto se somete a su jurisdicción. Este órgano jurisdiccional tiene como función,

---

<sup>14</sup> FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo." Cuadragésima ed., Edit. Porrúa, México, 2000.

reconocer la legalidad o declarar la nulidad del acto o procedimiento impugnado, facultades que no se tenían contempladas con antelación respecto de otro Tribunal.

Otro aspecto importante en la Ley de Justicia Fiscal es que consignó la figura de la negativa ficta, estableciendo para tal figura que cuando las autoridades no emiten una contestación respecto de alguna promoción trascurrido el plazo señalado en la ley correspondiente; esto implica una negativa ficta desde ese momento, y con lo cual el particular está en la posibilidad de combatir dicha resolución.

Se establecía además, que la garantía del interés fiscal no era una condición para el ejercicio de la demanda, sino únicamente para que se suspendiera el procedimiento económico-coactivo, aspecto trascendental en el cumplimiento de la suspensión del acto impugnado.

El Código Fiscal de la Federación de 1938, fue abrogado por el Código Fiscal de la Federación del año de 1967, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1967, para entrar en vigor el día 1 de abril de del ese mismo año.

El nuevo Código vino a regular todo lo relativo al procedimiento ante dicho organismo jurisdiccional, los casos de improcedencia y sobreseimiento del juicio; los recursos en contra de sus resoluciones o acuerdos y la forma de integrar su jurisprudencia; por otra parte la Ley Orgánica trató lo conducente a la organización, competencia y funcionamiento del mismo Tribunal.

Una nueva reforma a nuestra Ley Suprema, surgió para desterrar en definitiva los argumentos y dudas sobre la posible inconstitucionalidad de los Tribunales Administrativos, siendo este el caso del Tribunal Fiscal de la

Federación, para ello el 19 de junio de 1967, se adicionó un párrafo a la fracción I del numeral 104 de nuestra Ley Suprema.

Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, para que las leyes federales instituyeran a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Federales y del Distrito Federal, dotados de plena autonomía para dictar los fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y entre los particulares.

Esta reforma al artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 1967, a la letra dice:

“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 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 contenciosa-administrativa.

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de ésta Constitución que 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 la sentencia de amparo.”

Es así como nace un Tribunal con plena autonomía, para dirimir las controversias que en materia administrativa aumentaban constantemente y se obtiene como resultado el evitar llegar al Juicio de Nulidad, como beneficio para

los gobernados, ya que no sería necesario agotar el Juicio de Amparo para obtener justicia en materia administrativa.

El Tribunal Fiscal de la Federación, abrió el camino para el establecimiento de otros Tribunales Administrativos y con el reconocimiento de su constitucionalidad, hecha por las reformas de 1946 y 1967 al artículo 104 de la propia Carta Magna, que autorizó a las leyes federales para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dirimir controversias sobre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

El 26 de febrero de 1971, se expidió la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de julio de 1971, y con ella se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual ha venido funcionando de acuerdo con dichos ordenamientos, acotando que dicha ley ha sido reformada por la Ley del Congreso de 27 de diciembre de 1978, publicada en el Gaceta Oficial de 3 de enero de 1979 y modificaciones por decretos publicados el 18 de junio de 1992, el 10 de enero de 1994, 17 de agosto del 2000 y del 29 de enero del 2004.<sup>15</sup>

El 17 de marzo de 1987 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a los artículos 17, 46 y 116 del texto constitucional. Por cuanto hace al tema que nos ocupa, el artículo 116 que fuera reformado en su fracción IV, proporciono la base constitucional para que las Contribuciones y leyes de los estados instituyan tribunales “de lo contencioso administrativo”, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a sus cargos dirimir las controversias que surjan entre la administración pública y los particulares.

La reforma al texto del artículo 116 adoptó el régimen constitucional a una circunstancia real: la existencia de tribunales locales de jurisdicción

---

<sup>15</sup> FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo.” Cuadragésima ed., Edit. Porrúa, México, 2000.

administrativa, algunos de los cuales son innovadores en varios aspectos procesales.

Otro elemento que seguramente influyó en la citada reforma es la necesidad de articular un sistema nacional de justicia administrativa sobre bases de uniformidad y coherencia.

Así, el 29 de julio de 1987 se promulgaron reformas al texto constitucional, publicadas el 10 de agosto del mismo año.

La primera reforma, y la cual es la que nos atañe al caso en particular, consiste en el traslado del texto que faculta al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal y en el Distrito Federal.

Así, el comentario general de la doctrina es de que esta reforma, más que por otra razón, fue motivada por un afán de técnica legislativa, pues con ella se trasladó el fundamento constitucional de los tribunales administrativos del capítulo dedicado al Poder Judicial Federal (artículo 104, fracción primera), al capítulo relativo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXXIX-H).<sup>16</sup>

Lo anterior, es una reseña de la historia y la evolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en México, por lo tanto, son los antecedentes del propio Tribunal Administrativo Distrito Federal, que no sólo contempla adiciones y reformas a su Ley en 1978, 1979, 1992 y 1994; sino las reformas de 1996, 1999, 2000 y las de este año, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29

---

<sup>16</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, “Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano”. Instituto de investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

de enero de 2004, con lo cual se observa que la Ley precitada ha tenido la necesidad social de evolucionar con el derecho mexicano actual.

La breve cronología de los Tribunales Administrativos en México, que registra las fechas de 1853, 1936, 1946, 1966 y a la que tiene que agregarse la más importante para nuestro estudio, siendo en el año 1971, fecha del nacimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que marca una nueva pauta para la justicia administrativa en México; aún más en el Distrito Federal, una ciudad que continuamente crece en población y en consecuencia aumentan las demandas de la misma.

Al existir una iniciativa de reforma a la legislación mexicana para el mejoramiento de la justicia en nuestro país, fundamentando en proyectos como lo fue la propuesta de Don Teodosio Lares, se hace posible continuar con la evolución del derecho administrativo mexicano.

Así, el desarrollo de nuestros Tribunales Administrativos fue paulatino para tener el actual sistema de impartición de justicia administrativa y fiscal.

Esta impartición de justicia administrativa a través de la jurisdicción que ejerce el contencioso administrativo es una de las ramas más jóvenes de la Justicia en México y su ubicación constitucional dentro de los Poderes del Estado ha sido inestable desde su indefensión en la Constitución de 1824, pasando por la postura de administrativa de 1853 con la mencionada teoría de Teodosio Lares, su declaración judicialista en la Constitución de 1857, la indiferencia inicial de 1917 y la postura ambigua o poco contundente a partir de 1946.

No obstante ello, de manera alguna puede cuestionarse la eficacia con que ha venido impartiendo justicia administrativa en nuestro país a nivel Federal y Local, o la necesidad de contar con instancias ordinarias que resuelvan los

conflictos entre los particulares y la Administración Pública; ya que, si bien contamos con un sistema de justicia administrativa que ciertamente no es perfecto, se le reconoce como una de las instituciones de mayor confianza y credibilidad para el justiciable mexicano.

Sin duda tenemos un sistema propio cuyas ventajas están comprobadas para la justicia nacional que se presta a través del Contencioso Administrativo, sin que se conozcan realidades o exigencias de la sociedad que obliguen a alterar su estructura, su naturaleza y sus fundamentos constitucionales.<sup>17\_18</sup>

## **1.4 Otros Tribunales Contenciosos.**

### **1.4.1 Tribunales Locales en la República.**

Con la entrada en vigor a la reforma al artículo 116 de la Constitución Federal en marzo de 1987, que en su fracción IV reitera la facultad de las entidades federativas para establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las diferencias que se susciten entre la administración pública estatal y los gobernados; fracción que en la actualidad viene siendo la fracción V del citado artículo, en primer lugar creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Guerrero el día 26 de junio de 1987; con posteridad se establecieron en los estados de Yucatán, Baja California, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, para sumar en la actualidad un total de 25 Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo en el país, incluido el del Distrito Federal y de los estados de Sonora, Sinaloa, Hidalgo, Querétaro, Guanajuato, Estado de México y Jalisco, que fueron establecidos con anterioridad.

---

<sup>17</sup> CHAIN CASTRO, Gabriela María. “El contencioso administrativo ante la teoría de la unidad de jurisdicción.” Ensayo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005.

<sup>18</sup> [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) / fecha de consulta 1 de junio del 2005.

En las diferentes leyes que rigen la actuación de los Tribunales Administrativos, en su estructura se difiere un poco y en lo referente a la competencia, en esencia es la misma, sin embargo algunos la tienen más limitada que otros, en lo general, estos Tribunales de lo Contencioso Administrativo tienen competencia para conocer de los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto o resolución de carácter administrativo fiscal, que en ejercicio de sus funciones dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las dependencias de la administración pública estatal o municipal, en perjuicio de los particulares; de los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto o resolución de carácter fiscal, producido por organismos descentralizados, estatales o municipales en agravio de los particulares; algunos carecen de facultades para conocer del cumplimiento o incumplimiento de los contratos administrativos celebrados entre la administración pública ya sea estatal, municipal o de organismos descentralizados son pocos los Tribunales que conocen de las resoluciones de Afirmativa Ficta, figura que algunos Tribunales lo contemplan como positiva ficta, de igual manera no cuentan con la competencia para conocer de los juicios de lesividad.

Es de destacarse que estos Tribunales de lo Contencioso Administrativo, se han ido consolidando gracias a la asociación de magistrados que existe, con la cual, mediante sus congresos se ha ido homologando y ampliando su competencia con las reformas de sus leyes respectivas.<sup>19\_20</sup>

La importancia de los Tribunales Administrativos se justifica, porque es en estos Tribunales donde se sienten los impulsos de las distintas corrientes sobre la justicia administrativa, que derivan en la necesidad de su existencia y que surgen como elemento esencial de la justicia que debe existir en las relaciones de los gobernados frente la administración pública, donde de la exposición de motivos

---

<sup>19</sup> ARCOS POLITO, Genaro. “Necesaria adición a la fracción V, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el establecimiento obligatorio en las entidades federativas de tribunales de lo contencioso administrativo.” Ensayo. 2005

<sup>20</sup> [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) / fecha de consulta 7 de junio del 2005.

de la ley que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971, se explica que la razón que justifica su existencia es el caso que tendrá que conocer principalmente de actos o determinaciones que en su mayoría afectan a personas pertenecientes a los sectores menos favorecidos de la población, y por ello es preciso que se le facilite el medio de hacer valer sus inconformidades y sus quejas; que se les atienda con amplio espíritu de equidad y con el verdadero propósito de poner la justicia al alcance del pueblo sin formulismos que la estorben, ni tecnicismos de la justicia administrativa sirve hasta para al defensa de nuestros propios intereses, por la que puede decirse que se trata de una justicia de calle, posiblemente justicia pequeña por el monto que defiende el particular de los talleres, de la fabrica de los comerciantes pequeños y medianos pagos excesivos de agua, de los problemas cotidianos, de la vida domestica que podemos entender como justicia elemental, esencial, independientemente del tamaño del ciudadano de la cuantía del asunto, la experiencia comprobada de los casi 70 años del antes Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los 35 años del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, varios de los Tribunales de los estados con más de una década de existencia, que dan la razón histórica de su existencia.

Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tienen competencia para conocer de los juicios que se promueven en contra de los actos y resoluciones de carácter administrativo o fiscal que dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar las dependencias que integran la administración pública estatal o municipal, en perjuicio de los particulares, así como de los juicios producidos por órganos descentralizados, estatales o municipales en detrimento de los gobernados.<sup>21-22</sup>

---

<sup>21</sup> ARCOS POLITO, Genaro. “Necesaria adición a la fracción V, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el establecimiento obligatorio en las entidades federativas de tribunales de lo contencioso administrativo.” Ensayo. 2005.

<sup>22</sup> [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) / fecha de consulta 7 de junio del 2005.

Así pues, es manifiesto que los veinticinco Tribunales de lo Contencioso Administrativo existentes en el país son el órgano jurisdiccional que cumple en sus términos la premisa Constitucional consagrada en el artículo 17 de la Constitución General de la República, siendo un imperativo constitucional y no una simple facultad discrecional de los estados el instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo existentes en el territorio nacional cuentan cada uno con una diversa denominación, tanto en su nombre particular como en la de su ley, señalándose estos a continuación de manera cronológica:

- I. Distrito Federal. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. 1973.
- II. Sinaloa. Ley de Administración de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa. 1976.
- III. Sonora. Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora. 1977.
- IV. Hidalgo. Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Estado de Hidalgo. 1982.
- V. Jalisco. Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco. 1984
- VI. Querétaro. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro. 1985.
- VII. Guanajuato. Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. 1986.
- VIII. Estado de México. Código de Procedimiento Administrativo del Estado de México. 1987.
- IX. Guerrero. Ley de Justicia Administrativa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero. 1987.

- X. Yucatán. Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán. 1987.
- XI. Baja California. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California. 1989.
- XII. Veracruz. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz. 1989.
- XIII. Chiapas. Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas. 1989.
- XIV. Morelos. Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos. 1990.
- XV. Nuevo León. Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León. 1992.
- XVI. San Luis Potosí. Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí. 1993
- XVII. Tamaulipas. Ley Orgánica Administrativa Pública del Estado de Tamaulipas. 1996
- XVIII. Colima. Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima. 1996.
- XIX. Tabasco. Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Tabasco. 1997.
- XX. Aguascalientes. Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Aguascalientes. 1999.
- XXI. Zacatecas. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas. 2001.
- XXII. Nayarit. Ley de Justicia y Procedimiento Administrativo del Estado de Nayarit. 2002.<sup>23</sup>
- XXIII. Campeche. Código de Procedimientos Contencioso Administrativo del Estado de Campeche. 2004.
- XXIV. Quintana Roo. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo. 2004.
- XXV. Durango. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. 2005.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> “Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa. Legislación mayo 2003.” Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A.C., Reunión Nacional, Sinaloa 2003.

<sup>24</sup> [www.ordenjuridiconacional.gob.mx](http://www.ordenjuridiconacional.gob.mx) / fecha de consulta 25 de noviembre del 2005.

En la actualidad, pocos dudan de la actividad jurisdiccional a cargo de los Tribunales de lo Contencioso locales. Así, los Magistrados que lo integran, lo que revisan, analizan y resuelven son los actos del Poder Ejecutivo, de las autoridades municipales y de los organismos descentralizados en contra de los particulares.

Lo anterior significa que de una parte se tiene el poder público, con toda la fuerza constitucional que se deriva de sus atribuciones y la majestad del poder emanado de la Constitución, y de la otra parte se tiene al particular agraviado, que no tiene mas poder ni otra cualidad semejante a la de los servidores públicos, mas que sus derechos fundamentales, reclamados a través del Tribunal.

Así, visto cada uno de los asuntos atendidos por los Magistrados, existe en principio un descomunal equilibrio entre la autoridad demandada y el particular agraviado. Toca a los Magistrados mediante la aplicación del derecho y el hacer prevalecer el imperio de la ley y la justicia, establecer el equilibrio de las partes y decidir a quien le asiste la razón, conforme a los principios de legalidad y exacta aplicación de la ley. Por tal razón su labor resulta tan delicada y encomiable.

El estudio de la evolución de los Tribunales Administrativos y de las tareas cumplidas, como prueban la aportación que realizan a la gobernabilidad, como impartidores de la justicia fiscal y administrativa de las entidades.<sup>25-26</sup>

#### **1.4.2 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

La creación de un Tribunal Federal Administrativo dotado de autoridad necesaria para ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración

---

<sup>25</sup> RIVERA MONTES DE OCA, Luis. “Autonomía e independencia de los tribunales administrativos.” Ensayo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005.

<sup>26</sup> [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) / fecha de consulta 10 de junio del 2005.

Pública Federal, ha sido una cuestión discutida desde el momento del establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, pues en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal ya se aludía a su creación, como el primer paso a establecer en México tribunales administrativos federales.

La trayectoria del Tribunal Fiscal de la Federación dio pie para los estudios necesarios para su transformación en un Tribunal Fiscal Federal Administrativo de Plena Jurisdicción.<sup>27</sup>

Diversos congresos y reuniones académicas se ocuparon del tema, entre las que destacaron el Congreso Nacional de Derecho Procesal celebrado en la ciudad de Zacatecas en 1966 y más recientemente, el Congreso Internacional Sobre Derecho Fiscal y Justicia Administrativa, convocado por el Tribunal Fiscal de la Federación en 1981 en la Ciudad de México y el convocado por el Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal en la Ciudad de Monterrey en el año de 1982.

La trascendente función pública encomendada al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del sistema Jurisdiccional Mexicano y la confianza en el cumplimiento de la misma, quedó plasmada en la exposición de motivos de la Ley que creó en 1936 a este Tribunal Administrativo, al señalar el deseo del Ejecutivo de exponer de manera precisa que su intento al promulgar la ley, fue el de que tomara nacimiento y se desarrollase un Órgano que prestigiara en México una Institución como la de la Justicia Administrativa.

Bajo esa perspectiva de origen el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entonces Tribunal Fiscal de la Federación a lo largo de 67 años de vida, ha cumplido fielmente el alto encargo nacido de la Constitución y

---

<sup>27</sup> CUEVAS FIGUEROA, Pedro. “La justicia en materia fiscal “Principios básicos de la defensa del gobernado ante un Tribunal federal de lo Contencioso Administrativo.” Ensayo. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 2004.

reglamentado en las leyes correspondientes, de ser custodio de la legalidad de los actos de la administración activa en aquellas materias de su competencia, en estricta observancia a la garantía desplegada por el artículo 16 constitucional, a través del control jurisdiccional ejercido a ese punto por este organismo, en satisfacción de lo preceptuado por el artículo 17 de la norma suprema.

Estas premisas, determinantes de la razón de ser del Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han sido invariablemente asumidas en su mayor significado por los miembros de esta Institución, lo cual se ha visto reflejado en el celoso ejercicio de su función como respuesta cabal del cumplimiento de la misión que tiene encomendada el Tribunal y de lo cual depende el prestigio de la Institución.

Es menester tener presente que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano dotado de plena autonomía, encargado de impartir Justicia Administrativa resolviendo en forma honesta y gratuita las controversias entre los particulares y la Administración Pública Federal de manera pronta, completa e imparcial, con el objeto de salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático.

Lo señalado con anterioridad pone de relieve la importancia del encargado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el que desde su creación se ha venido repitiendo en textos legales, en la doctrina, en la cátedra, en precedentes y jurisprudencias y a diario en el quehacer jurisdiccional al emitir sus fallos. Los gobernados y autoridades la hacen valer en sus respectivas impugnaciones y la sociedad en general, como es su derecho, vigila y reclama que esta encomienda se satisfaga, todo lo cual ha llevado a lo largo de la vida institucional del Tribunal Fiscal de la Federación hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a que sus integrantes permanentes se reafirmen en dicha concepción y por ende se mantengan imbuidos en ese espíritu de vocación y

compromiso, con lo cual aquellos propósitos del legislador de prestigiar en este órgano jurisdiccional a la institución de la justicia administrativa en nuestro país, se han caracterizado ampliamente, con su consecuente desarrollo y el total reconocimiento de los justiciables y de la sociedad en general.

