



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

ESPECIALIDAD DERECHO ADMINISTRATIVO

**“LA INEFICACIA ACTUAL DE LA INSTANCIA DE QUEJA ANTE
EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL ”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**E S P E C I A L I D A D D E R E C H O
A D M I N I S T R A T I V O**

P R E S E N T A:

J E S U S E D U A R D O S A N C H E Z L O P E Z

ASESOR: DR. FRANCISCO JAVIER VENEGAS HUERTA.



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F, NOVIEMBRE 2008



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

I.- Antecedentes del Contencioso Administrativo en México.	1
II.- Naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	16
III.- Base constitucional.	19
IV.- Breves comentarios a la exposición de motivos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971.	27
V.- Estructura orgánica y competencia.	30
VI. Bosquejo del procedimiento seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	35
VII. Principios que rigen el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	64

CAPÍTULO SEGUNDO.

LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

I.- Concepto de sentencia.	75
II. Tipos de sentencias dictadas por las salas juzgadoras del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	77
III. Formalidades de las sentencias pronunciadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	79
IV.- Cumplimiento y ejecución de la sentencia.	83
a) Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución.	84
b) Plazo para cumplimentar una sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	85
c) Incumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	89
d) Incumplimiento de una sentencia interlocutoria.	93

CAPÍTULO TERCERO.

LA QUEJA COMO INSTANCIA PROCESAL PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

I.- Antecedente de la queja.	95
II.- Naturaleza jurídica de la queja.	97
III.- Finalidad y procedencia de la queja.	102
IV.- Substanciación de la queja ante la sala del conocimiento.	106
V.- Substanciación de la queja ante la Sala Superior.	110
VI.- Alcances de la resolución de la instancia de queja.	111
VII.- Extemporaneidad del cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	112
VIII. Medios de defensa contra el incumplimiento de la resolución de la instancia de queja.	118

CAPÍTULO CUARTO.

LA INEFICACIA ACTUAL DEL ARTÍCULO 83 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y PROPUESTAS PARA SU REFORMA.

I.- Contexto legal del artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	125
II.- Conceptualización de eficacia e ineficacia.	126
III.- La eficacia como finalidad de toda sentencia.	127
IV.- Efecto de cosa juzgada en sentido material.	127
V.- Cumplimiento efectivo e integral de la sentencia.	128
VI.- La eficacia de las sentencias y la plena jurisdicción.	130
VII.- Sentido de las sentencias emitidas por las salas ordinarias y auxiliares del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal con respecto a los años 2004, 2005, 2006 y 2007.	137
VIII.- Cuadro comparativo de las quejas interpuestas y resueltas por las salas ordinarias y auxiliares del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en los últimos cuatro años.	137
IX.- Quejas aprobadas y turnadas al pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	137
X.- Gráficas comparativas sobre el tema.	138
XI.- Regulación de la queja en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	141
XII.- Breve referencia al contenido de los artículos 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 105, 111 de la Ley de Amparo y 225 del Código Penal Federal.	149
XIII.- Notable obsolescencia del artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y necesidad de su reforma.	155
XIV.- Propuesta de reformas y adiciones para lograr la eficacia de la Instancia de Queja y el consecuente cumplimiento cabal de las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	157
XV.- Reformas y adiciones colaterales a diversos ordenamientos jurídicos del Distrito Federal.	160
CONCLUSIONES	163

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

I.- Antecedentes del Contencioso Administrativo en México.	1
II.- Naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	16
III.- Base constitucional.	19
IV.- Breves comentarios a la exposición de motivos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971.	27
V.- Estructura orgánica y competencia.	30
VI. Bosquejo del procedimiento seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	35
VII. Principios que rigen el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	64

CAPÍTULO SEGUNDO.

LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

I.- Concepto de sentencia.	75
II. Tipos de sentencias dictadas por las salas juzgadoras del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	77
III. Formalidades de las sentencias pronunciadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	79
IV.- Cumplimiento y ejecución de la sentencia.	83
a) Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución.	84
b) Plazo para cumplimentar una sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	85
c) Incumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	89
d) Incumplimiento de una sentencia interlocutoria.	93

CAPÍTULO TERCERO.

LA QUEJA COMO INSTANCIA PROCESAL PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

I.- Antecedente de la queja.	95
II.- Naturaleza jurídica de la queja.	97
III.- Finalidad y procedencia de la queja.	102
IV.- Substanciación de la queja ante la sala del conocimiento.	106
V.- Substanciación de la queja ante la Sala Superior.	110
VI.- Alcances de la resolución de la instancia de queja.	111
VII.- Extemporaneidad del cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	112
VIII. Medios de defensa contra el incumplimiento de la resolución de la instancia de queja.	118

CAPÍTULO CUARTO.

LA INEFICACIA ACTUAL DEL ARTÍCULO 83 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y PROPUESTAS PARA SU REFORMA.