Cabe resaltar que los mayores atributos que distinguen al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, están consignados en la ley en cuanto cualidad intrínseca de todo órgano jurisdiccional, estos son, su autonomía e independencia. En el caso y dada la dificultad misma de origen, de insertar en nuestro sistema jurídico un tribunal administrativo, que formalmente no está ubicado en la estructura orgánica del poder judicial, al que la compete resolver las controversias entre la administración pública y los particulares, se ha puesto énfasis en la Constitución y en las leyes, en su atributo de autonomía, en cuya virtud se le dota de estado y condición de gozar de entera independencia, frente a cualquier autoridad de la administración activa para emitir sus fallos, y para regir su vida interna de acuerdo a los procedimientos que prevén las leyes y a su estatuto personal.

La autonomía consagrada en ley es verdadera autonomía cuando celosamente se ejerce y se mantiene; así lo ha entendido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejerciendo su función con franca libertad de criterio y cabal respeto a la igualdad entre las partes, lo que ha sido preponderante en el logro de su prestigio, coadyuvando a ello la comedida actitud de las autoridades, quienes han sido respetuosas de dicha autonomía.

El acceso a la Justicia con rango de garantía constitucional consagrado en el artículo 17, cobra total aplicación en el ámbito del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuanto prestador del servicio de justicia en forma totalmente gratuita e indiscutiblemente honesta, lo que implica proscripción absoluta de cualquier práctica de cobro, contraprestación, retribución o

recompensa por ninguno de los trámites, diligencias o actuaciones en general que se deriven del procedimiento, habida cuenta que lo justo solo puede darse en el ámbito de la honradez, de la decencia y del decoro. El proceder recto de un órgano jurisdiccional es inmanente a su naturaleza; se concretiza en el severo cumplimiento del deber y trasciende a la buena reputación.

En el mismo orden de ideas, se puntualiza la permanente preocupación de sus juzgadores de acatar los postulados constitucionales de justicia pronta, completa e imparcial, lo que obliga a observar el procedimiento con la puntualidad que establecen los plazos y términos legales; a la profundidad y suficiencia del análisis y a la decisión equilibrada, transparente y carente en lo absoluto de designio anticipado o de presunción a favor de una u otra parte.

Al servicio de los propósitos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra el sistema de colegiación, para la emisión de las sentencias, previsto en el Procedimiento Contencioso Administrativo por el Código Fiscal de la Federación en su Título VI, que comprende los artículos que van del 197 al 263, y que en la actualidad fuera derogado con la entrada en vigor el 1° de enero del 2006 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de diciembre del 2005; asimismo, resulta del todo idóneo y eficaz en los distintos niveles de jurisdicción, es decir, en las Salas Regionales la colegiación se integra por tres Magistrados y el Pleno de la Sala Superior se encuentra formada por once Magistrados, correspondiéndole a uno de sus integrantes la Presidencia del Tribunal, quien es designado en la Primera Sesión que en el año tenga el Pleno de la Sala Superior, lo que se establece en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicho pleno a su vez se divide en dos secciones que se conforman de cinco Magistrados cada una.

El hecho de que sean varios juzgadores los que intervienen en la decisión, garantiza la emisión de resoluciones cuidadosamente estudiadas, discutidas y supervisadas, de las que se responsabiliza el órgano colegiado como tal. Esto es determinante de la calidad del acto de juzgamiento y por ende da confianza a las partes, lo que se traduce en factor toral del prestigio del Tribunal.

En estrecha vinculación con la importancia de la función colegiada que se lleva a cabo en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cobra gran significación el hecho de que las resoluciones así tomadas sean discutidas en sesiones a las cuales tienen acceso todo público, tratándose específicamente de los juicios, recursos e instancias competencia de la Sala Superior, con lo que se da pleno testimonio de las responsabilidades con la que se juzga; del conocimiento y capacidad de los juzgadores; de su objetividad e imparcialidad; conocimiento y capacidad de los juzgadores; de su objetividad e imparcialidad; de su compromiso institucional, profesional y personal y sobre todo de la transparencia y honestidad en la forma de emisión de los fallos, lo que se encuentra dispuesto en el artículo 13 de la ley Orgánica de esa Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.<sup>28</sup>

De lo anterior se deduce que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha alcanzado un sitio de honor, resultado del debido ejercicio de la función pública que realiza y la forma de desarrollarla, lo que es posible gracias a la especialización del personal profesional en sus diversos niveles: Magistrados, secretarios y actuarios técnicamente capacitados en las materias y sus funciones.

Otro factor que se ha manifestado en los últimos tiempos, es la designación de Magistrados recaída en profesionales con carrera dentro del Tribunal. El reconocimiento a la experiencia, esfuerzo y buen comportamiento de

---

<sup>28</sup> VILLALOBOS ORTIZ, María Del Consuelo. “Razones por las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa goza del prestigio que le reconoce la sociedad.” Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Quinta Época, enero a diciembre del 2004.

estos funcionarios, garantiza a los justificables contar con los más calificados jueces y a la Justicia Administrativa su constante avance.

La función jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ha venido consolidando al ser reconocido por el Poder Legislativo, su importancia al habersele otorgado la competencia material que incluye casi todas las controversias que al quehacer administrativo suscita, ya que con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 19 de abril y 30 de mayo del 2000, modificó la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, para establecer en su artículo 83 la posibilidad de que los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que ponen fin a un procedimiento, a una instancia administrativa, o resuelvan un expediente, podrían impugnarse vía recurso de revisión o la vía jurisdiccional correspondiente, lo que conllevó a determinar a este tribunal a través de diversos fallos, que las vías judiciales excluían al juicio de amparo ya que se refiere a controversias de tipo constitucional, por lo que únicamente podría hablarse de procedimientos o procesos ante un órgano judicial dentro de los cuales se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior fue confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al determinar en vía jurisdiccional que los asuntos en los que se vislumbraba la posibilidad de aplicar la Ley Federal del Procedimiento Administrativo debían ser resueltos por este Órgano Jurisdiccional, equiparando el juicio de nulidad a la “vía judicial correspondiente”, lo cual demuestra que el prestigio y la experiencia del que goza, ha logrado que se le otorgue la competencia necesaria para estructurarse como un auténtico Tribunal Federal que imparte Justicia Administrativa.

A la fecha el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa orgánicamente se encuentra distribuido a lo largo del Territorio nacional en 36

Salas Regionales, divididas de la siguiente manera: 25 Foráneas y 11 Metropolitanas, en las regiones con los límites territoriales siguientes:

- I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;
- II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;
- III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;
- IV. Norte Centro, que comprende el Estado de Chihuahua;
- V. Norte Centro, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;
- X. Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán;
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y México;
- XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;
- XIV. Pacífico; que comprende el Estado de Guerrero;
- XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;
- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;
- XVII. Metropolitanas; que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos;
- XVIII. Golfo Norte. Que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;
- XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;
- XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> VILLALOBOS ORTIZ, María Del Consuelo. “Razones por las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa goza del prestigio que le reconoce la sociedad.” Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Quinta Época, enero a diciembre del 2004.

Con lo antes señalado el servicio de justicia descentralizado es accesible a toda la población mexicana, de manera expedita, cómoda y confiable, al tiempo que se difunden las instituciones constitucionales, tributarias, administrativas y procesales, que son la sustancia de la Justicia Administrativa, con lo que se da satisfacción a los derechos de los gobernados, cobrando impulso y desarrollo esta materia que es piedra angular del derecho Público, que ha sido fuente de inspiración y ejemplo a seguir para otros tribunales nacionales de esta especie.

Sin embargo, mucho se ha discutido acerca del carácter del contencioso-administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin que a la fecha exista doctrinariamente un consenso general; algunos autores, entre ellos Emilio Margáin Manatuo, consideran que este tribunal es de anulación; en cambio, para A. Cortina Gutiérrez y A. Nava Negrete, entre otros, se trata de un Tribunal de plena jurisdicción.

Conforme a la doctrina, las diferencias sustanciales entre un contencioso de anulación, objetivo o de ilegitimación, y un contencioso de plena jurisdicción o subjetivo, pueden identificarse en cuanto a su finalidad, el procedimiento, a su sentencia y a sus efectos.

Respecto de su finalidad, tenemos que en el tribunal de simple anulación solo se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la Administración, por tal motivo se ha instaurado este tipo de contencioso para conocer la afectación de un interés legítimo; mientras que en el de plena jurisdicción se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, por lo tanto, este contencioso se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos.

En cuanto a su finalidad, fue instaurado para la protección de los derechos subjetivos públicos, pues para la procedencia del juicio es necesaria la afectación del interés jurídico del demandante. Por lo que respecta al procedimiento, en el de anulación se desarrolla en juicio simple, sin que sea indispensable la participación de la Administración como parte demandada para su intervención solo se reduce a rendir un informe que le requiere el Tribunal. “La administración, en el contencioso de anulación no es parte. Su intervención consiste más en informar que en defender. Hay en este juicio un interés mayor en *revertir* el acto y conformarlo a la legalidad que en dar razón a la Administración Pública o al recurrente. El Tribunal suple las deficiencias que hubiesen en el recurso.”<sup>30</sup>

En cambio, el procedimiento en el contencioso de plena jurisdicción es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una demandada, un proceso con todas sus etapas procedimentales: instrucción y sentencia o juicio, dando oportunidad a los colitigantes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que consideren pertinentes.

En este aspecto, el contencioso-administrativo regulado por el Código Fiscal de la Federación tiene el carácter de subjetivo o de plena jurisdicción, pues el procedimiento instaurado está estructurado con los principios de un verdadero juicio procesal.

Conforme a esta categoría el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en algunos casos es de anulación pues solo se constriñe a declarar la validez o nulidad; sin embargo, en otros casos la sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada cuando la nulidad es a efecto.

---

<sup>30</sup> SANCHEZ GOMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Primera Edición, Editorial PORRUA, S. A. de C. V., México 1998.

En cuanto a los efectos de la sentencia, la que dicta el tribunal en el contencioso objetivo solo logra anular la resolución combatida, a través de una resolución que no puede ser ejecutada por el propio tribunal, en tanto que en el de plena jurisdicción el tribunal sí puede ejecutar sus resoluciones en virtud de que busca el restablecimiento de un derecho subjetivo.

Acorde a este análisis, es posible concluir que el contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es mixto o ecléctico. Como órgano jurisdiccional, se trata de un tribunal administrativo, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo, sin sujeción a las autoridades que integran ese poder y que actúa por delegación de facultades que la ley le otorgue.<sup>31</sup>

Este Tribunal, que en sus inicios tuvo una competencia exclusivamente fiscal, denominada tributaria, en la actualidad también conoce de multas administrativas por violación a leyes federales pensiones civiles o militares; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública centralizada; sobre responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales, competencia que se encuentra en la ley orgánica de dicho tribunal.

Sin embargo, esta ley no es la única que regula su competencia, ya que existen otras leyes que le otorgan facultades para conocer acerca de diversos actos: en materia de responsabilidades administrativas (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos); en materia de finanzas (Ley Federal de Instituciones de Finanzas), y en materia financiera, respecto de las

---

<sup>31</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, “La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México.” 3a. edición México, Tribunal Fiscal de la Federación, colección de Obras Clásicas.

resoluciones definitivas que se dicten en el recurso de revocación que se haga valer en contra de las multas impuestas a quienes infrinjan el régimen de control de cambios (Ley Orgánica del Banco de México) .

Respecto de la competencia de la sala superior, esta se encuentra plasmada en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y se encuentran tres supuestos diferentes:

Los que traten sobre las materias señaladas en el artículo 94 de la ley de Comercio Exterior, a excepción de casos de cuotas compensatorias; en cuando la resolución a debate se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos; y aquellos juicios con características especiales, establecidos en el artículo 239-A, fracción I, inciso a) del Código Fiscal de la Federación.

Cabe mencionar que actualmente existe la Asociación Iberoamericana de Tribunales de Justicia Fiscal o Administrativa (A.I.T), organismo internacional, que se creó en el año de 1996 en San Juan del Río, Querétaro, Qro., en México, a propuesta de este órgano jurisdiccional. Dicha asociación se encuentra integrada por 10 Tribunales de los países de Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, El Salvador, España, México, Portugal, Perú y Uruguay, y realiza asambleas bianuales en distintas sedes de los países miembros. Su organización funciona a través del enlace de una Secretaría Ejecutiva, que coordina a dichos Tribunales miembros en las actividades propias de la asociación, misma que estatutariamente tiene su sede permanente en la ciudad de México, todo lo cual da cuenta del

prestigio y respeto del que también goza el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mas allá de nuestras fronteras.<sup>32</sup>

El escrito deberá presentarse directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada o de que hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea autoaplicativa. El plazo será también de 45 días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio.

La demanda deberá de contener:

I.- El nombre del demandante y domicilio para recibir notificaciones.

II.- La resolución que se impugna o el decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general que se controvierte, precisando, en este caso, la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

III.- La autoridad o autoridades demandadas o, cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa, el nombre y domicilio del particular demandado.

IV.- Los hechos que dan motivo a la demanda.

V.- Las pruebas que se ofrecen.

VI.- Los conceptos de impugnación.

VII.- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

---

<sup>32</sup> VILLALOBOS ORTIZ, María Del Consuelo. “Razones por las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa goza del prestigio que le reconoce la sociedad.” Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Quinta Época, enero a diciembre del 2004.

VIII.- Lo que se pide. En caso de solicitar una sentencia de condena, deberán especificarse las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Si se omiten los datos precisados en los puntos I, II y VI, se desechará por improcedente la demanda. Si la omisión fuere de los datos previstos en los puntos III, IV, V, VII y VIII, se requerirá al promovente para que los aporte dentro del término de 5 días, apercibiéndosele que de no hacerlo en tiempo, se tendrá por no presentada la demanda.

Asimismo, la demanda deberá de contener:

I.- Una copia de la misma así como de los documentos anexos para cada una de las partes.

II.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada o bien deben señalarse los datos de registro del documento con el que está acreditada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando no gestione a nombre propio.

III.- El documento en que conste la resolución impugnada.

IV.- Cuando se impugne una resolución negativa ficta, se acompañará una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

V.- La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

VI.- Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Si durante el plazo previsto en el artículo citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución

impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.

VII.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

VIII.- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.

IX.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción. Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se hace referencia en los párrafos anteriores, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se hizo referencia en los puntos I a VI de este apartado, se tendrá por no

presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren los puntos VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere el punto III de este apartado, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> [www.tfjfa.gob.mx](http://www.tfjfa.gob.mx) / fecha de consulta 1 de junio del 2005.

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

### **2.1. Exposición de motivos para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

El 18 de enero de 1971 la Secretaría de Gobernación a través de su Secretario, remitió la iniciativa de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dictada por el entonces Presidente de la República Mexicana Luis Echeverría Álvarez a los Secretarios de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, misma que en su propuesta señalaba:

“Con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz, se propone la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; la justicia que se imparta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo será pronta y pública. Además, siempre será carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtúe, el Tribunal, en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia.

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

Tendrán acción ante el Tribunal los individuos presuntamente agraviados y serán causas para ocurrir ante él la incompetencia de la autoridad; el incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento; la violación de la ley o el no haberse aplicado la debida;

la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar tratándose de actos discrecionales y el retraso de la contestación a una pretensión del particular.

La Ley se divide en dos títulos: el primero se refiere a la organización y competencia del Tribunal y el segundo al procedimiento.

El Tribunal será un órgano colegiado que funcionara en pleno o en salas. Se prevé la existencia de salas auxiliares constituidas por magistrados supernumerarios, que se irán creando conforme a las necesidades del mayor volumen de trabajo.

En la parte orgánica de fijan los requisitos para ser magistrado del Tribunal; las normas relativas a designación del presidente de éste y de sus salas; la manera de suplir o de substituir al presidente del Tribunal así como a los magistrados, en sus faltas temporales y de cubrir los puestos vacantes en las faltas definitivas; la concesión de licencias; la designación de secretarios, actuarios y empleados, entre los que se encuentra un secretario general de compilación y difusión; los impedimentos para desempeñar otros cargos o empleos con los que hay incompatibilidad, el procedimiento para resolver los conflictos que surjan por razón de jurisdicción o competencia; el funcionamiento del pleno del Tribunal y sus atribuciones, así como las atribuciones de su presidente y las de las salas.

En el orden administrativo existen varias leyes y reglamentos que prevén recursos contra su aplicación. Será optativo para el particular agotarlos previamente o interponer desde luego el juicio ante el Tribunal; pero si prefiere lo segundo no podrá hacer valer después los recursos para no duplicar los medios de defensa, el procedimiento, ni las resoluciones.

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

Se da intervención en los juicios a los terceros cuyos intereses puedan resultar afectados con las resoluciones que se dicten, en cumplimiento de la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional.

De nada servirá el juicio ante el Tribunal ni la resolución favorable al demandante si durante la tramitación de aquél se consumaran irreparablemente los actos o determinaciones impugnados, por lo cual se prevé la suspensión de éstos, de tal forma que en ninguno caso se exijan mayores requisitos que los previstos por la Ley de Amparo y aún se dispensara los de carácter económico a las personas que

notoriamente no puedan satisfacerlos por insolvencia. Sólo se podrá negar la suspensión cuando de modo evidente se perjudique con ella el interés general, en los casos que se señalan.

La suspensión se resolverá por la propia autoridad demandada, con objeto de obviar trámites y de hacer más expedito y rápido su otorgamiento.

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

Para formular la demanda se emplearán formas impresas que proporcionara el Tribunal, en las que habrá espacios que se llenen con los datos esenciales, como el nombre y domicilio del actor, la resolución o acto impugnado, la autoridad o autoridades demandadas, el tercero si lo hubiere, la exposición de los hechos y de ser posible los fundamentos de derecho, las pruebas que se propongan y lo que se pida. Lo anterior sin perjuicio de que puedan anexarse las ampliaciones y documentos que se deseen.

El propio Tribunal tendrá personal suficiente para llenar dichas formas con los datos que proporcionen los interesados, y este servicio será gratuito.

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

Como no tendría objeto que llegaran a las salas asuntos notoriamente improcedentes, restándoles tiempo para la atención de los casos que requieren estudio, se introduce un proceso de depuración por medio del cual, al recibir la demanda, el presidente del Tribunal podrá desechar la que se promueva contra actos o resoluciones ajustados a la ley a precedentes bien definidos, si encuentra que se ha presentado con el fin de retrasar la ejecución de un acto plenamente legal.

Una vez que se haya dado entrada a la demanda y que ésta haya sido contestada o se declare precluído el derecho para hacerlo, el presidente

de la sala la turnará al magistrado instructor que corresponda, para que acuerde los trámites procedentes y, en su oportunidad, elabore el proyecto de sentencia que será votado por los tres magistrados que integran la sala. De esta manera se distribuirá el trabajo, sin perjuicio de la resolución en forma colegiada.

Las audiencias serán públicas y se llevarán al cabo ante la sala debidamente constituida. Las cuestiones que surjan en la audiencia se resolverán de plano, para ahorro de trámite en bien de la simplicidad del procedimiento.

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

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

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

A fin de acabar con todo formalismo que obligue a los magistrados a resolver en un determinado sentido, a pesar de que en justicia deberán sentenciar en otra forma, se hace obligatorio suplir la deficiencia de las demandas.

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

Por los motivos expuestos, someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, el siguiente proyecto.”<sup>1</sup>

El día 26 de enero de 1971, las Comisiones Unidas Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Distrito Federal, remitieron a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para su estudio y dictamen la iniciativa enviada por el Presidente de la República con proyecto de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señalando textualmente que:

“Este proyecto de ley viene a dar satisfacción a una necesidad y a colmar un vacío en la legislación del Distrito Federal.

El Estado de derecho busca, al tiempo que la eficacia en la actividad funcional de la Administración, la garantía auténtica de los derechos de los particulares si deseamos la vigencia de la estabilidad de un orden jurídico y la protección efectiva a los derechos del particular, requerimos la existencia de instituciones jurisdiccionales independientes, autónomas, ajenas a toda influencia proveniente del poder que pueda, mediante contradicción en juicio, resolver de manera decisiva las controversias que surjan entre los particulares y la administración pública con motivo de los actos de esta última.

Existen, de siempre, medidas para la protección de los derechos de los particulares, Hay medios indirectos y directos para asegurar esos derechos. Es indirecto el control de las autoridades superiores sobre las que les están subordinadas, o sea 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 es una garantía de orden y legalidad para el particular. Existen además medios directos que llevan a la autoridad a examinar la decisión tomada, en cuanto a su legalidad y oportunidad, a instancia del particular.

El medio administrativo directo presume la existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho existente del particular. Se interpone ante la misma autoridad que dicto el acto o ante su superior

---

<sup>1</sup> Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, Departamento de Secretaría y Comisiones. Año Primero. Periodo Extraordinario. Ramo Público. Comisiones Unidas de Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. México Distrito Federal al 19 de enero de 1971.

jerárquico. En el primero se solicita la reconsideración, para que la misma autoridad reconsidere su decisión, en el segundo se pide la revisión, para que el superior 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.

El control que la administración ejerce sobre sus propios actos, ya sea por medios indirectos o directos, deja siempre la decisión en manos de la propia administración y por ende, sujeto a la inestabilidad propia de los diversos caracteres de los funcionarios y desde luego carente de la imparcialidad que la justicia necesita.

Ha tenido, además, el particular, 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 pone 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 del Departamento del Distrito Federal.

Debemos entender, con toda claridad, que solo habrá lugar al contencioso administrativo cuando un particular persona individual o colectiva se vea afectada por un acto administrativo. Dice al respecto el tratadista Lic. Gabino Fraga en su obra "Derechos Administrativo" (pag. 471 adición Porrúa, 1968):

"pues bien, el acto que provoca la controversia debe ser un acto administrativo. La afirmación precedente podría estimarse como de tal evidencia que no pareciera necesario asentarla. Sin embargo, como en la práctica se incurre en serias confusiones, considerando contencioso-administrativa una controversia por el simple hecho de que la Administración intervenga..... hemos creído necesario llamar la atención sobre este primer elemento".

Así el Tribunal propuesto habrá de dirimir las controversias que se suscitan entre los particulares y el Departamento del Distrito Federal por actos administrativos que éste con excepción de los asuntos, también administrativos, que son de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, así como las surgidas de las relaciones de trabajo y las que surjan de problemas de propiedad y posesión.

Habrá de impartir justicia pronta, expedita y en forma pública, dejando de lado los formulismos y las trabas del procedimiento tradicional

haciéndolo sencillo, e incluso, indicando a los Magistrados la obligación de suplir las deficiencias de la demanda.

Será un Tribunal dotado de plena autonomía, cuyos integrantes serán nombrados por el C. Presidente de la República, pero, deberán, además, tener la aprobación de la H. Cámara de Diputados o de la H. Comisión Permanente, si el nombramiento fuese hecho durante el receso, o sea que los Magistrados tendrán la confianza de no ocupar sus puestos por la sola voluntad del Ejecutivo si no es en unión de uno de los cuerpos del Congreso. De esta manera su autonomía será real y se lograra lo que el gran jurista italiano Carnelutti considera distintivo del órgano jurisdiccional; operar por encima de la contienda y realizando un interés social, el de restablecer la paz alterada en las relaciones sociales. Propósito que evidentemente está por encima de los intereses de las partes litigantes o sea de las partes en contienda.

Sobre el funcionamiento del Tribunal, estima los miembros de las Comisiones, que la exposición de Motivos del Ejecutivo es suficientemente clara, por lo que no requiere de explicaciones complementarias.

Por las consideraciones anteriores, las Comisiones que suscriben juzgan que la Iniciativa sujeta a estudio merece la aprobación del Senado de la República; sin embargo, consideran pertinente hacer modificaciones a varios de sus preceptos a fin de obtener una mayor claridad y lograr así el fácil manejo de la ley por quienes no son expertos en derecho. Al efecto a continuación se razonan, someramente, cada una de las modificaciones que se sugieren.<sup>2</sup>

Así, con diversas modificaciones las cuales sumarían un total de 56, el día 28 de enero de 1971, la Secretaría y Comisiones, Sección Segunda, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, aprobó la Iniciativa de Proyecto de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, remitiéndola en esa misma fecha a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales, entendiéndose por esto, el recavar las firmas correspondientes

---

<sup>2</sup> Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, Departamento de Secretaría y Comisiones. Año Primero. Periodo Extraordinario. Ramo Público. Comisiones Unidas de Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. México Distrito Federal al 19 de enero de 1971.

para su debida legalización, finalizando dicho procedimiento el día 25 de febrero de 1971.

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

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

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

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

Asimismo, expresa que el juicio de garantías no puede subsumir o abarcar a todos los medios de defensa de los particulares frente al poder público, por lo que es necesario que existan otras instituciones que tiendan a la protección de la legalidad en favor de los gobernados. Finalmente, los tribunales contencioso-administrativos no violan el artículo 17 constitucional porque la administración pública no se hace justicia por su propia mano, ya que los tribunales contencioso-administrativos están dotados de plena autonomía y no se encuentran sometidos ni reciben indicaciones del Poder Ejecutivo.

No obstante los razonamientos de Jorge Carpizo para justificar los tribunales administrativos, la verdad es que la Constitución no consagraba de manera expresa su existencia. Por ello, para terminar con la discusión sobre la legitimidad constitucional de estos órganos jurisdiccionales, desde 1946 el Constituyente Permanente ha venido realizando reformas a la Carta fundamental, para ratificar en la propia letra de la Constitución su existencia.

La tendencia administrativa en el país se fortaleció en 1946, cuando se adiciona un párrafo a la fracción I del artículo 104 constitucional que estableció que “en los juicios en que la Federación este interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte contra las sentencias de segunda instancia o en contra de los Tribunales Administrativos creados por el Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”, una nueva reforma constitucional de octubre de 1967 modificó su redacción de tal precepto para decir “las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del distrito y territorios federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra las resoluciones”.

En esta evolución legislativa en mejoramiento de la justicia administrativa, en 1974 se adicionaron dos nuevos párrafos al artículo constitucional citado, estableciendo un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la nación contra las resoluciones definitivas de dichos Tribunales, para que en agosto de 1987, el párrafo segundo del artículo 104, referente a la institución de Tribunales de lo Contencioso Administrativo pasó íntegramente a ubicarse dentro de las facultades del Congreso en su artículo 73, XXIX-H, mientras el recurso de revisión quedó como párrafo 1B del 104 constitucional pero asignado a la competencia de su conocimiento a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Una nueva modificación fue realizada en 1987, respecto a la justicia administrativa, que reformó el artículo 116 Constitucional cuya fracción IV quedó como sigue: “las constituciones y leyes de los estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar fallos,

que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra las resoluciones”, que a la postre esta fracción se recorrió a la V, para dar paso a lo referente a los Tribunales Electorales en la fracción IV.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal con base en la reforma constitucional de 1967 se crea finalmente en 1971, según la ley del 17 de marzo de ese año, que en su exposición de motivos, ya señalada en el punto que antecede, se desprenden los rasgos mas característicos del sistema mexicano de impartición de justicia administrativa, como lo es la plena autonomía, que la justicia debe ser expedita, pronta y pública, además siempre será carente de formalidades y para que éste propósito no se desvirtúe, el Tribunal, en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económica desvalida, donde se entiende que se da con mas frecuencia la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia, y se agrega que: “razón que justifica todas esta medidas es que el Tribunal tendrá que conocer principalmente, de actos o determinaciones que en su mayoría afectan a personas de los sectores menos favorecidos de la población, y que por ello es preciso que se le facilite el medio de hacer valer sus inconformidades y sus quejas, que se les atienda con amplio espíritu de equidad y con el verdadero propósito de poner la justicia al alcance del pueblo sin formalismos que lo estorben ni tecnicismos que lo dificulten.

Tendrán acción ante el tribunal los individuos presuntamente agraviados y serán causas para ocurrir ante él la incompetencia de la autoridad; el incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento; la violación de la ley o el no haberse aplicado la debida; la arbitrariedad, desproporción,

desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar tratándose de actos discrecionales y el retraso en la contestación a una pretensión del particular.

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

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

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

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

No habrá más recursos que el de reclamación y solo podrá interponerse en contra de las providencias o acuerdos de trámite que dicten el Presidente del Tribunal, los Presidentes de la Sala o los Magistrados Instructores.

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

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

## **2.2 Artículo 122 Base Quinta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala con toda claridad los órganos de carácter local a cuyo cargo, junto con los Poderes Federales, está el Gobierno del Distrito Federal.

Determinando expresamente en su Base Quinta que:

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 determinaran las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

Por otra parte, debe advertirse que la naturaleza jurídica del Tribunal lo ubica como un órgano local autónomo, tal como se reitera en el contenido de diversos ordenamientos que regulan la función pública del Distrito Federal.

### **2.3 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

El 26 de julio de 1994, en el Diario Oficial de la Federación aparece publicada la reforma al artículo 9 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismo que de manera textual señala en la actualidad.

“Artículo 9.- La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un tribunal de lo contencioso administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares. Los Magistrados que le integren serán nombrados por el Jefe del Distrito Federal con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.”

Con esta reforma, se da entrada formal a la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo para la Ciudad de México que conocerá de las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública del Distrito Federal, así como la manera en que serán nombrados los magistrados que lo integren.

## **2.4 Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

Se entiende por Contencioso Administrativo la existencia de un Tribunal que no depende del Poder Judicial, al que le llaman administrativo y al que señalan que tiene plena autonomía para dictar sus fallos y que resuelve conflictos entre los particulares y la administración pública, derivados de actos administrativos que lesionan o causan agravios al particular y en los que se tramita un proceso que termina en una sentencia que es de anulación.

Como se ha venido estudiando, se trata de un Tribunal Local, de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción para dirimir las controversias entre el Gobierno del Distrito Federal y los particulares, así como sustentado en la misma Constitución.

El ordenamiento legal de dicha institución es la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

### **2.4.1 Integración.**

El Tribunal es un órgano colegiado que funciona en Pleno o en Salas, previéndose la existencia de Salas Auxiliares constituidas por Magistrados supernumerarios, que se irán creando conforme a las necesidades del mayor volumen de trabajo y actualmente en atención al desarrollo social del Distrito Federal, todos estos factores llevaron a la creación de una Segunda Sala Auxiliar en el Tribunal.

La estructura del Tribunal se compone de tres Salas Ordinarias integradas por tres Magistrados cada una; así como de Magistrados hasta para dos Salas Auxiliares más, también un séptimo Magistrado que presidirá el pleno y al Tribunal.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, designará a los Magistrados para un período de seis años.

En términos de la reforma de fecha 16 de junio de 1986, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se organizó en una Sala Superior y las Salas Ordinarias, con sus atribuciones específicas.

La Ley vigente para 1996, da al Tribunal la estructura de una Sala Superior compuesta de seis Magistrados, y actualmente el Magistrado Presidente, lo es de esta Sala y del propio Tribunal, así como de Salas Ordinarias y Auxiliares, específicamente tres Ordinarias y dos Auxiliares, integradas por tres Magistrados cada una, y se designa un presidente por cada Sala.

En cada asunto existe un Magistrado Presidente de la Sala y uno que instruye el proyecto, en algunos asuntos el mismo Presidente instruye el proyecto, pero finalmente la función del Presidente es vigilar el buen funcionamiento de la Sala en todos los aspectos.

Teniendo acción para acudir ante este Tribunal, los individuos presuntamente agraviados por actos de autoridad administrativa, con la intención de impugnar los actos reclamados y serán causas para excitar a este órgano jurisdiccional: la incompetencia de la autoridad, el incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento, la violación de la ley o el no haberse aplicado la

debida, también la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar tratándose de actos discrecionales, y los asuntos en los que no se haya dado contestación a una pretensión del particular.

Conforme al artículo 23 de la Ley que rige al Tribunal, se tiene competencia para conocer:

“ARTÍCULO 23.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

I.- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;

II.- De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;

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

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

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

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

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

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

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

X.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o

morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;

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

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

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

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

En cuanto a su competencia material, el Juicio Contencioso Administrativo, procederá en controversias relativas a las materias de legalidad, interpretación, cumplimiento y efectos de actos, procedimientos y resoluciones de naturaleza administrativa y fiscal.

También conocerá respecto de la negativa ficta en materia fiscal, la declaración de afirmativa ficta en materia administrativa, prevista en la ley que regula el acto resoluciones fiscales favorables a un particular que lesionen a la hacienda pública (juicio de lesividad); las resoluciones que determinen responsabilidad administrativa a los servidores públicos, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y finalmente las que deriven de otras leyes y reglamentos.

La competencia territorial se rige por el domicilio del actor, en cuanto a la competencia derivada de otras leyes y reglamentos, citaremos algunos ordenamientos aplicables a los casos concretos:

1. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

“Artículo 80.- Tienen la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 79, bajo protesta de decir verdad, en los términos que esta Ley señala:

(...)

VII.- En el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Magistrados y Secretarios o sus equivalentes; (...)"

"Artículo 93.- El servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en esta Ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el que se sujetará a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de esta ley."

2. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.
3. Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal.

"Artículo 55.- La resolución definitiva que emita la Autoridad Ejecutora, surtirá sus efectos desde luego y puede ser impugnada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal."

4. Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.
5. Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal.
6. Ley de Protección Civil del Distrito Federal.
7. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

"Artículo 23.- A la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno; relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana; trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal; reclusorios y centros de readaptación social; protección civil, regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:(..)

V. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, ratificaciones, remociones, licencias y renunciaciones de los Magistrados del Tribunal

Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;”

“Transitorios

Quinto.- Hágase del conocimiento el presente decreto al Instituto Federal Electoral, al Instituto Electoral del Distrito Federal, a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para los efectos conducentes.”

8. Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Artículo 2º.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

XXVI. Tribunal: Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.”

“Artículo 8º.- Todo acto administrativo será válido mientras su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente o el Tribunal, en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables.”

“Artículo 27.-

(...)

Cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular, no se podrá anular de oficio al acto administrativo: y la autoridad competente tendrá que iniciar el procedimiento de lesividad ante el Tribunal, salvo en los casos en que los ordenamientos jurídicos aplicables permitan a la autoridad revocar o anular oficiosamente dichos actos administrativos o cuando el interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para obtener dicha resolución favorable.”

“Artículo 28.- Cuando se trate de actos favorables al interesado, la autoridad competente podrá ejercer su acción ante el Tribunal, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que haya sido notificada la resolución. En caso de que dichos actos tengan efectos de tracto sucesivo, la autoridad competente podrá demandar la nulidad, en cualquier momento, pero la sentencia que el órgano jurisdiccional administrativo dicte, sólo podrá retrotraer sus efectos hasta los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.”

Del Recurso de Inconformidad  
Capítulo Único

“Artículo 108.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal. El recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido.”

“Artículo 128.- Contra la resolución que recaiga al recurso de inconformidad procede el juicio de nulidad ante el Tribunal.”

9. Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal.
10. Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

“Artículo 86.- En los casos no previstos en el artículo anterior, la Delegación no podrá revocar de oficio la Licencia de Funcionamiento, la Declaración de Apertura, la Autorización o Permiso, y tendrá que interponer para su anulación el procedimiento de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.”

“Artículo 95.- Los afectados por actos y/o resoluciones de la autoridad, podrán a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.”

11. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
12. Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal.

“Artículo 84.- Los participantes inconformes con el otorgamiento de la concesión podrán promover ante la Contraloría el recurso previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o acudir en juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En caso de que los participantes inconformes interpongan algún recurso o medio de defensa legal en contra de la resolución por la

que se otorgue una concesión, sólo procederá la suspensión de la adjudicación correspondiente siempre que así lo solicite por escrito el recurrente y que garantice mediante fianza los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse al Distrito Federal o al tercero, cuyo monto será fijado por la autoridad que conozca del medio de defensa respectivo, cuyo monto nunca será inferior al 20% ni superior al 50%, del valor del objeto del acto impugnado. Sin embargo, el tercero perjudicado podrá dar contrafianza equivalente a la que corresponda a la fianza, en cuyo caso quedará sin efectos la suspensión.”

13. Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

“Artículo 13.- Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación en el ámbito administrativo de la Ley serán resueltas por la Contraloría.

En lo relativo a las controversias en la interpretación y aplicación de los contratos, convenios y actos que de estos se deriven y que hayan sido celebrados con base en esta Ley, serán resueltas por los Tribunales competentes del Distrito Federal, salvo que se haya estipulado cláusula arbitral.

Se podrá pactar cláusula arbitral en los contratos y convenios, previa opinión de la Oficialía.

Los actos, contratos y convenios que se realicen en contravención a lo dispuesto por esta Ley serán nulos de pleno derecho, previa determinación de autoridad judicial o administrativa en funciones jurisdiccionales.”

14. Ley de Obras Públicas para el Distrito Federal.

“Artículo 10.- Las diferencias que en el ámbito administrativo se susciten con motivo de la interpretación y aplicación de esta ley, serán resueltas por la Contraloría.

En lo relativo a las controversias en la interpretación y aplicación de los contratos, convenios y actos de que éstos se deriven y que hayan sido celebrados con base en esta Ley, serán resueltas por los Tribunales competentes del Distrito Federal.”

15. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

“Titulo VIII

De las Licencias, Certificaciones y Medidas de Seguridad  
Capítulo I

De las licencias y certificaciones

Artículo 87. Las licencias, las certificaciones relativas a los programas, los permisos, la protocolización y el otorgamiento y firma ante fedatario público; el registro, la supervisión, vigilancia y las medidas de seguridad deberán coadyuvar al desarrollo urbano.