I.- Contexto legal del artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	125
II.- Conceptualización de eficacia e ineficacia.	126
III.- La eficacia como finalidad de toda sentencia.	127
IV.- Efecto de cosa juzgada en sentido material.	127
V.- Cumplimiento efectivo e integral de la sentencia.	128
VI.- La eficacia de las sentencias y la plena jurisdicción.	130
VII.- Sentido de las sentencias emitidas por las salas ordinarias y auxiliares del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal con respecto a los años 2004, 2005, 2006 y 2007.	137
VIII.- Cuadro comparativo de las quejas interpuestas y resueltas por las salas ordinarias y auxiliares del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en los últimos cuatro años.	137
IX.- Quejas aprobadas y turnadas al pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	137
X.- Gráficas comparativas sobre el tema.	138
XI.- Regulación de la queja en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	141
XII.- Breve referencia al contenido de los artículos 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 105, 111 de la Ley de Amparo y 225 del Código Penal Federal.	149
XIII.- Notable obsolescencia del artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y necesidad de su reforma.	155
XIV.- Propuesta de reformas y adiciones para lograr la eficacia de la Instancia de Queja y el consecuente cumplimiento cabal de las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	157
XV.- Reformas y adiciones colaterales a diversos ordenamientos jurídicos del Distrito Federal.	160
CONCLUSIONES	163

INTRODUCCIÓN

En los albores del siglo XXI, cuando la humanidad supuestamente ha comprendido la importancia del derecho para organizar su vida en sociedad, delimitar el ejercicio del poder de sus gobernantes e impartir justicia cuando así lo reclame, el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión (de ahí su denominación) y por tanto capital de los Estados Unidos Mexicanos, padece un singular y cuestionable flagelo por lo que hace a su sistema de justicia administrativa.

El incumplimiento contumaz y reiterado de las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a cargo de un número considerable de autoridades administrativas del Distrito Federal, señaladas como demandadas en los juicios de nulidad que aquél conoce, genera que actualmente la “instancia de queja”, regulada en el artículo 83 de la ley del tribunal en referencia, se conciba como una figura procesal ineficaz para compeler a cualquier autoridad enjuiciada al cumplimiento cabal de sus sentencias.

Las medidas de apremio reguladas en el precepto en comento, hoy por hoy resultan insuficientes, infructuosas y notoriamente dúctiles ante un cúmulo creciente de autoridades administrativas del Distrito Federal que, pese a la imposición de multas económicas, deciden caprichosa y arbitrariamente no cumplimentar los fallos emitidos por dicho tribunal; circunstancia que no sólo vulnera derechos fundamentales plenamente protegidos por el orden constitucional mexicano, sino carcome paulatinamente todo un sistema de justicia administrativa “diseñado en forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes que consigan mejores medios para alcanzar los fines de la justicia.”¹

¹ Cfr. Exposición de Motivos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal. (Diario de Debates. 19 de enero de 1971). Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal número 4, México, Distrito Federal, 2007.

La importancia de este tópico necesariamente incide en otras disciplinas del conocimiento humano: sociología, ciencia política, psicología, pedagogía y axiología, ya que se concentra precisamente en la actuación de personas que al detentar el poder político y ostentarse como servidores públicos, incurren en acciones y omisiones atentatorias de la justicia y el derecho; conductas que obedecen al desconocimiento de la ley, la ambición por conservar el poder político a costa del detrimento de las instituciones públicas y la insensibilidad al contravenir el marco legal de sus atribuciones como servidores públicos.

Es por ello que no debemos olvidar que la instauración del sistema de justicia contencioso-administrativa en nuestro país, representó centenares de horas de estudio y dedicación de diversas personalidades en el ámbito académico y político, que con sus aportaciones hicieron posible en los inicios del siglo pasado la implantación de órganos jurisdiccionales a la altura de los más connotados del globo terráqueo; de ahí la utilidad práctica de este trabajo, pues al evidenciar la riesgosa realidad que actualmente padece la justicia administrativa en el Distrito Federal, permite tomar decisiones encaminadas a frenar las ostensibles violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hoy por hoy, no son pocas las opiniones de justiciables, juzgadores, abogados litigantes, defensores oficiales, doctrinarios y concedores de la materia contencioso administrativa, que culminan en un diagnóstico desalentador de la justicia administrativa en el Distrito Federal: el desacato de las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a cargo de las autoridades administrativas demandadas, constituye un tumor maligno que de no extirparse a la brevedad, la legitimidad de que goza este órgano impartidor de justicia se transformará en menosprecio y desconfianza por la ineficacia de su fin último, que es lograr que sus decisiones al alcanzar la categoría de cosa juzgada, sean acatadas íntegramente por las partes involucradas.

De esta guisa, debemos conceder singular relevancia a los informes anuales de actividades que emite el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los cuales, indefectiblemente dan cuenta del creciente número año con año, de las quejas que conocen las salas juzgadoras en virtud del incumplimiento de sus sentencias por parte de las autoridades enjuiciadas, situación que ponemos a consideración del lector del presente trabajo de investigación, esperando sea de utilidad en el ámbito de la justicia administrativa en el Distrito Federal.