Cuando las autoridades competentes en los términos de esta Ley tengan conocimiento de constancias, que presuman apócrifas, la Administración Pública del Distrito Federal hará la denuncia correspondiente por conducto de la dependencia competente, por los ilícitos que resulten. Los documentos apócrifos serán inexistentes y no producirán efectos jurídicos. Las autoridades competentes implementarán los mecanismos de información para consulta del público respecto de certificaciones, permisos, licencias y autorizaciones que emitan, en los términos del reglamento de esta Ley.

En el caso de aquellas constancias, certificados, certificaciones, permisos, licencias, autorizaciones, registros de manifestación de construcción y demás documentos oficiales que hubieran sido emitidos por error, dolo o mala fe, la Administración Pública del Distrito Federal, por conducto de la dependencia competente, declarará la nulidad del acto de que se trate. También podrá revocarlo de oficio cuando no cumpla con el marco legal vigente, sobrevengan cuestiones de interés público o, en su caso, promoverá el procedimiento de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, independientemente de las responsabilidades administrativas o penales que resulten.”

“Capítulo IV

Del recurso de inconformidad

Artículo 101. En contra de las resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades administrativas del Distrito Federal, en materia de esta Ley, de su reglamento o de los programas, los interesados afectados podrán interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.”

16. Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.

“Artículo 91.- En los casos no previstos en el artículo anterior, la Delegación no podrá revocar de oficio el permiso y tendrá que

interponer para su anulación el procedimiento de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.”

“Del Recurso de Inconformidad

Artículo 102.- Los afectados por actos y resoluciones de la Delegación, podrán interponer a su elección, el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o promover juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.”

17. Ley Ambiental para el Distrito Federal.

“Capítulo VI

De la Responsabilidad por el Daño Ambiental

Artículo 221.- Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente, o afecte los recursos naturales de competencia del Distrito Federal será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con lo dispuesto en la legislación civil aplicable al Distrito Federal y esta Ley.

La acción por daños al ambiente se ejercerá sin perjuicio del ejercicio de la acción indemnizatoria ordinaria promovida por el directamente afectado.

La acción para demandar la responsabilidad por daños al ambiente prescribirá cinco años después de que hayan cesado los efectos del daño en cuestión.

Cualquier persona física o moral de las comunidades afectadas tendrá derecho a ejercer la acción de responsabilidad por daño al ambiente, siempre que demuestre en el procedimiento la existencia del daño y el vínculo entre éste y la conducta imputable al demandado. En consecuencia, los tribunales del Distrito Federal le reconocerán interés jurídico en los procedimientos de que se trate, sin necesidad de probar que el daño le afecta directamente en sus personas o en sus bienes.”

18. Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.

“Artículo 89.- Para la imposición de las sanciones la Procuraduría deberá adoptar las medidas y elementos de juicio, así como de la verificación e inspección a fin de emitir sus resoluciones, de conformidad al procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. En contra de esas resoluciones los afectados podrán, a

su elección, interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley antes citada o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.”

19. Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.
20. Código Financiero del Distrito Federal.

“Artículo 2.- Para los efectos de este Código, se entenderá por:  
(...)

XXXVI. Tribunal de lo Contencioso: El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y”

“Artículo 39.- Ante la negativa de la autoridad fiscal de recibir el pago de una contribución, el contribuyente puede consignarlo al Tribunal de lo Contencioso mediante cheque certificado o de caja, y una vez recibidos por el Tribunal de lo Contencioso, en el plazo de dos días, éste tiene que remitirlos a la Tesorería, para cuyo efecto los cheques deberán cumplir los requisitos que establecen las reglas de carácter general que emita la Secretaría.

La presentación de informes, avisos, declaraciones y demás obligaciones de carácter formal a que este Código se refiere, podrán ser cumplidas por el contribuyente o sujeto obligado a ello, a través de medios electrónicos o magnéticos que se establezcan en las reglas de carácter general que al efecto emita la Secretaría.”

“Artículo 131.- Las resoluciones administrativas favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal de lo Contencioso mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.

Cuando la Secretaría modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución.”

“Artículo 374.- La Secretaría autorizará la ministración de fondos a las autoridades locales de gobierno, a la Comisión, al Tribunal de lo Contencioso, a la Junta, y a las autoridades electorales en función a sus disponibilidades presupuestales y financieras conforme al calendario financiero previamente aprobado.”

“Artículo 390.- Para efectuar los pagos a que se refiere el artículo anterior el documento justificante del gasto, según el caso, será:

- I. La resolución firme en que la Contraloría reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, y en consecuencia ordene el pago correspondiente, siempre y cuando ésta no sea impugnada, por la autoridad competente;
- II. La recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios;
- III. La resolución firme del Tribunal de lo Contencioso que declare la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño y por lo tanto condene a su pago; (...)"

“Artículo 435.- El Presupuesto de Egresos será el que contenga el decreto que apruebe la Asamblea a iniciativa del Jefe del Gobierno, para expensar, durante el periodo de un año contado a partir del primero de enero del ejercicio fiscal correspondiente, el gasto neto total, que en él se especifique, así como la clasificación, programática y económica y el desglose de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, así como los gastos de la Asamblea, del Tribunal, de la Comisión, del Tribunal de lo Contencioso, de las Autoridades Electorales y de la Junta, que el propio presupuesto señale.”

“Artículo 448.- Para la elaboración de su Presupuesto de Egresos gozarán de autonomía los siguientes órganos:

- I. La Asamblea;
- II. El Tribunal;
- III. Las Autoridades Electorales;
- IV. La Comisión;
- V. El Tribunal de lo Contencioso, y
- VI. La Junta.”

- 21. Reglamento de la Ley de Protección Civil del Distrito Federal.
- 22. Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal.

“Artículo 124.- En los casos no comprendidos en el artículo 122 la autoridad deberá iniciar el procedimiento de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> [www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx) / fechas de consulta 30 de septiembre y 5 de diciembre del 2005.

El propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ha emitidos criterios al respecto y se transcriben:

“Época: Primera

Instancia: Pleno, TCADF

**EXPROPIACION. ES COMPETENCIA DEL TRIBUNAL, CONOCER DE LOS ACTOS TENDIENTES AL CUMPLIMIENTO Y EJECUCION DE UN DECRETO DE.-** Los particulares afectados por los actos que realicen las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal relacionados con el cumplimiento y ejecución de un Decreto Expropiatorio, tienen acción para demandar su nulidad ante el Tribunal, por ser éste el Órgano Jurisdiccional competente para ello, conforme a lo previsto por los artículos 1° y 21 de la Ley que lo rige, toda vez que su decisión determina únicamente si la actuación de la autoridad local se ajusta o no a los términos del propio Decreto y a las disposiciones aplicables, sin cuestionar la legalidad del mismo. Resoluciones dictadas con fechas 3 de junio de 1976, 20 de julio de 1976, 31 de agosto de 1976, 28 de septiembre de 1976 y 14 de octubre de 1976, en los Recursos de Revisión números 9/76 (juicio número 1242/75), 7/76 (juicio número 1201/75), 2/76 (juicio número 1199/75), 1/76 (juicio número 1159/75) y 5/76 (juicio número 1217/75), respectivamente.

Tesis de Jurisprudencia publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 1° de diciembre de 1976.

“Época: Segunda

Instancia: Sala Superior, TCADF

Tesis: S.S./J. 26

**RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS EMITIDAS CON FUNDAMENTO EN LEYES FEDERALES POR LAS AUTORIDADES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS JUICIOS EN CONTRA DE LAS.-** En los términos de la fracción I del artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal este Órgano Jurisdiccional

es competente para conocer de los juicios en contra de las resoluciones administrativas entre las que se encuentran las multas administrativas que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares, independientemente que tengan su fundamento en leyes federales.

RRV-1031/93-853/93.- Parte actora: Papelera Intercontinental, S.A. y Papelera Tiger S.A.- 9 de febrero 1994.- Mayoría de 4 votos.- Ponente: Mag. Lic. Victoria Eugenia Quiroz de Carrillo.- Secretario: Lic. Daniel Rámila Aquino.

RRV-1451/93-1666/93.- Parte actora: Alma Rosa Sierra Domínguez. 23 de Marzo 1994.- Mayoría 4 votos.- Ponente: Mag. Lic. Victoria Eugenia Quiroz de Carrillo. Secretario: Lic. Daniel Rámila Aquino.

RRV-333/94-68/94.- Parte actora: Delmiro Anton Dacasa.- 18 de mayo 1994.- Unanimidad de 5 votos.- Ponente: Mag. Lic. Pedro Enrique Velasco Albin.- Secretario: Lic. Luis Gómez Salas.

RRV-483/94-321/94.- Parte actora: Baños Acapulco de San Rafael, S.A.-22 de junio 1994.- Mayoría de 4 votos.- Ponente: Mag. Lic. Pedro Enrique Velasco Albin.- Secretaria: Lic. Martha Arteaga Manrique.

RRV-542/94-215/94.- Parte actora: Albercas y Baños Granada, S.A.-29 de junio 1994.-Mayoríade 4 votos.- Ponente: Mag. Lic. Jaime Araiza Velázquez.- Secretaria: Lic. Laura Emilia Aceves Gutiérrez.”

Tesis de jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sesión del 15 de marzo de 1995. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de abril de 1995.

“Época: Tercera  
Instancia: Sala Superior, TCADF  
Tesis: S.S./J.8

**VIOLACIONES CONSTITUCIONALES. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL ES COMPETENTE PARA CONOCER DE.-** El Tribunal es competente para conocer de las violaciones constitucionales que se hayan cometido por las autoridades administrativas del Distrito Federal, cuando el actor demande la nulidad del acto o resolución de que se trate por incompetencia de la autoridad que lo emitió, incumplimiento u

omisión de las formalidades legales, violación de la ley, o por no haberse aplicado la debida. Es decir, este órgano jurisdiccional, por la naturaleza de su función, puede conocer de violaciones constitucionales para determinar la legalidad o ilegalidad del acto o resolución impugnado.

R.A. 794/96-638/96.- Parte Actora: María Isabel Caro Estrada.- Septiembre 4 de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Horacio Castellanos Coutiño.- Secretario de Acuerdos, Lic. Ramón González Sánchez.

R.A. 1044/96-787/96.- Parte actora: Fábrica de Muebles Pie de la Sierra, S.A. de C.V.- Febrero 19 de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Horacio Castellanos Coutiño.- Secretario de Acuerdos, Lic. Felipe Uribe Rosaldo.

R.A. 182/97-1575/96.- Parte actora: Valca, S.A de C.V.- Abril 17 de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Jaime Araiza Velázquez.- Secretaria de Acuerdos, Lic. Socorro Díaz Mora.

R.A. 1542/97-09/97.- Parte Actora: Sanborn Hermanos, S.A. de C.V.- Enero 13 de 1998.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Jaime Araiza Velázquez.- Secretario de Acuerdos, Lic. Socorro Diaz Mora.

R.A. 963/97-231/97.- Parte Actora: Guadalupe Lilia Pineda Marquez.- Febrero 24 de 1998.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Antonio Casas Cadena.- Secretario de Acuerdos, Lic. Raúl Domínguez Domínguez.

Tesis de jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sesión del 6 de octubre de 1999, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de noviembre de 1999.<sup>4</sup>

Ésta, como otras concepciones de la competencia del Tribunal Administrativo es muy aceptable, pero para la materia administrativa debe ser muy precisa, con cada uno de los actos de autoridad que se pretendan impugnar, por su naturaleza, la autoridad competente, jurisdicción o por agotar el principio de definitividad de la instancia, según sea el caso concreto.

---

<sup>4</sup> [www.tcadf.gob.mx](http://www.tcadf.gob.mx) / fecha de consulta 1 de junio del 2005.

### 2.4.2. Fundamento legal.

En los ensayos constitucionales anteriores a 1957 y 1917, nunca se contempló la posibilidad de colocar fuera del Poder Judicial, órgano jurisdiccional alguno para dirimir controversias entre los particulares y las autoridades administrativas. Fue hasta 1929 cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó en jurisprudencia que las leyes federales podían establecer medios de defensa para el gobernado cuyo conocimiento se atribuyera a una autoridad distinta de la judicial y determinó incluso, la necesidad de agotamiento de estos medios antes de acudir al juicio de garantías, lo que sirvió de antecedente para la promulgación de la ley de justicia fiscal del 27 de agosto de 1936 que creó el primer Tribunal formalmente administrativo, especializado en materia fiscal, denominado Tribunal Fiscal de la Federación.<sup>5 6</sup>

El fundamento legal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal quedó debidamente establecido en el Capítulo correspondiente a la exposición de motivos para la creación de este Tribunal, con lo que se hace innecesario de nueva cuenta su estudio.

## 2.5 Substanciación del procedimiento en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para comprender en un mismo sentido la naturaleza del proceso, es necesario definir lo que es procedimiento administrativo.

Al crear un procedimiento contencioso administrativo, se busca como fundamento que sea más rápido, menos formal, sencillo y buscar la eficacia en la

---

<sup>5</sup> ARCOS POLITO, Genaro. “Necesaria adición a la fracción V, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el establecimiento obligatorio en las entidades federativas de tribunales de lo contencioso administrativo.” Ensayo. 2005.

<sup>6</sup> [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) / fecha de consulta 7 de junio del 2005.

acción administrativa, ya que el procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas.<sup>7</sup>

Esto es así, ya que el procedimiento administrativo puede ser de oficio o vinculado, que es aquel que llevan a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones. A petición de parte es aquel que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto.

El Procedimiento Contencioso Administrativo es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo o de Poder judicial, que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia de un acto o resolución dictada por esta última y que lesiona los derechos o intereses del primero.<sup>8</sup>

En este juicio, existe contienda entre los intereses y actuaciones del Estado como ente sancionador y el particular en su calidad de gobernado, existiendo en competencia federal el actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en la jurisdicción local el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, específicamente en este último se desarrolla nuestra materia de estudio.

Como se ha señalado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, es independiente de cualquier autoridad administrativa y tiene a su cargo dirimir las

---

<sup>7</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, "Derecho Administrativo Especial." Tomo II, Edit. Porrúa, México, 1999.

<sup>8</sup> SANCHEZ GOMEZ, Narciso, "Segundo Curso de Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, México, 1998.

controversias que se susciten entre el Gobierno del Distrito Federal, en su carácter de autoridad local y entre los particulares.

Este Tribunal se compondrá de una Sala Superior, tres Salas Ordinarias, dos Auxiliares una y un Presidente de la Sala.

Por lo que respecta al Presidente del Tribunal, será designado por la Sala Superior cada cuatro años, y en sesión de cada dos años las Salas elegirán sus respectivos Presidentes, quienes durarán en su cargo cuatro y dos años respectivamente.

El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, a propuesta de la Sala Superior de este Tribunal, con la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, nombrará a los magistrados que integren la Sala Superior y las Salas del Tribunal, así como a los supernumerarios necesarios. La protesta de Ley será ante el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Sala Superior, se ocupa de las cuestiones de orden general y reglamentario del funcionamiento del Tribunal; así como de decidir las contradicciones que surjan entre las resoluciones de las Salas, aunado a ello también formarán jurisprudencia en las decisiones que en estos casos adopte.

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substancian y resuelven de conformidad con la propia Ley del Tribunal en términos de su artículo 25, cuando a falta de disposición expresa se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y en materia fiscal al Código Financiero del Distrito y al Código Fiscal de la Federación en lo que resultan aplicables.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. “Evolución y Perspectiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.” Fondo de Cultura Económica.

### **2.5.1 Demanda.**

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

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

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

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

- “Artículo 50.- La demanda deberá interponerse por escrito dirigido al Tribunal y deberá llenar los siguientes requisitos formales:
- I. Nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
  - II. Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan;
  - III. La autoridad, autoridades o partes demandadas;
  - IV. El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;
  - V. La pretensión que se deduce;
  - VI. La fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan;
  - VII. La descripción de los hechos y, de ser posible, los fundamentos de derecho;
  - VIII. La firma del actor; si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital, y
  - IX. Las pruebas que se ofrezcan.”

El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las partes, donde deberán ofrecerse las pruebas, a menos que surgieran pruebas supervenientes, que podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta la audiencia de ley del asunto; esto se encuentra en el artículo 64 de la ley.

Es importante destacar que el primer auto que se dicte respecto de la demanda, una vez que el asunto ha sido turnado por el Presidente del Tribunal a la sala que corresponda conocer del asunto, lo dicta el Magistrado Presidente de la Sala respectiva. Este acuerdo puede ser de admisión, prevención o desechamiento.<sup>10</sup>

### **2.5.2 Admisión.**

---

<sup>10</sup> CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. “Evolución y Perspectiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.” Fondo de Cultura Económica.

La admisión de la demanda se dará en aquellos casos en que ésta no presente irregularidades o estas hayan sido debidamente subsanadas, el Presidente de la sala respectiva admitirá la demanda y mandará emplazar a las demás partes para que contesten en un término de 15 días hábiles. En este mismo acuerdo citará a las partes para la audiencia del juicio, dentro de un plazo que no exceda de los 20 días, y también podrá proveer lo relativo a la suspensión, cuando así se haya solicitado.

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

Debe destacarse que una vez turnado el expediente al Magistrado Instructor, si al examinarlo encuentra acreditado debidamente alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, podrá proponer a la sala, desde luego sin más trámites, el proveído que concluya el juicio. Este proveído constituye una decisión colegiada que podrá dictarse por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados que integren dicha sala ordinaria o auxiliar.

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

### **2.5.3 Prevención.**

La prevención se da en aquellos casos en que en que la demanda fuera oscura o no llenare los requisitos a que se refiere el artículo 50 de la ley, el magistrado presidente de la sala a quien se turne el asunto deberá prevenir al

actor para que subsane las irregularidades detectadas en un término de cinco días.<sup>11</sup>

#### **2.5.4 Desechamiento.**

El desechamiento de la demanda se da en aquellos caso, primeramente, en los cuales habiéndose prevenido al demandante por el término de cinco días para el efecto de que subsanare las irregularidades que se encontraren en su escrito de demanda, este no lo hiciera, o fuera deficiente dicho desahogo, ésta será desecheda de conformidad con lo que establece el artículo 54, fracción III, de la ley del tribunal.

Por otra parte, si el magistrado presidente de la sala a quien se turna la demanda, encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, desechara la demanda. El “motivo manifiesto e indudable de improcedencia” se refiere, por supuesto, a circunstancias insalvables, insubsanables e incorregibles que hagan inviable el juicio por ser improcedente. De hecho, no basta con que el juzgador apreciara que la demanda pudiese incurrir en alguna causal de improcedencia, de las previstas en el artículo 72 de la ley; es indispensable que esta causa no sea subsanable durante el procedimiento. Si, por ejemplo, se impugna un acto que no proviene de una autoridad del Gobierno del Distrito Federal o se tratare de una resolución donde se haya configurado el consentimiento tácito, porque ha transcurrido en exceso el término de quince días que establece el artículo 43 para impugnar las resoluciones administrativas, o de una actuación que se haya consumado de modo irreparable, es evidente que la improcedencia ya no es superable y que existe un motivo manifiesto e indudable que debe provocar el desechamiento de la demanda.

---

<sup>11</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

En cambio, si en la demanda, no se esta acreditando debidamente el interés legítimo o jurídico, o se impugna un acto del cual no hay constancia escrita, pero se ofrecen elementos de convicción que puedan demostrar la existencia del mismo, entonces, aún cuando pudiera pensarse que en ese momento se actualiza una posible causa de improcedencia, ésta no se manifiesta, ni indudable; por lo tanto no puede dar motivo al desechamiento, ya que puede ser en el transcurso del procedimiento se superen tales deficiencias.<sup>12</sup>

### **2.5.5 Contestación.**

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

En caso de que alguna de las partes no conteste la demanda en tiempo y forma, se dictara un auto de preclusión, el cual declara que ha fenecido el término para contestar la demanda, y establece además que se consideran

---

<sup>12</sup> Primera Revista Del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Jurisprudencia y Precedentes, Secretario General de Compilación y Difusión, México 1990.

confesados los hechos expresados por el actor en la demanda, salvo prueba en contrario.<sup>13</sup>

### **2.5.6 Audiencia.**

Conforme al artículo 74 de la ley del tribunal la audiencia tiene por objeto *a)* desahogar las pruebas debidamente ofrecidas, y *b)* oír los alegatos.

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

Constituida la Sala en audiencia pública, el día y hora señalados para ese efecto, el secretario respectivo llamará a los litigantes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban intervenir en el juicio y se determinará quienes deben permanecer en la sala y quiénes en lugar separado para ser llamados e introducirlos en su oportunidad. (artículo 75 de la ley).

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

En el caso de la prueba pericial la sala determinará si es necesario nombrar un tercero en discordia y, si es así, suspenderá la audiencia, fijando fecha

---

<sup>13</sup> Primera Revista Del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Jurisprudencia y Precedentes, Secretario General de Compilación y Difusión, México 1990.

y hora para la continuación de la misma con el dictamen del perito tercero que se hubiera designado. Las partes y las salas podrán formular observaciones y hacer preguntas a los peritos.

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

Una vez recibidas las pruebas, las partes podrán alegar por sí o por medio de sus representantes. Sobre la manera en que intervendrán las partes y sobre cómo se asentarán en el acta sus alegatos y de que las conclusiones de las partes también puedan presentarse por escrito, se recurre a los artículos 393 y 394 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicados supletoriamente en la materia.<sup>14</sup>

### **2.5.7 Sentencia.**

Una vez oídos los alegatos de las partes, el magistrado instructor podrá proponer a la sala los puntos resolutive para resolver el juicio. De esta forma, la sala podrá resolver al término de la misma audiencia. En aquellos casos en que se deba examinar un gran número de constancias, la sala podrá decretar que se

---

<sup>14</sup> Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. XXV Aniversario-Memoria. 1996

reserva el fallo para emitirlo en un término no mayor de diez días hábiles, establecido en el artículo 78 de la ley del tribunal.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala correspondiente.

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

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

Las salas están obligadas a suplir las deficiencias de la demanda tanto en materia administrativa como en materia fiscal, lo cual se encuentra dispuesto en el artículo 79 de la ley, pero en todos los casos se deberán contraer a los puntos de la litis planteada.

En la sentencia se podrá sobreseer el juicio, reconocer la validez del acto impugnado, declarar su nulidad, ordenar reponer el procedimiento administrativo o bien señalar el plazo que se otorga a la autoridad para contestar una petición, en el caso de que se haya combatido un silencio administrativo.

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

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

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

previniéndole de que en caso de renuencia le impondrá una multa de 50 a 180 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Ordinaria remitirá los autos del expediente a la Sala Superior para que ésta resuelva si procede solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable a que dé cumplimiento a las determinaciones del tribunal; sin perjuicio de que se le imponga a la autoridad contumaz, cuantas veces sea necesario, la multa correspondiente. La queja también es procedente cuando las autoridades no acatan la suspensión que se haya decretado respecto de un acto reclamado en juicio.<sup>15</sup>

Cabe señalar que en contra de las resoluciones de trámite cabe el recurso de reclamación; el cual se promueve dentro de los tres días posteriores a la legal notificación de los mismos, ante la propia Sala del conocimiento.

Como segunda instancia ante el Tribunal existe el Recurso de Apelación, el cual se promueve ante la Sala Superior, para que sean turnados a una de las 6 Ponencias de la Sala Superior, y se interpone dentro de los diez días posteriores a la notificación de la sentencia del Juicio de Nulidad, donde se manifiestan los agravios que cometió la Sala de origen al emitir la referida sentencia.

Teniendo el Recurso de Apelación en consecuencia, como un medio de defensa ante la segunda instancia del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal el Juicio de Amparo para los particulares y la Revisión Administrativa las autoridades que emiten el acto impugnado.

---

<sup>15</sup> CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. “Evolución y Perspectiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.” Fondo de Cultura Económica.

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

El procedimiento contencioso es considerado para algunos, como un juicio de Amparo más sencillo, en razón de que existe suspensión del acto, la brevedad en términos de Ley para su substanciación y finalmente porque las resoluciones son consecuencia de una firma colegiada.

### **3 EL INTERES JURIDICO Y LA INDEBIDA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 34 SEGUNDO PARRAFO DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

#### **3.1 El interés jurídico.**

El interés jurídico en materia administrativa constituye un género que comprende tanto al derecho subjetivo como al interés legítimo, por encontrarse ambos tutelados por normas de derecho. La Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente ha interpretado el interés jurídico en su acepción de derecho subjetivo, consustancial a la materia civil, pero en materia administrativa, tanto la violación a los derechos subjetivos del particular, como el atentado contra sus intereses legítimos, constituyen casos de afectación a la esfera de derechos, aunque en grados distintos. Por tanto, el interés jurídico, entendido como la afectación a la esfera jurídica en materia administrativa, abarca tanto al derecho subjetivo como al interés legítimo, pues en ambos casos existe agravio o perjuicio en la esfera de derechos de los gobernados. Ello significa que el interés jurídico constituye un género relativo a la afectación a la esfera jurídica de los gobernados, afectación que, en materia administrativa, se presenta en dos casos, a saber, con la violación de un interés legítimo, cuando lo que se pretende es la mera anulación de un acto administrativo contrario a las normas de acción, o con la violación a un derecho subjetivo, cuando lo que se solicita de la administración pública es el reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

Ahora bien, el interés jurídico a que alude el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, consiste en el derecho que le asiste a un particular para reclamar, en la vía de amparo, algún acto violatorio de garantías individuales en su perjuicio, es decir, se refiere a un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal que se ve afectado por el acto de autoridad ocasionando un perjuicio a su titular, esto es, una ofensa, daño o perjuicio en los derechos o intereses del

particular. El juicio de amparo se ha instituido con el fin de asegurar el goce de las garantías individuales establecidas en la Constitución General de la República, cuando la violación atribuida a la autoridad responsable tenga efectos materiales que se traducen en un perjuicio real al solicitante del amparo. El interés jurídico se refiere a la titularidad de los derechos de los afectados con el acto reclamado de manera que el sujeto de tales derechos pueda ocurrir en juicio de garantías y no otra persona.

El interés jurídico consiste en la existencia de un derecho legítimamente tutelado y que al ser transgredido por la actuación de la autoridad, faculta al agraviado a acudir ante el órgano jurisdiccional demandando la reparación de dicha transgresión, por lo tanto tal interés jurídico debe entenderse como aquél que tienen las partes con relación a los derechos o a las cosas materia del juicio en el que intervienen, es decir, la facultad que le asiste para solicitar que el procedimiento del que forman parte, se siga en términos de ley.

Podemos hablar de la acreditación de un interés legítimo al momento en que la autoridad emite una orden de inspección respecto de un inmueble, y contra dicha orden la quejosa comparece a juicio de garantías, exhibiendo para tal efecto la licencia de funcionamiento de un negocio ubicado en dicho inmueble, esto es suficiente para acreditar el interés jurídico del peticionario para comparecer a solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal, o bien, atacar la legalidad de dicho acto a través del juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues con dicha licencia se demuestra que la orden en cuestión puede afectar derechos adquiridos por el particular.

El interés jurídico que alude la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, constituye un requisito *sine quanon* de procedencia del juicio constitucional, y refiere la titularidad de los derechos afectados con el acto

reclamado, es decir, aquel debe guardar relación inmediata y directa con este último, por lo que la circunstancia de que las impugnantes hayan tenido el carácter de parte demandada en el litigio, en su caso, solo las legitimaría para que en un momento dado interpusieran el amparo, sin que de ello pueda inferirse que los actos de autoridad efectivamente la causan algún perjuicio en sus derechos subjetivos públicos.

### **3.1.1 Concepto.**

La procedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se ve constreñida al requisito de que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos del demandante, lo que significa que la procedencia de dicho juicio dependerá, entre otras cosas, que el actor sufra una lesión en su esfera jurídica causada por la resolución cuya nulidad demanda. Ahora bien, la afectación al interés jurídico se actualiza, si en la resolución impugnada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no se declara la insubsistencia total del acto sino se le atribuyen determinados efectos, siendo precisamente tal consideración que se ve reflejada en los puntos resolutivos de la misma, la que trasciende en la esfera jurídica de la actora, ocasionándole un perjuicio directo y actual.

En efecto, quien a través del recurso ordinario de defensa acude ante la autoridad administrativa competente demandando la insubsistencia total del acto y en su lugar obtiene una resolución que, aunque deja sin efectos el acto combatido le imprime determinados fines o efectos, tendrá interés jurídico para impugnarla en el juicio contencioso administrativo, porque es precisamente tal cuestión, es decir, la forma en que se resolvió dicho recurso que el actor considera violatorio de las leyes aplicables, lo que le ocasiona un perjuicio directo y actual al demandante y la que constituirá la litis del juicio de nulidad, no debiendo la Sala responsable prejuzgar para decretar el desechamiento de la demanda, porque con

ello se deja al actor en estado de indefensión al no existir recurso o medio ordinario de defensa a través del cual pueda ser reparable el perjuicio resentido.

El derecho que se le reconoce a los particulares en su carácter de actores en un juicio de nulidad, mediante una resolución jurisdiccional que dictó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal atiende no a una sustitución de facultades de las autoridades responsables ni a la creación de un derecho subjetivo que sólo puede ser otorgado por ley o un reglamento sino al haberse analizado no solo las omisiones en que recayeron las autoridades responsables sino en los derechos y obligaciones que dicha omisión crea a favor del particular. Consecuentemente, si a través de una resolución jurisdiccional se reconoce el derecho que le otorga una disposición normativa a un particular, esta resolución será la que le otorga la facultad de exigir el cumplimiento de sus garantías individuales, porque dicha resolución acredita el interés jurídico para ejercitar acción en contra de los actos que le afecten algún derecho subjetivo. En esa tesitura, el interés jurídico de la quejosa para ejercitar la acción constitucional se encuentra tutelado por la resolución que dictó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el caso, que si bien no constituye un derecho ya obtenido por el particular, sí la faculta para realizar actos tendientes a la defensa de los actos que le causen perjuicio, porque se relacionan directamente con los derechos que otorga la obtención de los derechos subjetivos que se encuentran tutelados a través de la resolución dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo.

Efectivamente, doctrinariamente se ha establecido que el interés jurídico es aquel reputado como el derecho reconocido por la ley, es decir, lo que se conoce como derecho subjetivo que implica la facultad de potestad de exigencia cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el interés jurídico significa esencialmente la conjunción de las conductas correctivas que son: a) la facultad de exigir, que otorga la norma, y b) la obligación

o deber jurídico de cumplir con esa exigencia; pudiendo clasificarse estas conductas en derechos subjetivos (cuando el obligado es el gobernado), y públicos (si la obligación es imputable a un Órgano del Estado). Por lo tanto, si bien el quejoso carece de un derecho subjetivo, y por ende, de un interés jurídico que resulta indispensable de acreditar en el juicio de amparo, dado que el mismo deviene de un acto que es imputable únicamente a las autoridades responsables, la resolución que emita el tribunal administrativo acredita su interés jurídico en el juicio constitucional.

De los diversos preceptos de reformas y adiciones a la abrogada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y 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.

Uno de los principales objetivos pretendidos en la Ley de 1995, fue el de 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.

En este orden de ideas, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Tribunales Colegiados de Circuito federales y locales, han

creado diversos criterios jurisprudenciales respecto del interés jurídico dentro del juicio de garantías, mismas que a la letra señalan:

“Jurisprudencia

Materia(s): Común

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 60, Diciembre de 1992

Tesis: I. 1o. A. J/17

Página: 35

**INTERES JURIDICO, NOCION DE. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO.** El interés jurídico necesario para poder acudir al juicio de amparo ha sido abundantemente definido por los tribunales federales, especialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Así tenemos que el acto de autoridad que se reclame tendrá que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular. De esta manera no es suficiente, para acreditar el interés jurídico en el amparo, la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla. Por ello, tiene interés jurídico sólo aquél a quien la norma jurídica le otorga la facultad de exigencia referida y, por tanto, carece de ese interés cualquier miembro de la sociedad, por el solo hecho de serlo, que pretenda que las leyes se cumplan. Estas características del interés jurídico en el juicio de amparo son conformes con la naturaleza y finalidades de nuestro juicio constitucional. En efecto, conforme dispone el artículo 107, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo deberá ser promovido sólo por la parte que resienta el agravio causado por el acto reclamado, para que la sentencia que se dicte sólo la proteja a ella, en

cumplimiento del principio conocido como de relatividad o particularidad de la sentencia.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1651/90. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. 24 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

Amparo en revisión 471/91-IV. Alfonso González Bacerot. 28 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Arturo Medel García.

Amparo en revisión 2481/91. Cereales Industrializados, S. A. de C. V. 18 de octubre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Bertila Patrón Castillo.

Amparo en revisión 3051/91. Margarita Chávez viuda de Chacón. 24 de enero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Hugo Guzmán López.

Amparo en revisión 541/92. Manuel de la Torre y Castro. 16 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Hugo Guzmán López.

Nota: Esta tesis también aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Segunda Parte, tesis 856, página 564.”

“Jurisprudencia

Materia(s): Común

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 52, Abril de 1992

Tesis: I.1o.T. J/38K

Página: 31

**INTERES JURIDICO EN EL AMPARO.** De acuerdo con la hipótesis que consagra el artículo 4o. de la ley reglamentaria del juicio de garantías, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Por lo tanto, la noción de perjuicio para que proceda la acción constitucional, presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado que, cuando es transgredido por la actuación de una autoridad o por la ley, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente demandando el cese de esa transgresión. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, que la ley de la materia toma en cuenta para la procedencia del juicio de amparo, debiendo destacarse que no todos los intereses que puedan concurrir en una persona merecen el calificativo de jurídicos, pues para que tal cuestión acontezca es menester que el derecho objetivo se haga cargo de ellos a través de una o varias de sus normas.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 221/86. Teléfonos de México, S. A. de C. V. 11 de junio de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Gómez Argüello. Secretaria: Norma Fiallega Sánchez.

Amparo directo 911/92. Jesús Zamarripa Rivera. 6 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Gómez Argüello. Secretario: Jaime Allier Campuzano.

Amparo directo 1341/92. Rubén Hernández Frausto. 13 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Horacio Cardoso Ugarte. Secretaria: Ma. Guadalupe Villegas Gómez.

Amparo directo 1441/92. Manuel Martínez Castillo. 13 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Horacio Cardoso Ugarte. Secretaria: Ma. Guadalupe Villegas Gómez.

Amparo directo 1261/92. Eduardo Sandria Cancino. 20 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Gómez Argüello. Secretario: Gilberto León Hernández.

Nota: Esta tesis también aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Segunda Parte, tesis 849, página 578.”

“Jurisprudencia

Materia(s): Común

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VIII, Diciembre de 1991

Tesis: VI. 3o. J/26

Página: 117

Gaceta número 852, Diciembre de 1991, página 581.

Apéndice 1917-1995, Tomo VI, Segunda Parte, tesis 852, página 581.

#### **INTERES JURIDICO EN EL AMPARO. SU CONCEPTO.**

De acuerdo con el artículo 4o. de la Ley de Amparo, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Por lo tanto, la noción de perjuicio, para que proceda la acción de amparo presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado, que cuando se transgrede por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando el cese de esa violación. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, que la Ley de Amparo toma en cuenta, para la procedencia del juicio de garantías.

#### **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

Amparo en revisión 366/88. José Alvarez Gómez. 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretaria: María Guadalupe Herrera Calderón.

Amparo en revisión 24/89. Epifania Tlaseca Jiménez. 14 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime

Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.

Amparo en revisión 96/90. Jesús Olivares Urcid. 2 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Brito Velázquez. Secretario: José Manuel Torres Pérez.

Amparo en revisión 152/91. Prócoro Bravo Zayas y otro. 13 de junio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Olivia Heiras de Mancisidor. Secretaria: María de la Paz Flores Berruecos.

Amparo en revisión 222/91. Inmobiliaria Bárcena Arriola, S. A. 21 de junio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Ana María Yolanda Ulloa de Rebollo. Secretario: José Manuel Torres Pérez.”

“Jurisprudencia

Materia(s): Común

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VI, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1990

Tesis: VI. 2o. J/87

Página: 364

Gaceta número 35, Noviembre de 1990, página 96.

Apéndice 1917-1995, Tomo VI, Segunda Parte, tesis 854, página 582.

**INTERES JURIDICO. EN QUE CONSISTE.** El interés jurídico a que alude el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, consiste en el derecho que le asiste a un particular para reclamar, en la vía de amparo, algún acto violatorio de garantías individuales en su perjuicio, es decir, se refiere a un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal que se ve afectado por el acto de autoridad ocasionando un perjuicio a su titular, esto es, una ofensa, daño o perjuicio en los derechos o intereses del particular. El juicio de amparo se ha instituido con el fin de asegurar el goce de las garantías individuales establecidas en la Constitución General de la República, cuando la violación atribuida a la autoridad responsable tenga efectos materiales que se traducen en un perjuicio real al solicitante del amparo. En conclusión, el interés jurídico se

refiere a la titularidad de los derechos afectados con el acto reclamado de manera que el sujeto de tales derechos pueda ocurrir al juicio de garantías y no otra persona.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 410/88. Enrique Moreno Valle Sánchez. 14 de diciembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Mario Machorro Castillo.

Amparo en revisión 341/89. Hugo Porfirio Angulo Cruz. 9 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 93/90. Miguel Abiti Abraham. 18 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo directo 179/90. Distribuidora Poblana de Carnes de Tabasco, S. A. de C. V. 11 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo directo 295/90. Esteban Mejía Morales, en su carácter de Coordinador General y Representante Legal de la Escuela Preparatoria Nocturna Licenciado Benito Juárez García de la Universidad Autónoma de Puebla. 7 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.”

### **3.1.2 Diferencia con el interés legítimo.**

Ahora bien, con el propósito de desarrollar la presente tesis, resultó pertinente dilucidar a su vez la connotación que tiene el concepto *interés legítimo* y, para ello, resulta conveniente ubicar la diversa adjetivación del sustantivo interés.