CAPÍTULO PRIMERO

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

I.- ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

En la época colonial encontramos los primeros indicios de la regulación de los actos de la administración pública. Las Leyes de Indias posibilitaban a los gobernados lesionados por un acto de autoridad del Virrey o Gobernador para apelarlos ante las Audiencias Reales de Indias.

Las resoluciones que en materia fiscal emitían los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes pasaban en grado de apelación a la “Audiencia Real de la Gran Ciudad de Tenochtitlan”. En un inicio las atribuciones de estos organismos eran de naturaleza administrativa y judicial, sin embargo, con la instauración del sistema Virreinal su actividad se limitó al ámbito jurisdiccional adquiriendo la naturaleza de un Tribunal Colegiado de Apelación y de Súplica, de manera tal que éste quedó facultado para controlar los actos administrativos del Virrey; por lo que las decisiones de las Audiencias Reales eran apelables ante el Real Consejo de Indias, que fue el Supremo Tribunal de la época que en definitiva resolvía la suerte del acto administrativo emanado del Virrey.¹

El sistema Colonial alcanzó su cúspide con la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes del ejército y provincia en el reino de la Nueva España, expedida en Madrid en el año de 1786, creándose además la Junta Superior de Hacienda, que a la postre, se constituyó en un tribunal especial encargado de conocer de todos los asuntos contenciosos relacionados con las rentas del Estado. Las funciones que desempeñaba esta junta no eran de carácter jurisdiccional, puesto que la justicia que impartía revestía las mismas particularidades que el régimen de los recursos

¹ CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ Miguel. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1996, p. 27.

administrativos en la actualidad.² La tutela jurídica de los actos fiscales la ejerció la propia autoridad administrativa por medio de la Junta Superior de Hacienda como Tribunal de Apelación, impidiendo el surgimiento de un real y efectivo sistema contencioso fiscal.

Así, en la Nueva España existió un sistema primitivo de Justicia Contenciosa Administrativa considerado tal vez como una justicia retenida donde la propia Administración Pública resolvía asuntos de naturaleza fiscal, y en algunas ocasiones, delegaba esta potestad jurisdiccional a los Tribunales Judiciales encargados de dirimir controversias pero con sus especiales procedimientos y reglas.

Siglo XIX.

La Constitución Española de Cádiz (1812), marcó el rumbo de los regímenes jurídicos instaurados en las colonias de la Nueva España; y las razones son obvias: el poder político de la corona española, aunque ya debilitado, seguía teniendo injerencia en los territorios conquistados. Este ordenamiento jurídico-político no excluyó de su contenido al régimen jurídico de lo Contencioso Administrativo, término que fue creado en Francia en el año de 1801.³

En 1814 la Constitución de Apatzingán y otros ordenamientos jurídicos expedidos en el proceso de independencia no establecieron sistema alguno de carácter legal que permitiera a los particulares impugnar las actuaciones administrativas, situación que quizá obedeció a las circunstancias hostiles de la época, pues lo más importante era establecer una constitución de tipo liberal que otorgara y permitiera establecer los lineamientos políticos de aquel grupo político conscientes de la influencia de ciertas corrientes europeas y norteamericanas. En este documento normativo sólo se le confirieron atribuciones al Supremo Tribunal de Justicia para conocer de las causas civiles y penales, pero no de los conflictos de naturaleza administrativa.

² CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNANDEZ, Miguel. Op. Cit., p. 71, p. 29.

³ SÁNCHEZ HERNÁNDEZ Mayolo G. DERECHO TRIBUTARIO, TOMO II. Editorial Cárdenas Editores, México, 2001. p. 972.

Para el año 1824 se creó una república representativa, democrática y federal, en la que además se adoptó el principio de la división de poderes. En sus artículos 142 y 143 se conferían atribuciones a tribunales y juzgados de circuito para conocer de determinadas causas civiles. Se disponía que el poder ejecutivo federal pudiera conocer, vetar y/o autorizar diversos decretos conciliadores.

En esta época, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaba facultada para intervenir en el control de legalidad de las actuaciones de la administración pública, por lo que ya se podía percibir cierta influencia de un régimen contencioso administrativo salvaguardado por este órgano del Estado, donde los administrados al sufrir algún menoscabo en sus derechos por un acto de autoridad emanado de la administración pública, se encontraban en aptitud de utilizar el sistema de defensa establecido en el artículo 137 del ordenamiento jurídico aludido, el cual consistía en que las pretensiones hechas valer debían dirigirse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta las conociera y a su vez, se pronunciara sobre la reclamación planteada conforme al procedimiento que las normas secundarias fijaban para tal efecto (artículos 110, fracción XXI, 137, fracciones I, II y V, incisos quinto y sexto de la Constitución Federal de 1824).

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 regularon la existencia de Tribunales de Hacienda como órganos del Poder Judicial de la República y se anunciaba la expedición de una ley que contemplaría una jurisdicción contenciosa en el ramo: la Ley de 20 de enero de 1837, que remitió al Poder Judicial el conocimiento de los asuntos contenciosos hacendarios, pero también confirió a las autoridades encargadas de la recaudación de ingresos públicos la facultad económica-coactiva y condicionó la procedencia de la reclamación contra el ejercicio de dicha facultad a la garantía mediante depósito o embargo de la prestación exigida y finalmente instituyó promotores oficiales de la acción del fisco ante los tribunales.

Las Bases Constitucionales de 1843 facultaban a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las demandas intentadas por los particulares contra el Estado en juicios “contenciosos” y ordenaban que subsistieran al lado de los tribunales civiles y penales, los especiales de

hacienda.

La Ley de 25 de mayo de 1853 restableció la existencia del Consejo de Estado a que se refería la Constitución de 1824 y se instituyó un Procurador General de la Nación.

En 1857 el texto original de la Constitución Federal -expedida fundamentalmente por los políticos liberales mexicanos ya instalados en el poder- no contempló en lo absoluto un régimen de lo contencioso administrativo por considerar que violaba los preceptos normativos 13 y 17, mismos que proscribían el establecimiento de tribunales especiales y disponían que la administración pública estaba imposibilitada para hacer justicia por su propia mano.

Este pensamiento se trasladó a la Constitución Federal de 1917 y de la interpretación de las fracciones I y III del artículo 104 Constitucional, se concedió competencia a los jueces de distrito para resolver controversias suscitadas por la aplicación de las leyes federales respecto a la legalidad de los actos y procedimientos administrativos⁴.

Ley de lo Contencioso Administrativo y su reglamento (1865).

Medularmente esta ley sostuvo que a un tribunal administrativo le correspondía el interés de dirimir las controversias que se suscitaban entre la administración pública y los particulares lesionados o vulnerados en sus derechos, derivado de cualquier acto administrativo carente de legalidad.

Ley de Lares.

El antecedente más directo y claro de la jurisdicción contenciosa administrativa en México es la Ley de Lares, en honor a la inspiración y consejo del ilustre jurista Don Teodosio Lares.

Después del triunfo del grupo liberal, las ideas de Don Teodosio

⁴ PONCE GOMEZ, Francisco y PONCE CASTILLO, Rodolfo. "Derecho Fiscal", México, Ed. Banca y Comercio, 1994, p. 198.

Lares para crear un sistema de control contencioso administrativo en nuestro país quedaron relegadas. Por su parte, eminentes abogados opinaron sobre la legalidad y factibilidad de establecer el modelo francés que había seguido el notable jurista mexicano Don Teodosio Lares. Al respecto, cabe resaltar las opiniones de los juristas mexicanos Ignacio Vallarta, Jacinto Pallares e Ignacio Mariscal, entre otros.

Siendo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Don Ignacio Vallarta consideró que “(...) la existencia de los tribunales administrativos rompía con el principio de la división de poderes (...)”⁵, pues de acuerdo con el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, no podían reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación y el establecimiento del “Contencioso Gubernativo” implicaba la reunión de dos poderes en la persona del Presidente de la República Mexicana, toda vez que sería tanto como autorizar al titular del poder ejecutivo federal a juzgar y conjugar la competencia administrativa y la judicial.⁶

Para el distinguido maestro Jacinto Pallares “(...) los límites de cada poder en México están perfectamente delimitados y no hay motivo de confusión o conflicto entre ellos (...)”⁷, razón por la que en nuestro país no existía el juicio contencioso administrativo.

Contrario al criterio anterior, el jurista mexicano Don Ignacio Mariscal decididamente asumió una postura que influyó en el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), quién además conocía ampliamente las instituciones norteamericanas y las tesis del poder judicial estadounidense, asumiendo que “(...) el poder judicial en México no podía, en las controversias de carácter administrativo, resolver ni actuar sin que previamente existiera una legislación donde el Honorable Congreso de la Unión estableciera esa competencia y definiera el procedimiento específico (...)”⁸.

Por su parte, el reconocido catedrático Antonio Carrillo Flores

⁵ CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNANDEZ, Miguel. Op. Cit., p. 71.

⁶ Ibidem. p. 51

⁷ PONCE GOMEZ, Francisco y PONCE CASTILLO. Op. Cit. p. 51.

⁸ Ibidem. p. 51.

adoptó la tesis de Mariscal para justificar la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación. De esta manera, quedó claro para los autores de la Ley de Justicia fiscal, que la opinión de Mariscal era sólida, pues no aceptaban que de un precepto legal que simplemente atribuye competencia a los tribunales federales para conocer de asuntos civiles y mercantiles, se pudiera desprender que éstos tuviesen el poder de anular o revocar las decisiones de la Administración Pública.

Ley de Justicia Fiscal de 1936.

El 27 de agosto de 1936 se expidió la Ley de Justicia Fiscal (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936), vigente hasta 1 de de enero de 1937. Ordenamiento legal emitido por el titular del poder ejecutivo federal en ejercicio de sus facultades constitucionales sobre la materia.