“El interés, es una noción prejurídica, poco precisa que, en esencia, es una inclinación del ánimo hacia algo que se considera importante.”<sup>1</sup> De lo anterior se deduce que el concepto de interés rebela una relación entre un sujeto y un objeto con lo que se pretende obtener un beneficio o evitar algún perjuicio.

Esta noción prejurídica de dicho concepto esta estrechamente vinculada con dos de los fines más importantes del derecho: la protección de los intereses que sirven para satisfacer las necesidades fundamentales de todos los miembros de la comunidad y la eliminación del uso de la fuerza en la resolución de los conflictos de intereses a través del establecimiento de mecanismos y procedimientos adecuados.

La relación que de manera normal se produce entre unos intereses y otros, que puede ser desde la indiferencia hasta el conflicto, requiere de armonía y de prevalencias entre ellos, y de mecanismos que se suscitan por su causa. Es tarea del derecho reconocer, delimitar y proteger los intereses reconocidos por el orden jurídico y diseñar los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se señale que intereses deben satisfacerse con prioridad a otros y que relación valorativa de utilidad entre un sujeto y objeto debe reconocer el ordenamiento. Las normas jurídicas constituyen la regulación objetiva con la cual se resuelven los conflictos de intereses sin el uso de la fuerza.

De esta manera, al ser acogida por el derecho, la concepción de interés se define como una situación jurídico subjetiva, en la cual se atiende de modo primordial la posición del sujeto que realiza la valoración implícita en el mencionado concepto respecto al objeto de éste reconocido por la norma jurídica. El interés así concebido será un interés jurídicamente protegido, un *interés jurídico*. En el fondo, según afirma Lorenzo-Mateo Bujosa Vadell en *La protección*

---

<sup>1</sup> A.J. PORRAS NADALES. “Derechos e intereses. Problemas de Tercera generación”. Ensayo. 2005.

*jurisdiccional de los intereses de grupo*, el interés es la conexión de utilidad entre sujeto y bien.

Por consiguiente, puede entenderse que el interés jurídico representa la satisfacción particular de una sociedad reconocida con carácter general por la norma. De tal manera, la locución *interés jurídico* adquiere, bajo esa connotación dos acepciones fundamentales: por una parte, ser una pretensión reconocida por el ordenamiento y, por la otra, ser una pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional.

En ese orden de ideas, es claro que la tutela de algunos intereses tendrá prevalencia sobre otros para solventar los conflictos de intereses que se susciten entre los individuos y los grupos. La tarea del orden jurídico será básicamente, reconocer, delimitar y proteger con eficacia los intereses reconocidos por el orden jurídico.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado el interés jurídico a través de sus criterios, con el derecho subjetivo; aun así, en la actualidad resulta muy limitado debido a que deja innumerables actos de la autoridad fuera del control jurisdiccional y, por ello, frente a los retos del derecho moderno y de una sociedad más dinámica resulta inadmisibles.

En las situaciones subjetivas de poder se presentan diversos grados de perfeccionamiento. En primer lugar, están las situaciones que derivan de una protección directa de la norma; en segundo, la protección puede no ser directa y en tal caso nos encontramos con una definición en el campo del derecho: la figura del interés legítimo.

El interés legítimo se ha desenvuelto de manera preferente en el derecho administrativo, y parte de la base de que existen normas que imponen

una conducta obligatoria de la administración, pero tal obligación no corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares. Si se tratara de proteger un interés simple o legítimo, cualquier persona podría exigir que se cumplieran esas normas por conducto de la acción popular, porque esa clase de interés no es el que se quiere proteger, además de que existe la posibilidad de que algunos gobernados para quienes la observancia o no de ese tipo de normas de la administración pública resulte una ventaja o una desventaja de modo particular respecto de los demás. Lo anterior puede ocurrir por dos razones: en primer lugar puede ser resultado de la particular posición de hecho en que alguna persona se encuentre, que la hace más sensible o susceptible que otras frente a determinado acto administrativo; en segundo, puede ser resultado de que ciertos particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute. Esa es la noción del interés legítimo, es decir, que ciertos gobernados puedan tener un interés cualificado respecto a la legalidad de determinados actos administrativos. La posibilidad de acudir al juicio de nulidad mediante el interés legítimo propicia enormes oportunidades de control de los actos de la administración pública que hasta el momento solo es posible proteger en algunos casos.

En este orden de ideas, puede aseverarse que el interés jurídico no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica en sentido amplio. Asimismo, la referencia a “su especial situación frente al orden jurídico” tiene una connotación técnica. El interés legítimo puede ser requisito de procedibilidad de un procedimiento sólo por afectación directa o puede comprender el agravio derivado de una situación especial en el orden jurídico en que se encuentre el quejoso.

En consecuencia, con el concepto abierto de interés legítimo lo que se busca es que los jueces, en cada caso concreto, decidan, a partir de ese concepto, si el acto de autoridad en realidad afecta la esfera de sus derechos y si

genera un problema de inconstitucionalidad o no, puesto que no es posible definir *a priori* tal situación, sino que debe ser una creación jurisdiccional.

El concepto de interés legítimo se actualiza en aquellos casos en que el o los gobernados se consideren afectados en su interés legítimo por un acto de autoridad, así pues, puede acudir a la vía contenciosa administrativa a solicitar que se declare o reconozca la ilegalidad del acto autoritario que le agravia, para lo cual es necesario que: a) sea el portador o titular de un interés (no derecho) como son tantos los que reconoce la Constitución o la ley; b) se cause una lesión subjetiva; y, c) la anulación del acto traiga como consecuencia y se concrete, ya sea en el reconocimiento de una situación individualizada, el resarcimiento de daños y perjuicios, en un beneficio, o en evitar un perjuicio, adquiriendo en estos casos, por ende, un derecho a la legalidad en el actuar de las autoridades. En este orden de ideas, es evidente que un acto de privación, proveniente del ejercicio de una norma de acción y susceptible de incidir sobre propiedades o posesiones de uno o múltiples sujetos, por supuesto que les confiere una posición jurídica calificada para reclamar su ilegalidad, traduciéndose esta situación, entre otras más, en un supuesto del interés legítimo.

Ahora bien, el interés legítimo se debe entender como aquel interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero si otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación por los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de

causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, a efecto de defender esa situación de interés.

Puede haber administrados para los que la observancia o no de las normas de acción por parte de la administración pública resulte ventaja o desventaja de modo particular respecto a los demás. Esto puede ocurrir por dos razones. En primer lugar, puede ser resultado de la particular posición de hecho en que uno o algunos ciudadanos se encuentren, que los hace más sensibles que a otros frente a determinado acto administrativo. En segundo término, puede ser resultado de que ciertos particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute.

De esto resulta que ciertos administrados pueden tener un interés cualificado respecto de la legalidad de determinados actos administrativos. Por tanto, la tutela de los mismos es de suma importancia para el orden jurídico debido a que el adecuado funcionamiento de ordenamiento jurídico radica en el grado de eficacia que las normas que lo integran tengan en el.

Puede concluirse de lo anterior que existe interés legítimo, de manera concreta en derecho administrativo, cuando determinada conducta administrativa es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a impedir esa conducta o a impedir otra distinta, pero si a exigirle a la

administración y a reclamar de los tribunales la observancia de las normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarlo. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, para defender esa situación de interés.<sup>2</sup>

La actuación administrativa, aún cuando no está obligada a atender a específicos derechos subjetivos, es susceptible de causar perjuicios o privar de beneficios a terceros. Por supuesto, al ser inexistente no podía exigirse la titularidad de un derecho subjetivo afectado, por lo que se siguió un interés legítimo y personal en el proceso, es decir, una relación directa entre la situación fáctica del recurrente, siempre que esta no fuere contraria a derecho, y el objeto de la impugnación. De esta manera se facilitaba un medio de protección de los intereses individuales y, al mismo tiempo, una vía accionada por aquéllos para la defensa de la legalidad objetiva.

La titularidad de un interés legítimo solo validaba para reclamar la anulación del acto administrativo lesivo del mismo, pero no el reconocimiento y la protección de situaciones jurídicas individuales, pretensión reservada a los titulares de derechos públicos subjetivos. Se concibió el interés legítimo desde una óptica predominantemente procesal, considerándose que, más que una situación jurídica individual protegida, consiste en una situación de hecho reflejo del ordenamiento objetivo o que coincide con las prescripciones del ordenamiento objetivo.

Las tesis sustancialistas destacan que el interés legítimo es una situación jurídica individualizada protegida por el derecho aunque carezca de la estructura del derecho subjetivo típico, que siempre es correlativo de una

---

<sup>2</sup> GÓMEZ MONTORO, Ángel J., "El interés legítimo para recurrir en amparo. La experiencia del Tribunal Constitucional Español." Revista Mexicana de Derecho Constitucional número 9, julio a diciembre del 2003. UNAM.

obligación. El interés legítimo sería una especie de derecho debilitado y su correlativo un deber genérico de evitar toda actuación ilegal que pueda perjudicarlo. Parte importante de la doctrina considera que el interés legítimo en realidad es un tipo especial de derecho subjetivo, de naturaleza reaccional, cuyo objeto es precisamente la facultad de su titular para “reaccionar” u oponerse a las actuaciones que lo lesionen y solicitar tanto la anulación de los actos ilegales que le causen perjuicio como el reconocimiento y restablecimiento, en su caso, de esa situación jurídica individualizada. En consecuencia, se dota al interés legítimo del mismo régimen procesal contencioso-administrativo que al derecho subjetivo típico.

Sin embargo, conviene distinguir, entre el aspecto sustancial del interés legítimo y sus consecuencias procesales. Desde un enfoque inicial constituye una situación fáctica protegida por el ordenamiento que consiste en el derecho, por genérico que sea, a no sufrir un perjuicio o ser privado de un beneficio en forma ilegal. Esta situación puede ser individual, pero también de grupo o colectiva. El interés legítimo afectado de manera específica o cualificada confiere a su titular un derecho de reacción para impugnar ese acto, al igual que le confiere en los términos que la ley establece un derecho de intervención en los procedimientos administrativos que le afecten y, si se funda en una situación jurídica individualizada, la facultad de exigir, en vía administrativa y procesal, su reconocimiento y su respeto o restablecimiento.

Por ello, se debe expresar que, entendido como pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional, el interés legítimo ha sido reconocido en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tan solo equiparándolo con el concepto de interés jurídico definido como derecho subjetivo.

El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna a la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene solo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que esta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un poder de exigencia imperativa; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente un interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establece en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respecto. Tal sucede por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtengan de aquel un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate.

De esta manera, la doctrina amplía la noción de legitimación, como concepto procesal al otorgarle una legalidad que privilegia la defensa de los derechos y las libertades individuales sobre cualquier otra cuestión que pudiera apreciarse en las controversias que resuelven. Una concepción de legalidad que no considerara lo anterior sería insatisfactoria en una sociedad en que las necesidades comunitarias cada vez más importantes y en que los derechos de las comunidades, determinados en la Constitución como medios de organización del Estado, deben prevalecer.

El derecho a obtener la tutela efectiva de los tribunales y sus juzgadores no significa, de manera necesaria, que el juzgador deba pronunciarse sobre el fondo de la cuestión debatida, ya que éste no es un derecho incondicional, pues en los términos expresados en la Constitución no puede interpretarse como un derecho incondicional a la prestación jurisdiccional, sino como un verdadero derecho a obtenerla siempre que se ejerza por las vías procesales legalmente establecidas, esto es, solo si concurren los requisitos objetivos, subjetivos y de actitud determinados por las leyes.<sup>3</sup>

Ahora bien, en la actualidad dentro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no existe un control jurisdiccional de los actos que afecten intereses difusos o colectivos, pero tampoco de los actos de autoridad que afecten de manera económica y material a los particulares.

Ante este vacío jurídico, se ha llevado a cabo la instauración de un interés jurídico que tiene un importante desarrollo en la doctrina más moderna del derecho público contemporáneo y en la del derecho comparado.

---

<sup>3</sup> MONTOYA RODRÍGUEZ, Rogelio Alberto. "Interés legítimo". Ensayo. 2004.

### 3.2 El artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, hasta antes de la reforma sufrida el primero de enero del dos mil cuatro, únicamente exigía el interés legítimo y no el jurídico para intervenir validamente en un juicio contencioso administrativo. En su momento, esto constituyó un avance, ya que abrió las puertas de la jurisdicción administrativa.

Como se ha venido señalando a lo largo del presente capítulo, el interés jurídico requiere de acreditar un derecho subjetivo de orden público para poder intervenir en juicio, lo cual necesariamente implica probar que se tiene no sólo un derecho tutelado jurídicamente, sino un *reconocimiento público* que en ocasiones se materializa en la forma de una autorización, concesión, aviso, permiso o licencia. Con el interés legítimo no resulta indispensable contar con dicho reconocimiento público previo, pues bastará con acreditar que la pretensión que se deduce cuenta con un fundamento o respaldo normativo. Sobre el particular es bueno recordar que ya el Tribunal había juzgado conforme al interés legítimo durante el periodo que va de 1973 a 1979, lapso transcurrido entre la primera y la segunda reformas a su ley original. En aquellos se produjo la jurisprudencia número 11, publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 1 de noviembre de 1976, que vuelve a adquirió actualidad al consagrarse en la ley del 2000 nuevamente el interés legítimo.<sup>4</sup>

Dicha jurisprudencia señala de manera textual:

**“INTERES LEGITIMO. PARA EJERCITAR LA ACCION EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SOLO SE REQUIERE EL.-** El artículo 32 de la Ley del Tribunal no

---

<sup>4</sup> CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. “Evolución y Perspectiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”. Fondo de Cultura Económica.

exige la existencia de un interés jurídico para demandar en el juicio contencioso administrativo, sino de un interés legítimo, para cuya existencia no es necesaria la afectación de un derecho subjetivo, ya que basta la lesión objetiva al particular derivada de la aplicación de la Ley.”

Fue hasta la reforma que sufriera el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la que en un segundo párrafo se impone a los particulares para la debida presentación de la demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la obligación de acreditar su interés jurídico en aquellos casos en que éste, a través del citado órgano jurisdiccional, pretenda obtener una sentencia que le permita realizar actividades reguladas, esto mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso, adición que fuera publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de enero del año 2004.

### **3.2.1 La ley de 1971.**

Como previamente ya ha a quedado establecido, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal inició sus labores el 17 de junio de 1971. Su ley, la cual fuera publicada cuatro meses antes le fijaba una competencia únicamente administrativa, más no fiscal. Incluso establecía un deslinde muy claro entre las atribuciones de las Salas del Tribunal Contencioso y las Facultades del Tribunal Fiscal de la Federación. Así, el artículo 21, fracción I, de la Ley original del Contencioso Administrativo, establecía:

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

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

Asimismo, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del 17 de marzo de 1971, establecía en su capítulo segundo las partes que podían intervenir en el juicio de nulidad, señalándose en su artículo 32 el interés con que debían de contar aquellas personas que quisieran intervenir en el presente juicio, estableciéndose de manera textual:

“Artículo 32.- Estarán legitimados para demandar, las personas que tuvieran un interés que funde su pretensión.”

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

“Artículo 79.- Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado.”

El 4 de enero de 1973 se publica la primera reforma a la ley del tribunal. Ésta contenía en el primero de sus aspectos sobresalientes la reforma al artículo 32, que establecía que sólo las personas con un *interés legítimo* podían intervenir en el juicio.<sup>5</sup>

“Artículo 32.- Solo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés legítimo en el mismo o sus representantes legales.”

---

<sup>5</sup> CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. “Evolución y Perspectiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”. Fondo de Cultura Económica.

### 3.2.2 La Reforma de 1979 y 1987.

La segunda reforma de la ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1979. De esta reforma se hace destacar la ampliación de la competencia del tribunal para poder conocer de las cuestiones fiscales locales y la eliminación del término “legítimo” en relación con el interés que se requería para poder intervenir en el juicio. Con esta reforma le permitió al tribunal complementar su esfera jurisdiccional. Así, el interés sin adjetivos permitía el acceso a un mayor número de gobernados a la jurisdicción administrativa, a aquellos que no contaban con un derecho subjetivo público, lo cual exigía tener el reconocimiento del Estado para acreditar el interés jurídico, que es la que se considera en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para el año de 1995.

“Artículo 33.- Solo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés que funde su pretensión.”

Al establecerse como condición procesal para los demandantes sólo el “interés” para acceder a esta jurisdicción, se podían someter al conocimiento de este tribunal diversas actuaciones administrativas sin tener que contar el particular con un reconocimiento estatal, como ser el titular de una licencia o permiso. Esto hacía del tribunal un órgano jurisdiccional más abierto y accesible, al cual podían acudir los particulares en demanda de justicia; de esta manera, el tribunal se convirtió en una vía realmente expedita, sin trabas ni obstáculos, ni barroquismos procesales.

El 16 de junio de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la tercera hasta esa fecha. En esta ocasión se estableció la figura del “interés jurídico” como requisito indispensable para poder intervenir en juicio, con lo cual se cerró el acceso al tribunal a aquellos gobernados que no contarán

con un derecho subjetivo público. Al respecto, múltiples asuntos en los cuales el particular no podía acreditar que contaba con un reconocimiento por parte del Estado para realizar ciertas actividades —por ejemplo, dedicarse a una actividad comercial sin contar con la licencia exigida por los reglamentos gubernativos correspondientes— les impedía, en caso de sufrir una actuación autoritaria, acudir en defensa de sus derechos a este órgano jurisdiccional.

“Artículo 33.- Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión.”

### **3.2.3 La Reforma del 1995.**

El 19 de diciembre de 1995, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publica en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, misma que entraría finalmente en vigor el día primero de enero de 1996, en la cual hubo importantes cambios en relación con la derogada ley del 17 de marzo de 1971.

Entre los cambios más importantes que se encuentran en la *Nueva Ley* del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es nuevamente la aplicación del término interés legítimo, para la interposición del juicio de nulidad ante ese Órgano Jurisdiccional, ampliándose de nueva cuenta la esfera de acción del tribunal al no limitar de manera tan específica el accionar de los particulares ante los actos autoritarios de las autoridades de la administración pública del Distrito Federal, al no exigirse la existencia de un elemento de derecho subjetivo público para el gobernado a través de la acreditación de un interés jurídico, como se venía manejando hasta ese momento, teniéndose únicamente, como señala el propio artículo 34, la obligación de acreditar un interés meramente legítimo.

“Artículo 34.- Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo.”

### **3.2.4 La Reforma del 2004.**

La última y más reciente de las reformas efectuadas al artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, respecto de la calidad que deberá de ostentar aquel sujeto que pretenda la restitución de un derecho afectado por las autoridades de la administración pública del Distrito Federal, mediante la interposición del juicio de nulidad, fue la publicada el día 29 de enero del año 2004 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, reforma a través de la cual se vuelve a integrar la figura del interés jurídico mediante la inserción de un segundo párrafo, señalándose en el mismo, a diferencia de las reformas sufridas en años anteriores, el caso específico en que el particular debería de acreditar el mismo, siendo en aquellos casos en que, como de manera literal señala el artículo en estudio, el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, debiendo acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.