Este cuerpo normativo creó al entonces Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), como primer tribunal administrativo siguiendo el modelo francés, apartándose del sistema angloamericano que entrega las controversias administrativas al conocimiento de los tribunales judiciales y por ello se incluyeron elementos del régimen de lo contencioso administrativo recogidos fundamentalmente del continente europeo, concretamente de Francia y España.

En el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981, se publicó el Código Fiscal de la Federación que abrogó el de 1966, el que a su vez dejó sin efectos el de 1938 y éste la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

En los años de 1984, 1985 y 1986 dicho cuerpo legal de leyes sustantivas y adjetivas, sufrió varias reformas en su articulado, unas de vigencia anual y otras de vigencia permanente. En el año de 1987 las modificaciones sufridas fueron importantes, específicamente el 10 de noviembre el entonces Presidente de la República remitió a la Cámara de

Senadores del Congreso de la Unión la iniciativa de ley que reforma, adiciona y deroga disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Posteriormente, hubo reformas, adiciones y derogaciones a diversos preceptos del código tributario federal, incluyendo en muchos casos disposiciones de vigencia anual publicadas en el Diario Oficial de la Federación. En las más recientes modificaciones mencionadas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, es de destacar que el título VI del Código Fiscal de la Federación cambió de denominación a “Del juicio contencioso administrativo” y el nombre de Tribunal Fiscal de la Federación cambia a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Completa al Código Fiscal de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1985 cuya reforma actual más trascendente fue la publicada precisamente el 31 de diciembre de 2000, en concordancia con la reforma realizada al Código Fiscal de la Federación de la misma fecha. Igualmente, es factor importante para el conocimiento del código citado el reglamento del mismo, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de febrero de 1984.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (1971).

Con el fin de establecer la justicia contenciosa administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz, se propuso el 19 de enero de 1971 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, dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promovieran en contra de los actos

y resoluciones carentes de legalidad emanados de las autoridades de la administración pública del Distrito Federal.

La justicia impartida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal debía ser expedita, pronta y pública, además siempre sería carente de formalidades y con el propósito de no desvirtuarse, ese tribunal administrativo en bien del quejoso, podría suplir la deficiencia de la demanda, medidas que especialmente se pensaron en beneficio de la clase económicamente desvalida, donde era más frecuente la imposibilidad o la dificultad para implorar justicia.

En ese orden de ideas, se propuso como causas para ocurrir ante ese órgano jurisdiccional y nulificar los actos de autoridad, 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 y el retraso en la contestación a una pretensión del particular.

La ley que se expuso se dividió en un principio en dos títulos: el primero, se refiere a la organización y competencia y el segundo de ellos, se enfocó al procedimiento seguido ante ese órgano colegiado. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal funcionaría en pleno y en salas. se preveía la existencia de salas auxiliares cuya creación atendería al aumento de las controversias planteadas.

En la parte orgánica, substancialmente se dieron las bases para el buen funcionamiento del pleno del tribunal; además, se fijarían los requisitos para ser magistrado; las normas que regulaban la designación y la manera de suplir o de sustituir al magistrado presidente de ese tribunal. Se legislan sus atribuciones legales sin perder de vista las facultades de los magistrados de las diferentes salas juzgadoras, así como a los demás magistrados en sus faltas temporales; la concesión de licencias y de cubrir los puestos vacantes en las faltas definitivas; la designación de los secretarios de acuerdos y actuarios y

demás empleados, así como los impedimentos para desempeñar diversos cargos o empleos incompatibles con el cargo encomendado.

Como hasta la fecha, en aquel tiempo, en el ámbito administrativo existían un sin número de leyes y reglamentos que regulaban los recursos contra la ejecución indebida de aquellas resoluciones carentes de legalidad; de esta manera se preveía desde sus inicios que sería optativo para el particular agotarlos previamente o interponer desde luego el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; pero si optaba por lo segundo, no podría hacer valer posteriormente los recursos administrativos procedentes para no duplicar los medios de defensa, el procedimiento y las resoluciones.

Para no tener dificultades en cuanto a la defensa de los particulares, no se les obligaba a cubrir costas judiciales, aunque no prosperara la pretensión que en su caso ejercitaran.

Se da intervención en los juicios de nulidad a los terceros perjudicados cuyos intereses puedan resultar afectados con las resoluciones que se dictaran, en cumplimiento de la garantía de audiencia que establece el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, cabe señalar que de nada serviría el juicio de nulidad ventilado ante ese órgano colegiado ni la resolución favorable al demandante si durante la tramitación de aquél se consumaran irreparablemente los actos o determinaciones impugnados. Para evitar esta serie de acontecimientos se previó la suspensión de su ejecución, de tal forma que en ningún caso se exigirían mayores requisitos que los previstos por la Ley de Amparo y se exceptuaron los de carácter económico a las personas que notoriamente se encontraban imposibilitados para satisfacerlos por insolvencia económica. Sólo se podría negar la suspensión de la ejecución del acto impugnado cuando se contravinieran disposiciones de orden público e interés general.