A través de esta reforma o adición permanece como base para la interposición del juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal la existencia de un interés legítimo, pero, se establece como un nuevo requisito para la interposición del mismo con la acreditación de un interés jurídico mediante una licencia, permiso, concesión, autorización o aviso, consistiendo el mismo en una previa acreditación por parte del Estado a través de sus diversas entidades, del reconocimiento de un derecho subjetivo otorgado al particular por la propia Administración Pública, y una vez cubierto con dicho requisito, poder a través de la sentencia que emita el propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, llevar a cabo la realización de diversas actividades reguladas.

“Artículo 34.- Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo.

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.”

### 3.2.4.1 Análisis de la iniciativa de Ley en la Reforma al artículo 34.

El día 16 de diciembre del 2003, se publica en el Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la sesión del día 11 de diciembre de ese mismo año, a través de la cual, entre diversos puntos a tratar, es presentada ante la Asamblea de Representantes la **iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Ambiental del Distrito Federal**, presentada por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y el Partido Verde Ecologista de México, dicha propuesta señalaba en su exposición de motivos:

“El 13 de enero del 2000 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Ambiental del Distrito Federal y de ese tiempo al día de hoy se han generado experiencias en su aplicación, se han desarrollado ideas para simplificar los trámites y para dar mayor claridad a la normatividad se expidieron las leyes de aguas y residuos. Los anteriores elementos madurados a lo largo de tres años hacen necesario, en unos casos, o conveniente, en otros, mejorar la Ley Ambiental en la medida en que el instrumento primordial para el que el Estado garantice el derecho constitucional a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de los miembros de la sociedad.

Una de las propuestas más significativas es la de consolidar el régimen normativo de la *Licencia Ambiental Única*, como un elemento de simplificación administrativa. No obstante que el artículo 19 de la Ley Ambiental vigente menciona a la *licencia ambiental única* como uno de los instrumentos de la política ambiental para el desarrollo sustentable, este concepto no fue desarrollado en el artículo posterior.

La intención evidente de esta figura es la de simplificar los procedimientos para el cumplimiento de las obligaciones ambientales en diversos rubros, como son las emisiones a la atmósfera, las descargas de aguas residuales y el manejo de residuos.

El 20 de agosto del 2002 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal un acuerdo del Jefe de Gobierno por el que se concentraron diversas obligaciones ambientales en la *Licencia Ambiental Única*, avanzando así en la mejora regulatoria.

Así, la reforma que se presenta contempla la creación de un Capítulo VI Bis con el nombre de *Licencia Ambiental Única*, integrado por ocho artículos que actualizan las disposiciones de la Ley Ambiental y complementan el régimen normativo, definiendo contenidos de la solicitud y de la propia licencia y determinando los plazos de atención.

La *Licencia Ambiental Única* no sólo se propone como un elemento de simplificación administrativa, sino que además se vincula con la idea del desempeño ambiental de los establecimientos, de tal suerte que es una herramienta dinámica para impulsar un comportamiento más amigable con el ambiente, independientemente del mero cumplimiento de las normas vigentes.

(...)

El capítulo VI relativo al impacto ambiental ha sido revisado integralmente, corrigiendo diversas imprecisiones y agregando algunos elementos que permiten mayor claridad, según se expone. La denominación del Capítulo VI se modifica para correctamente determinar que es la evaluación del impacto ambiental y no “del” impacto ambiental, situación que se corrige a lo largo del articulado. El primer párrafo del artículo 45 se modifica para establecer claramente la posibilidad de reunir en un solo procedimiento la evaluación y autorización de los estudios de impacto urbano y ambiental para el caso de proyectos que requieran de ambas autorizaciones. A lo largo del articulado se elimina la hipótesis de la evaluación del impacto ambiental referida a los “cambios de usos de suelo”, pues por una parte, no es aplicable la normatividad y metodología actual para realizar evaluaciones de impacto ambiental de dichos cambios y, por otra parte, los cambios de uso de suelo se realizan conforme a una normatividad que corresponde a la Ley de Desarrollo Urbano y en las que interviene la propia Asamblea Legislativa.

(...)

El artículo 47, referido al impacto ambiental y el 57, relativo al informe preventivo, son adicionados con dos requisitos de la manifestación de impacto ambiental que consisten en la inclusión de datos relativos al responsable de la elaboración de la manifestación de impacto ambiental y a la determinación de los montos de inversión, destinados a la instrumentación de medidas de prevención, mitigación y compensación de impactos ambientales.

(...)

El régimen jurídico de la autorregulación en materia ambiental fue revisado para vincularlo con el concepto del mejor desempeño ambiental, por el que se permita a las empresas mejorar los mecanismos de protección ambiental que exigen las normas vigentes.

(...)

También se propone la adición del artículo 120 Bis por el que se faculte a las delegaciones para realizar las acciones de vigilancia, la aplicación de medidas de seguridad y la imposición de sanciones.

(...)

En materia de áreas naturales protegidas se adiciona una categoría nueva con el propósito de proteger zonas de suelo de conservación que contienen importantes valores ambientales, con extensión pequeña y vegetación natural escasa, fuertemente modificada o inducida, que con la Ley Ambiental vigente no podría protegerse por no caer en las otras categorías. Por lo anterior, se adiciona el artículo 92 Bis y 4 y se recorren los siguientes artículos.

Los cuatro primeros capítulos del Título Séptimo, denominado “Medidas de Control, de Seguridad y Sanciones”, fueron revisados integralmente con la intención primordial de fortalecer la actuación del Estado en materia ambiental. A diferencia del procedimiento de verificación previsto en la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal, el procedimiento de inspección en materia ambiental debe ser oportuno y eficaz para la prevención de los daños ambientales, la detección de ilícitos y la reparación de los daños ocasionados; situación que se propone consignar en el segundo párrafo del artículo 201, y que tiene como consecuencia necesaria subrayar el hecho de que la referida Ley de Procedimientos Administrativos tendrá una aplicación supletoria de esta ley para el procedimiento ambiental y es aplicable sólo ante la ausencia de norma expresa de la Ley Ambiental. Derivado lo anterior se

eliminaron las indebidas referencias al concepto de visitas y órdenes de verificación para sustituirse con las de inspección. Las propuestas, desde luego, respetan íntegramente las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en la Constitución Política y por los criterios establecidos en las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con lo anterior se fortalece la actuación de las autoridades en materia de protección ambiental con respeto del estado de derecho y de las garantías constitucionales.

Con la reforma de la Ley se pretende facultar también a las delegaciones para la realización de inspecciones ambientales de forma coordinada con la Secretaría de Medio Ambiente para optimizar los recursos en la vigilancia del cumplimiento de la normatividad.

Se introduce un nuevo concepto para iniciar procedimientos a partir de actas que se levanten en lugares que no sea necesariamente domicilios o de documentación o informes de lo que se desprenden probables infracciones ambientales. A estas actuaciones se les ha denominado *Actos de Inspección*, para superar la limitación de la Ley de Procedimiento Administrativos que sólo contempla el inicio de los procedimientos a partir de *actas de visita domiciliaría*, siendo en materia ambiental muchas de las evidencias de infracciones se materializan fuera de los domicilios.

Otro cambio es el hecho de que los actos de inspección pueden entenderse con cualquier persona, independientemente de su representación o función respecto de la persona responsable y del carácter ordinario o extraordinario de la visita. La Ley de Procedimiento Administrativo y su Reglamento de Verificación Administrativa determinan que todas las visitas ordinarias deben entenderse con el representante legal y de no encontrarse, que es lo más frecuente, se dejará un citatorio para el día siguiente, planteando el problema de que en la práctica para ese tiempo se ocultan los elementos que acreditan la infracción ambiental o que se impide el desarrollo de la visita. Para superar esta limitación procesal y poder actuar con oportunidad y eficiencia es necesario generar un esquema especial de inspección y vigilancia ambiental como el propuesto en esta iniciativa.

(...)

El artículo 211 fortalece el catálogo de medidas de seguridad en las fracciones V, VI y VII y la clausura de obras se vincula con la falta de autorizaciones correspondientes y además, en el caso de no adoptar las

medidas de seguridad, el gobierno puede intervenir y los gastos serán considerados como créditos fiscales. (...)”<sup>6</sup>

De conformidad con lo señalado en la exposición de motivos presentada por los grupos parlamentarios de los partidos políticos de la Revolución Democrática y del Verde Ecologista Mexicano, se establece la creación de la *Licencia Ambiental Única*, y ante la creación de dicho documento una serie de dispositivos jurídicos en materia ambiental como fueron las tan aplicadas ordenes y visita de inspección y verificación que dentro de la materia administrativa que regula el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dispositivos que por su propia y especial naturaleza llevarían a crear nuevos elementos de estudio para dicho Tribunal administrativo, con la incursión en la Ley Ambiental del Distrito Federal de estas figuras jurídicas.

A su vez, en el Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del día 16 de diciembre del 2003, en que se publica la sesión del día 11 de diciembre de ese mismo año, los grupos parlamentarios de los ya referidos Partidos de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, presentan la **iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y diversos ordenamientos relativos al paisaje urbano del Distrito Federal**, señalando en la exposición de motivos de la misma diversos puntos, mismos que apuntan:

“El objetivo fundamental de esta iniciativa es el de hacer frente al desorden existente en el territorio urbano, en las actividades de anuncios publicitarios, instalaciones subterráneas e instalaciones para la utilización del espacio aéreo en la ciudad de México. Como estas actividades están estrechamente vinculadas con el ordenamiento territorial, la manera más idónea de alcanzar este objetivo es la de establecer normas complementarias de reordenamiento territorial para

---

<sup>6</sup> Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio. México, Distrito Federal a 16 de diciembre del 2003. No. 35.

regular su uso y combatir la proliferación de actividades ilícitas que incrementan el desorden urbano.

Se trata de reforzar la ley de la materia, es decir la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, porque es ahí donde se establecen las disposiciones sobre el ordenamiento urbano y las atribuciones de la entidad administrativa responsable de que éstas se cumplan.

I.- Anuncios espectaculares:

1.- Es urgente hacer frente al crecimiento caótico de los anuncios espectaculares, los cuales violan flagrantemente las normas de zonificación, tamaño, peso y protección civil.

2.- Al respecto, se ha dado una práctica generalizada de evasión de normas y sanciones que en el mejor de los casos son consideradas por las empresas publicitarias como costos adicionales de la publicidad, pero, por lo común son fuente generadora de prácticas de corrupción y violaciones al estado de derecho.

3.- En la medida en que el objetivo de los anuncios es el de captar la atención de los automovilistas y peatones por su propia naturaleza la saturación de ellos que actualmente se presentan en nuestra ciudad, genera distracción y desorden visual que incrementa el riesgo a automovilistas y peatones.

4.- Independientemente de la calidad artística que los anuncios puedan tener, la proliferación de elementos ajenos al entorno urbano contribuye al caos y genera alteraciones y desequilibrios en el entorno urbano.

5.- La colocación de los anuncios oculta las características del recorrido vial y relega a segundo plano a los elementos prioritarios del entorno urbano, como es el caso del mobiliario destinado a la señalización del tránsito.

6.- Se necesita un sistema comprensivo para reforzar la regulación en estas materias que dé a la principal autoridad instrumentos nuevos y más eficaces para combatir la proliferación de estas actividades ilegales, dotándola de nuevos mecanismos para que la ley se cumpla.

7.- Salvaguardar la seguridad de las vialidades disminuyendo los riesgos que se derivan del desorden en el entorno urbano.

8.- Regular la ubicación y distribución en el número, el tamaño y las características de los anuncios, particularmente en tramos críticos de vialidad.

9.-Reforzar el carácter de las actividades de publicidad en el entorno urbano como actividades estrictamente sujetas a *licencia, permiso o autorización de la autoridad*, a efecto de facilitar la responsabilidad de la autoridad de salvaguardar el orden público.

10. Recuperar el paisaje urbano afectado.

II.- Instalaciones subterráneas.

1. Por lo que se refiera a las instalaciones subterráneas en el Distrito Federal, el caos existente se generó en buena medida en virtud de la

ausencia de un gobierno propio que estableciera la normatividad local necesaria para regular su construcción y ordenamiento.

2. Hay una exigencia ciudadana creciente para poner fin a este caos que sólo genera riesgos y molestias a los habitantes de la ciudad.

3. Si bien, en nuestro sistema de distribución de competencias, cuestiones como la energía y las comunicaciones son reservadas a la Federación, lo que se refiere al uso de la vía pública para instalaciones subterráneas, vinculadas a estas materias, su construcción y ordenamiento corresponde a las leyes y reglamento de carácter local.

4. En rigor, lo que en esta iniciativa se plantea establecer en materia de instalaciones subterráneas, es elevar a rango de ley, una práctica que se ha venido desarrollando informalmente entre las autoridades y los proveedores de servicios por medio de este tipo de instalaciones en la ciudad. Se trata de generalizar y hacer obligatoria la coordinación con las autoridades locales a efecto de reducir el riesgo y la molestia a los habitantes de la Ciudad

III.- Instalaciones para el uso de espacio aéreo.

- Ausencia de regulación local y caos existente.
- Bases para la regulación local,
- Mejoramiento del entorno.

IV.- Explicación del contenido del capítulo que se adiciona a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como de las reformas complementarias a la Ley de Procedimientos Administrativos y del **Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal.**<sup>7</sup>

Así, ya en esta propuesta presentada por los partidos de la Revolución Democrática y del Verde Ecologista de México, se señala por primera vez el establecimiento de los términos *licencia, permiso o autorización* que debieran de ser expedidas por autoridades competentes, para de esta manera encontrar un orden jurídico y real a la situación demográfica existente en el Distrito Federal a causa de, como se señala en la exposición de motivos transcrita, la inmensa cantidad el mobiliario urbano y anuncios espectaculares que de diversas maneras dañan el entorno urbano creando diversos desequilibrios ecológicos, las constantes distracciones que se dan a automovilistas y peatones, así como la gran cantidad de violaciones que de manera flagrante se dan a la legislación ambiental, así como a la legislación del desarrollo urbano del Distrito Federal , así como dar

---

<sup>7</sup> Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio. México, Distrito Federal a 16 de diciembre del 2003. No. 35.

una explicación del contenido del capítulo que se adiciona a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y de las reformas complementarias a la Ley de Procedimientos Administrativos y del propio Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal.

Así finalmente, en el propio Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 16 de diciembre del 2003, se señala las **adiciones y modificaciones a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal**, específicamente la que sufriría el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para quedar como actualmente se establece, el cual señala:

“Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo.

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.”<sup>8</sup>

Asimismo, se señalaron adiciones a los artículos 59 y 72 de la propia ley, en los cuales se complementaba de manera más específica lo establecido en el artículo 34 para aquellos casos en que se solicitara la suspensión, o bien en los casos en que se debiera de sobreseer el procedimiento, dichas adiciones finalmente no fueron publicadas en la versión definitiva de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal publicadas el día 29 de enero del año 2004 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Dichas adiciones señalaban de manera textual:

---

<sup>8</sup> Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio. México, Distrito Federal a 16 de diciembre del 2003. No. 35.

“Artículo 59.-

(...)

Cuando se solicite la suspensión para la realización de actividades reguladas, que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso y el actor no exhiba dicha documental no se otorgará la misma.”

“Artículo 72.-

(...)

XI.-Cuando no se acredite el interés jurídico, en los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 34 de esta Ley; y”<sup>9</sup>

### **3.3 Análisis dogmático del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

En este punto se analizara el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual, como ya se ha señalado a lo largo del presente capítulo, establece la calidad con que ha de contar el gobernado para que a través del juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pueda llevar a cabo la debida defensa de sus intereses ante actos arbitrarios de las autoridades de la administración pública del Distrito Federal.

El primer párrafo establece que Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo, supuesto que se venía manejando desde la creación de la nueva ley en 1995, con la cual, cualquier persona que viera afectada su esfera jurídica y contara con un simple interés legítimo sobre dicho acto podría combatirlo en juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin importar el tipo de asunto que se tratara, siempre y cuando se encontraran dentro de aquellos actos sobre los que pudiera tener conocimiento el propio Tribunal, y que, en efecto, el particular

---

<sup>9</sup> Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio. México, Distrito Federal a 16 de diciembre del 2003. No. 35.

que lo impugnara acreditara un interés legítimo respecto de dicho acto, ya fuera que contara con algún documento público o privado, o bien, que del análisis del acto que le cause agravio, se desprendiera que el mismo se encuentra emitido en su contra.

Ahora bien, con la reforma al artículo 34 se incluye un segundo párrafo el cual señala que en aquellos 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. Pero es el caso, que si bien fue un buen intento por limitar el número de juicios que fueran ingresados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, respecto de aquellos asuntos en los cuales los particulares llevaran a cabo actividades que debieran de estar reguladas por la ley, y que en el caso, al no contar con la acreditación correspondiente, se vieran imposibilitados para interponer el juicio de nulidad, dicho supuesto respecto del interés jurídico se convirtió en un supuesto por demás genérico, al no haberse establecido de una manera clara o bajo una regla específica en que supuestos se daría su aplicación, dejando al juzgador la nada fácil tarea de establecer un criterio respecto de aquellos casos en los cuales se debiera o no de acreditar un interés jurídico y, bajo este supuesto, definir si con la falta de acreditación del mismo se debiera de desechar el asunto desde un principio, o bien, admitir el mismo y al momento de llevar a cabo el dictado de la sentencia sobreseerlo por improcedente, al no contarse finalmente con dicho interés jurídico.

#### **3.4 La indebida aplicación al artículo 34 párrafo segundo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

La aplicación del párrafo segundo del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, si bien, no se encuentra aplicado de una manera errónea, si se encuentra aplicado de forma indebida por

parte del propio Tribunal al momento de llevar a cabo el estudio de la procedencia de la demanda inicial, o bien, al momento de llevar a cabo el dictado de la propia sentencia.

Esta situación se da desde el momento en que el propio artículo nace a la vida jurídica, esto es así, ya que en ningún momento se estableció de manera adecuada los supuestos bajo los cuales el artículo encontraría cobijo dentro del procedimiento del propio juicio de nulidad, como se ha señalado, ya sea al momento de la recepción de la demanda ya sea para su admisión, prevención o desechamiento, o bien, al momento de dictar la sentencia y encontrar la falta de el interés jurídico para determinar el sobreseimiento del juicio.

El párrafo segundo del artículo 34 en estudio tiene su sustento jurídico, como quedó señalado en puntos anteriores, con las diversas reformas que sufrirían tanto la Ley Ambiental del Distrito Federal, como la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, reformas mismas que encontrarían su motivación, por una parte, en la creación de la Licencia Ambiental Única, y por otra, para la regularización de los diversos ordenamientos relativos al paisaje urbano del Distrito Federal, específicamente en relación con los llamados anuncios “espectaculares” y por la increíble saturación de la vía pública por este tipo de elementos visuales, al no existir una debida reglamentación sobre estos y encontrarse una gran cantidad de ellos sin el debido permiso por parte de las autoridades correspondientes, o bien, estar por debajo de las medidas de seguridad que los propios reglamentos establecen.