En lo relativo al procedimiento seguido ante ese tribunal, éste

consistiría simplemente en la presentación del escrito inicial de la demanda, el oficio de contestación, la audiencia de ley, en la que habría de llevarse a cabo el desahogo de las pruebas ofrecidas y finalmente la resolución que diera por terminado en definitiva el juicio de nulidad, es decir, la sentencia sería emitida en un plazo máximo de diez días hábiles siguientes a la celebración de la citada audiencia de ley.

Para formular el escrito inicial de demanda se emplearían formas impresas que serían proporcionadas por el mismo tribunal, mismas que habrían de llenarse con los datos esenciales, como el nombre y domicilio del actor, la resolución o acto impugnados, la autoridad o autoridades demandadas (autoridades emisoras y ejecutoras), el nombre del tercero perjudicado si lo hubiere, la exposición o narración sucinta de los hechos y de ser posible los fundamentos de derecho, las pruebas que se ofrecieran y finalmente la pretensión deducida por el actor, sin perjuicio desde luego, de la exhibición de documentos que se consideraran idóneos para un mejor proveer.

La razón que justificaba todas estas medidas reposaba en la finalidad de conocer, principalmente de actos o determinaciones que en su mayoría afectarían a personas pertenecientes a los sectores menos favorecidos en el Distrito Federal, y por ello, era preciso que se les facilitara el medio de hacer valer sus inconformidades y sus quejas; que se les atendiera con amplio espíritu de equidad y con el verdadero propósito de poner la justicia al alcance del gobernado, sin formalismos o tecnicismos que para ello lo llegasen a dificultar.

Como no tendría objeto que llegaran a las salas de primera instancia los asuntos notoriamente improcedentes, restándoles tiempo para la atención de los casos que requerían de un estudio más acucioso, se introdujo un proceso de depuración por medio del cual al recibir el escrito inicial de demanda, el magistrado presidente de ese órgano colegiado, podría desechar aquella que se promoviera contra actos o resoluciones ajustados a la ley o a precedentes bien definidos que en todo caso, se dedujera que se ha presentado con el fin de retrasar la ejecución de un acto apegado a derecho.

Las audiencias de ley serían públicas desahogándose éstas ante la sala de primera instancia debidamente constituida. Las cuestiones que surgieran en la misma serían resueltas de plano, con la finalidad de agilizar el procedimiento y que existiera simplicidad en el mismo.

Las sentencias no tendrían formalidad alguna, pues sólo nulificarían los actos o determinaciones impugnados, indicando los términos en que debiera modificarse el acto impugnado o decretando la condena. Por tal motivo, no habría medio de defensa alguno más que el recurso de reclamación y sólo éste podría interponerse contra las providencias o acuerdos de trámite que dictaran en su caso, el magistrado presidente de ese tribunal y/o los magistrados presidentes o instructores de las salas ordinarias o auxiliares.

Se planteó la posibilidad de integrar jurisprudencia respecto a los asuntos ya resuelto por ese órgano de justicia, la cual a la postre apoyara las determinaciones de las salas de primera instancia y en su caso sirvieran de base para reformar las normas jurídicas a que hiciera referencia dicha jurisprudencia. Para ello, se previó que las sentencias de las salas juzgadoras constituyeran jurisprudencia siempre y cuando lo resuelto sobre una cuestión determinada se hayara sustentado en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que sobre todo, que éstas hayan sido aprobadas por unanimidad de votos, regulándose que estos criterios de jurisprudencia fueran obligatorios. En el caso de existir contradicción entre sentencias dictadas por las salas respectivas, se planteó que el tribunal en pleno decidiera el criterio prevaleciente formando así también jurisprudencia por contradicción.

Por otra parte, a fin de eliminar formalismo alguno que obligara a los magistrados de ese tribunal administrativo a resolver en un determinado sentido, a pesar de que en justicia debieran sentenciar en otra forma, se hizo obligatorio suplir las deficiencias de las demandas, no obstante, debido a la simplicidad del procedimiento atinadamente se analizó que sus formalidades esenciales no podían variarse por ningún motivo en razón de que al constituirse como garantías consagradas en nuestra Carta Magna debían respetarse.

Con el curso del tiempo se efectuaron diversas modificaciones básicas con relación a la ley hasta esa fecha vigente, esto es la ley de 1971, las que pueden sintetizarse de la manera siguiente:

1.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya no sólo conocería los actos de naturaleza administrativa sino que también los de naturaleza fiscal que provengan de las autoridades de la administración pública del entonces Departamento del Distrito Federal (ahora Gobierno del Distrito Federal), con la finalidad de que no juzgara la materia local un tribunal federal y por ello en términos del artículo 21 de la iniciativa de reforma se le daba competencia a ese tribunal administrativo, en materia fiscal en el Distrito Federal.

2.- Ese órgano de justicia contaría con defensores de oficio que patrocinaran jurídicamente a las personas de escasos recursos económicos. Tales funcionarios en términos del artículo 12 de la ley de la materia, se denominarían "defensores jurídicos gratuitos" subordinados a ese tribunal administrativo.

3.- Se analizó concienzudamente qué clase de interés era el indicado para que el actor pudiera demandar en el juicio de nulidad el acto o resolución tildado de ilegal. En aquel entonces, cabe recordar que diversos órganos jurisdiccionales en múltiples ocasiones sobreseían los juicios al considerar que no estaba acreditado fehacientemente el "interés jurídico".

4.- Para que efectivamente ese tribunal pudiera ser accesible a un mayor número de ciudadanos e incrementara su margen de protección, se señaló la necesidad, con fundamento en el artículo 33 de esa iniciativa de reforma, de exigir que los promoventes que intervinieran en un juicio contencioso administrativo acreditaran fehacientemente tener un interés que sólo fundara su pretensión.

5.- Con el ánimo de dar una mayor y más efectiva protección a los ciudadanos de escasos recursos económicos y culturales, se redimensionó el concepto tradicional de “suspensión del acto impugnado”, a fin de proteger al ciudadano que resultara afectado con la ejecución de éste, cuya repercusión fuera grave en su vital subsistencia, impidiéndole el ejercicio de la actividad que garantiza el sustento cotidiano de él y de su familia. Asimismo, se estimó prudente conceder facultades al tribunal, para dictar las medidas cautelares que tutelaran el derecho y remediaran la injusticia. Para conceder esta protección, las salas juzgadoras debían de cerciorarse respecto de la veracidad de los datos proporcionados por quien la había solicitado, y para evitar abusos sería revocable en cualquier etapa del juicio de nulidad cuando las condiciones en las cuales se había otorgado habían sufrido modificaciones o cambios cuya trascendencia impactaran en la que se había concedido primeramente. Estos conceptos quedaron plasmados en el artículo 58 de la citada iniciativa de reforma.

6.- Con el fin de agilizar el procedimiento en beneficio de los quejosos, en términos de los artículos 35, 52, 53, 56, 61, 68, 71, 73 y 77 de la ley en cita, se modificaron las reglas para turnar los asuntos, facultando al magistrado instructor para que en los casos de evidente y notoria improcedencia exclusivamente pudiera proponer, antes de la celebración de la audiencia de ley, un proveído en el que se diera por concluido el juicio de nulidad; además se separó para sus efectos procesales la prueba pericial de la testimonial, adecuándose a la celeridad y expeditéz del juicio de nulidad las reglas para la recepción de pruebas dejándose la valoración de las mismas al criterio del Juzgador.

7.- La segunda reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1986. En esta reforma se estableció el "interés jurídico" como requisito indispensable para poder intervenir en el juicio de nulidad, disposición normativa que trajo como consecuencia una restricción al acceso a ese tribunal administrativo para aquellos gobernados que no contarán

con un derecho subjetivo.

En ese sentido, no en pocos asuntos el particular no pudo acreditar que contaba con un reconocimiento por parte del Estado para realizar ciertas actividades: verbigracia, dedicarse a una actividad comercial y al no contar con la licencia exigida por los reglamentos gubernativos correspondientes les impedía, en caso de sufrir una actuación autoritaria, acudir a ese órgano jurisdiccional.

8.- Se creó una Sala Superior, compuesta por cinco magistrados, para conocer principalmente de los recursos de revisión que interpusieran las autoridades y los particulares con la finalidad de combatir las resoluciones pronunciadas por las salas de primera instancia. De esta forma, se constituyó una segunda instancia en el juicio contencioso administrativo. La Sala Superior, por su parte, se constituyó en un órgano especializado para la revisión de los fallos dictados por las salas de primera instancia.

El 21 de diciembre de 1995 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la tercera reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en la cual hubo importantes cambios con relación al texto del cuerpo normativo que le dio vida. Para efectos de su aprobación, la entonces Asamblea de Representantes (actualmente, Asamblea Legislativa del Distrito Federal), examinó de manera exhaustiva todas y cada una de las disposiciones que se propusieron en el proyecto de la nueva ley del tribunal.

Indudablemente, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal anterior, no había tenido cambios substanciales desde el año de 1986, siendo que en el nuevo ordenamiento se contemplaron disposiciones normativas fundamentales y necesarias que aseguraban con mayor prontitud a los ciudadanos mejores garantías de justicia y seguridad jurídica.

Del nuevo marco jurídico destacan aquellas disposiciones concernientes a que para poder acudir ante este órgano jurisdiccional, ya no sería indispensable que se configurara una afectación a un derecho subjetivo, sino que sólo bastaría que el acto administrativo impugnado fuera contrario a derecho, para que el particular afectado, instara la actuación de ese órgano jurisdiccional, alcanzándose con ello el objetivo de que un número mayor de ciudadanos accedieran a la impartición de justicia administrativa.