Esta situación dejó de tomarse en cuenta por el legislador al momento de dictar y adicionar el párrafo segundo del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal al dejar su aplicación dentro de una generalidad de supuestos, así como por el Juzgador, al no contar con elementos suficientes para determinar de manera adecuada aquellos supuestos

en que deba de exigirse la acreditación de un interés jurídico, ya que al no tomarse en cuenta en el texto del mismo el fondo de los motivos por los cuales se llevó a cabo la adición a dicho artículo, que lo es, como se dijo en el párrafo anterior, el mejoramiento del paisaje urbano con la regularización de los anuncios conocidos como “espectaculares”, así como la creación de la Licencia Ambiental Única, para contar con un medio de control respecto de dichos anuncios; se limita el actuar de los particulares para la interposición del juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que si bien, diversos asuntos se encuentran bajo el supuesto de la necesidad de contar con documento alguno emitido por autoridad competente para ser llevado a cabo el mismo, también es cierto que aquellos asuntos que versen sobre licencias de construcción, funcionamiento de establecimientos mercantiles, o bien de concesiones de transporte público de pasajeros como en el caso de los taxis, se ven afectados al verse obligados a la acreditación de un interés jurídico, siendo que en muchos de estos casos, como en los de establecimientos mercantiles, no cuentan propiamente con una licencia de funcionamiento o un anuncio de apertura al ser establecimientos que se encuentran funcionando desde hace una gran cantidad de tiempo y no haberse visto en su momento, en la obligación de contar con documento alguno al haber comenzado a ofrecer sus servicios al público.

Ahora bien, el artículo 34, párrafo segundo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece que cuando el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico con la concesión, licencia, permiso, autorización o aviso correspondiente.

Es el caso que dicho supuesto respecto a que el particular deba acreditar su interés jurídico para la debida interposición del juicio de nulidad ante el Tribunal carece de un fundamento jurídico sustentable, esto es así en virtud de que las resoluciones que se dictan dentro del juicio de nulidad ante el Tribunal de

lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no se pretende por parte de los particulares obtener una concesión, licencia, permiso, autorización o aviso, para llevar a cabo una u otra actividad regulada por las leyes del Distrito Federal, sino que, por el contrario, a través de la interposición del juicio de nulidad se está combatiendo un procedimiento administrativo el cual supuestamente se encuentra viciado por parte de las autoridades al llevar a cabo el mismo, ya sea por la incompetencia de la autoridad; el incumplimiento y omisión de las formalidades legales; la violación de la Ley o el no haberse aplicado la debida; y por la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar, más el gobernado no procede a interponer el juicio de nulidad por la negativa de las autoridades administrativas del Distrito Federal a otorgar estas licencias, concesiones, permisos, autorizaciones o avisos para llevar a cabo una u otra actividad regulada, y ante la negativa de estas a concederla, obtener dicho documento a través de una sentencia del propio Tribunal, ya que, aunque en algún caso en concreto uno o varios particulares pretendieran esto, el propio Tribunal al ser únicamente de anulación no cuenta con las facultades necesarias para obligar a las autoridades administrativas del Distrito Federal a emitir estos permisos, licencias, concesiones, autorizaciones o avisos, o bien, ante la negativa de estas, emitir las el propio Tribunal a favor de los particulares, ya que como se dijo, el propio Tribunal carece de facultades para ello. Por tal razón, la procedibilidad del juicio de nulidad se encontrara demostrada por el particular únicamente con el interés legítimo, con la propia resolución controvertida y con las demás pruebas que éste aporte al caso.

### **3.5 La necesidad de reformar el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

Después de haberse estudiado el fondo del presente proyecto, que en el caso lo es la indebida aplicación del artículo 34, párrafo segundo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuentra en el

siguiente punto de la lista la necesidad de llevar a cabo una debida reforma a este dispositivo jurídico.

Como se ha expresado en párrafos anteriores, la adición en estudio hecha al artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fue hecha primeramente en base a las reformas sufridas tanto en la Ley Ambiental del Distrito Federal y en la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, respecto del caso específico de los llamados “anuncios espectaculares” y la creación de ordenamientos y disposiciones jurídicas actuales para su debido control y regularización por parte de las autoridades que dentro de su ámbito jurisdiccional debieran de conocer de estos.

En la actualidad el párrafo segundo del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se ha convertido en una disposición jurídica que dentro del propio Tribunal administrativo no ha podido ser debidamente establecido en su aplicación, al encontrarse constantemente su requerimiento dentro de asuntos tales como los de establecimientos mercantiles, concesiones vehiculares y construcciones; así como en la constante disyuntiva de definir respecto de aquellos asuntos en los que se busca únicamente la nulidad de un acto arbitrario de autoridad y la restitución de los derechos afectados, en la mayoría de los supuestos, y la obtención de documentos de carácter permisivos, en el mínimo de los asuntos, documentos respecto de los cuales únicamente cuentan con facultades para su elaboración las autoridades administrativas competentes, y no el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por encontrarse fuera de su competencia y carecer de facultades para ello.

## PROPUESTA.

La reforma que se propone en el presente caso consistirá simplemente en la debida adecuación del propio párrafo segundo del artículo 34 en estudio, para de esta manera, darle un sustento jurídico dentro de los propios ordenamientos que le dieran vida desde un principio que en el caso fueron la Ley Ambiental del Distrito Federal y la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, y así, adecuar el texto del artículo al espíritu de aquellas leyes que en su momento le dieran vida a la adición en estudio.

De esta manera, el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal quedaría de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 34.-** Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo.

**El actor deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso, únicamente en los supuestos en que el acto administrativo que se combata encuentre sustento en disposiciones de carácter ambiental o de desarrollo urbano, y que siendo el caso, dichos ordenamientos jurídicos de manera expresa así lo dispongan.”**

Así, con esta reforma al artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se toma de manera fiel el espíritu del legislador plasmada en la exposición de motivos transcrita en puntos anteriores, y que fuera la base para la creación del segundo párrafo del artículo 34 en estudio, especificando de esta manera aquellos casos en que el particular tenga la obligación de acreditar su interés jurídico ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal para la debida interposición de su demanda.

A su vez, con esta reforma se evita la problemática respecto de lo señalado en el actual artículo 34 en donde se establece que deberá acreditar el interés jurídico el actor cuando pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, así, al suprimírsele ese renglón, se evita la problemática respecto de la interpretación por parte de la Juzgadora respecto de la pretensión del enjuiciante cuando este solicita la nulidad de uno u otro acto lesivo de autoridad y le sean restituidos sus derechos, y la Juzgadora lo interprete como una solicitud del actor para llevar a cabo actividades reguladas mediante la propia sentencia del Tribunal, como si dicha sentencia supliera en todas sus partes las propias concesiones, licencias, permisos, autorizaciones o avisos que son emitidos por las autoridades administrativas, o bien, ir más allá de sus propias facultades, al obligar a las autoridades administrativas a otorgar a los particulares estas concesiones, licencias, permisos, autorizaciones o avisos sin que estos acrediten todos aquellos elementos que las diferentes leyes y reglamentos establecen para su emisión.

De esta manera el segundo párrafo del artículo 34 que se ha estudiado a lo largo del presente trabajo, finalmente encuentra una debida relación entre los motivos expuestos por el legislador para la adición que actualmente en el se establece, y con las propias facultades del propio Tribunal Contencioso al no verse en la complejidad de establecer aquellos casos en que deba o no el particular de acreditar su interés jurídico.

## **CONCLUSIONES.**

**PRIMERO.-** La justicia administrativa se debe de entender como un medio de defensa ordinario a través del cual los particulares pueden combatir aquellos actos de la administración pública que les causan algún agravio.

**SEGUNDO.-** En nuestro país existe un órgano de control fiscal y administrativo de carácter federal conocido como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a su vez existiendo uno de carácter local dentro del Distrito Federal conocido como Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que junto a 24 tribunales más ubicados a lo largo del territorio nacional se encargan de estudiar y resolver aquellos asuntos administrativos que ante ellos se presenten en sus respectivas jurisdicciones.

**TERCERO.-** El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal surge en el año de 1971 como una respuesta a la necesidad de la ciudadanía de contar con un medio de defensa en contra de aquellos actos de la administración pública del Distrito Federal, que consideraban arbitrarios y que afectaban su esfera jurídica.

**CUARTO.-** En sus inicios el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal utiliza la figura del interés legítimo para la debida interposición del juicio de nulidad, siendo reformada en algunas ocasiones imponiendo la obligación al particular de acreditar un interés jurídico.

**QUINTO.-** En 1995 se publica la nueva Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que establece nuevamente la figura del interés legítimo para la interposición del juicio de nulidad.

**SEXTO.-** En el año 2004 se establece la figura del interés jurídico como un elemento de fondo para la interposición del juicio de nulidad en aquellos casos en que a través de la sentencia que emita el Tribunal se pretenda llevar a cabo actividades reguladas que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.

**SEPTIMO.-** Esta adición al artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lejos de funcionar como un medio de mayor eficacia tanto para la administración pública como para los administrados, únicamente crea diversos conflictos para los juzgadores dentro del Tribunal, provocando carga de trabajo innecesaria y una serie de contradicciones al no establecerse de manera precisa el supuesto de aplicación del interés jurídico, esto por la falta de conexidad entre la reforma sufrida en el propio artículo y el espíritu del legislador para la creación de la misma.

**OCTAVO.-** Con la propuesta señalada con anterioridad, el párrafo segundo del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en coordinación con diversas disposiciones del orden ambiental y del desarrollo urbano, regularan de manera específica y clara al **Interés Jurídico** dentro del juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para señalar en que condiciones y supuestos en específico deberá proceder el requerimiento de éste y, a su vez, con las debidas reformas, modificaciones y adiciones a la propia Ley Ambiental del Distrito Federal y la Ley del Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, especificar los casos en que ésta figura deba de ser obligatoria para los particulares al acudir en defensa de sus derechos ante el Tribunal administrativo.

**NOVENO.-** Así, de esta manera se garantiza una debida seguridad jurídica tanto para aquellos particulares que lleven a cabo la interposición de sus demandas a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso antes citado,

como para aquellos particulares que de forma indirecta a través de la figura del **interés jurídico**, encuentren garantía en la aplicación de las medidas ambientales y de desarrollo urbano del Distrito Federal.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Tomo II, Editorial PORRUA, S. A. de C. V., México 1999.
2. BURGOA O. Ignacio, Las garantías individuales, Vigésimo séptima edición, Ed. Porrúa, México 1991.
3. CASSAGNE, Juan Carlos, Cuestiones de Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial DEPALMA, Buenos Aires 1987.
4. DROM, José Roberto, Instituciones de Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial ASTRE, Buenos Aires 1986.
5. FORSTHOFF ERNST, Sociedad industrial y la administración pública, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967.
6. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Cuadragésima Edición, Editorial PORRUA, S. A. de C. V., México 2002.
7. GARCÍA MAYNEZ Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, cuadragésima segunda Edición, Editorial PORRUA, México 2001.
8. GARCÍA OVIEDO Carlos, Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial PORRUA, México 1998.
9. GONZÁLEZ PÉREZ Jesús, Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano, Editorial Temis, Bogota-Colombia, 1985.
10. LARES, Teodosio, Lecciones de Derecho Administrativo, Editorial Nueva biblioteca, UNAM, México 1978.
11. LINARES, Juan Francisco, Derecho Administrativo, Editorial ASTRE, Buenos Aires 1986.
12. MARGAIN MANAUTOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegalidad, novena Edición, Editorial PORRUA, México 2000.
13. MARÍA DIEZ, Manuel, Derecho Administrativo, Tomo VI, Segunda Edición, Editorial PLUS ULTRA, Buenos Aires 1972.
14. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo 1er y 2º Curso, Editorial OXFORD University Press México, S. A. De C. V., México 2001.

15. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo 3er y 4to Curso, 4° Edición, Editorial OXFORD University Press México, S. A. De C. V., México 2001.
16. NAVA NEGRETE Alfonso, Derecho Administrativo, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
17. ORLANDO SANTOFIMIO, G. Jaime, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, Segunda Edición, Editorial UNAM, México 1988.
18. POSADA Alfonso, Trabajo de Derecho Administrativo, Tomo. I.
19. RABASA, Oscar, El Derecho Anglo-Americano, Fondo de Cultura Económica, México 1944.
20. SANCHEZ GOMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Primera Edición, Editorial PORRUA, S. A. de C. V., México 1998.
21. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, decimosegunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
22. TREVIÑO GARZA, Adolfo, Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, México, 1998, Ed. Porrúa.
23. NOVOA MONREAL, Eduardo, El Derecho como obstáculo al cambio social. México, 2002, Ed. Siglo Veintiuno Editores.
24. CARPIZO, Jorge, Bases Constitucionales de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en la revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, número 1, 1ª época, México 1972.
25. CARRASCO IRIARTE Hugo, Diccionario de Derecho Fiscal, Editorial Oxford, México, 1998.
26. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa, México, 2002.
27. MEUNERO LLORENTE Víctor José, Diccionario de expresiones y frases latinas, Tercera Edición, Editorial Grecos, España, 1992.
28. MARTÍNEZ MORALES Rafael, Diccionarios Jurídicos Temáticos, V-3, Derecho Administrativo, Ed. Harla, México, 1997.

29. OJEDA PAULLADA, Pedro, La Justicia Administrativa, Ciclo De Conferencias, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, XXV aniversario, Memoria, México 1973.
30. Razones por las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa goza del prestigio que le reconoce la sociedad. Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Quinta Época, enero a diciembre del 2004.
31. “Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa. Legislación mayo 2003.” Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A.C., Reunión Nacional, Sinaloa 2003.
32. CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. “Evolución y Perspectiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.” Fondo de Cultura Económica.
33. CUEVAS FIGUEROA, Pedro. “La justicia en materia fiscal “Principios básicos de la defensa del gobernado ante un Tribunal federal de lo Contencioso Administrativo.” Ensayo. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 2004.
34. CARRILLO FLORES, Antonio, “La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México.” 3a. edición México, Tribunal Fiscal de la Federación, colección de Obras Clásicas.

## FUENTES SECUNDARIAS

1. A.J. PORRAS NADALES. “Derechos e intereses. Problemas de Tercera generación”. Ensayo. 2005.
2. MONTOYA RODRÍGUEZ, Rogelio Alberto. “Interés legítimo”. Ensayo. 2004.
3. CHAIN CASTRO, Gabriela María. “El contencioso administrativo ante la teoría de la unidad de jurisdicción.” Ensayo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005.
4. MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. “El contencioso administrativo es un medio de defensa ordinario que se complementa con el juicio de garantías por lo que debe mantenerse la estructura actual.” Ensayo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005.
5. QUIROZ CARRILLO, Victoria Eugenia. “Respetar los tribunales contenciosos administrativos en su ubicación y autonomía.” Ensayo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. 2005.
6. TINOCO ÁLVAREZ, Marco Antonio. “Estudio Sobre la impartición de justicia en México.” Ensayo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005
7. VALDOVINOS MERCADO, Omero. “¿La administración de la administración de justicia en México?” Ensayo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005
8. ARCOS POLITO, Genaro. “Necesaria adición a la fracción V, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el establecimiento obligatorio en las entidades federativas de tribunales de lo contencioso administrativo.” Ensayo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005.
9. RIVERA MONTES DE OCA, Luis. “Autonomía e independencia de los tribunales administrativos.” Ensayo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005.

## HEMEROGRAFIA

1. Primera Revista Del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Jurisprudencia y Precedentes, Secretario General de Compilación y Difusión, México 1990, pp. 184.
2. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. XXV Aniversario-Memoria. 1996.
3. NAVA NEGRETE Alfonso, Notas sobre lo contenciosos administrativo del Distrito Federal, en revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito federal, número 2, México, 1973.
4. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, Departamento de Secretaría y Comisiones. Año Primero. Periodo Extraordinario. Ramo Público. Comisiones Unidas de Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. México Distrito Federal. 19 de enero de 1971.
5. Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio. México, Distrito Federal a 16 de diciembre del 2003. No. 35.
6. LOMELI CERESO, Margarita. Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal y Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación. 50 Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 1986.
7. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, “Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano”. Instituto de investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. 2004.
8. GÓMEZ MONTORO, Ángel J., “El interés legítimo para recurrir en amparo. La experiencia del Tribunal Constitucional Español.” Revista Mexicana de Derecho Constitucional numero 9, julio a diciembre del 2003. UNAM.
9. VILLALOBOS ORTIZ, María Del Consuelo “Razones por las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa goza del prestigio que le reconoce la sociedad.” Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Quinta Época, enero a diciembre del 2004.

## **LEGISLACIÓN**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Fiscal de la Federación.
3. Código Financiero del Distrito Federal.
4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
5. Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
6. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
7. Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
8. Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
9. Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.
10. Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal.
11. Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.
12. Ley Ambiental para el Distrito Federal.
13. Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.
14. Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal.
15. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
16. Reglamento Interior del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
17. Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal.

## JURISPRUDENCIAS

1. Jurisprudencia de la Suprema Corte. Tesis I 1°. A. J/17. Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo 60, diciembre de 1992, Pagina 35. Octava Época.
2. Jurisprudencia de la Suprema Corte. Tesis I 1°. T. J/38K. Tomo 52, Abril de 1992, Tribunales Colegiados de Circuito, Pagina 31. Octava Época.
3. Jurisprudencia de la Suprema Corte, Tesis: VI. 3°. J./26; Tomo VIII, Diciembre de 1991; Tribunales Colegiados de Circuito; Pagina: 117, Octava Época.
4. Jurisprudencia de la Suprema Corte, Tesis: VI. 2°. J./87; Tomo VI, Segyunda parte-1, Julioa Diciembre de 1990; Tribunales Colegiados de Circuito; Pagina: 582, Octava Época.
5. Jurisprudencia: Primera. Instancia: Pleno, Tesis: S.S./J. 11. Tesis de jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, TCADF. GODDF, noviembre 1° de 1976.
6. Época: Primera. Instancia: Pleno, Tesis: S.S./J. 13. Tesis de jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, TCADF. GODDF, diciembre 1° de 1976.
7. Época: Segunda. Instancia: Sala Superior, TCADF. Tesis: S.S./J. 26. Tesis de jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sesión del 15 de marzo de 1995. G.O.D.F., abril 10, 1995.
8. Época: Tercera. Instancia: Sala Superior, TCADF. Tesis: S.S./J. 8. Tesis de jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sesión del 6 de octubre de 1999. G.O.D.F., noviembre 4, 1999.

**CIBEROGRAFÍA**  
**(Paginas electrónicas)**

1. [www.tcadf.gob.mx](http://www.tcadf.gob.mx)
2. [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)
3. [www.tfjfa.gob.mx](http://www.tfjfa.gob.mx)
4. [www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx)
5. [www.ordenjuridiconacional.gob.mx](http://www.ordenjuridiconacional.gob.mx)