Igualmente, las salas de primera instancia que conformaran el citado tribunal gozarían de plena jurisdicción para dictar sus sentencias o resoluciones; lo que significó que las salas juzgadoras, al dictar la sentencia respectiva señalarían con precisión la forma en la que habrían de cumplirse ésta, indicando el sentido que debería llevar la nueva resolución que dictara la autoridad responsable, para restituir los derechos a quienes se les haya afectado indebidamente; reformas todas que generarían una mayor confianza en los habitantes del Distrito Federal, al enterarse con certeza de la forma en que sus derechos previamente vulnerados serían reparados una vez acreditada la violación de los mismos por el acto de autoridad impugnado.

Otro aspecto no menos importante es que la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sería ampliada, es decir, tendría facultades para conocer y resolver cuestiones fiscales locales, lo que se tradujo en que no sólo conocería la impugnación de actos de naturaleza meramente administrativa, sino también actos de naturaleza fiscal emitidos por diversas autoridades fiscales de la Administración Pública del Distrito Federal.

En términos del artículo 26 del nuevo cuerpo normativo, se eliminó la obligación del particular de substanciar ante la autoridad emisora del acto impugnado los recursos previstos por las leyes o reglamentos del Distrito Federal antes de presentar su demanda de nulidad ante ese Tribunal Administrativo. De esta manera, el particular quedaba posibilitado a promover dichos medios de impugnación de manera optativa, antes de acudir al Tribunal

de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en vía de juicio de nulidad para la declaratoria de nulidad del acto de autoridad combatido.

En cuanto a la prueba pericial, el artículo 69 de la reformada ley, insta la obligatoriedad de que, en tratándose de profesionistas nombrados peritos en el juicio de nulidad, éstos pertenezcan a un colegio de su materia debidamente registrado, teniendo obligación tanto los demandantes como el propio Tribunal, de nombrar peritos del listado que cada año formulen los colegios de las distintas profesiones, lo que viene a redundar en una completa certeza para los ciudadanos que promueven sus asuntos ante ese Tribunal Administrativo, respecto a la calidad moral, ética y profesional de las personas que como peritos, ayuden a esclarecer la verdad jurídica de la cuestión o negocio a resolver.

En relación a los testigos, conforme lo dispuesto por el numeral 71 de dicho cuerpo normativo, se precisaba que cuando el oferente de la prueba estuviere imposibilitado para presentarlos, deberá de manifestarlo de inmediato y por escrito al Magistrado Instructor, quien ordenaría la citación de los testigos nombrados por las partes para efectos de que comparecieran en el local del Tribunal, a fin de que se desahogara debidamente la prueba para la cual fueron designados como tales y en caso de inasistencia de los mismos sin que mediara causa justificada o de su negativa a declarar, el magistrado podría imponerles el respectivo arresto hasta por quince días o multa por el equivalente a los mismos días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal; y por otro lado, en el caso de que el señalamiento del domicilio de algún testigo resulte inexacto o se acredite que dicha prueba fue ofrecida con el propósito de retardar el juicio de nulidad, se le impondrá al oferente de la misma una multa equivalente hasta por treinta días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, declarando por demás, desierta dicha probanza, lo que redundará en la obtención de seguridad jurídica para los gobernados de que las controversias conocidas por ese órgano colegiado resolutor no sean mancilladas por circunstancias negativas, otorgando plena convicción a las partes de que los juicios de nulidad serían resueltos de manera

pronta y expedita de acuerdo a lo prescrito por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 80 fracción IV y 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, preceptos normativos que conjuntamente regulan el cumplimiento de las sentencias que dicte dicho tribunal, se establece como plazo máximo e improrrogable para el cumplimiento de la sentencia en sus términos, el de veinticinco días hábiles a partir de la fecha de su notificación, plazo que antes no se contemplaba, quedando además obligadas las demandadas a restituir al particular en el goce de sus derechos indebidamente afectados por el acto de molestia controvertido.

Hasta aquí creemos pertinente dejar asentados los aspectos más relevantes de la Ley en comento, puesto que el motivo de este trabajo es el relativo al cumplimiento de las sentencias dictadas por las Salas de este Tribunal, consideramos oportuno no ahondar más sobre el particular y hacer una pauta premeditada.

II.- NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un tribunal local, de plena jurisdicción que fue creado por la ley publicada el 17 de marzo de 1971 para dirimir las controversias entre la Administración Pública del entonces Departamento del Distrito Federal y los particulares. Por reforma del 3 de enero de 1979 se amplió su competencia para conocer cuestiones de carácter fiscal que anteriormente le concernían al Tribunal Fiscal de la Federación. Fue un tribunal de nulidad en el periodo de 1974 a 1995.

Ese Tribunal al que ahora identificamos como órgano autónomo del Distrito Federal, está dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, o sea, es independiente de las autoridades administrativas.

Justamente la denominación de “Tribunal” obedece al ámbito donde opera así como a sus propósitos y fines. El término “contencioso” deriva de los conflictos de los que conoce y resuelve, mientras que la palabra “administrativo” está referido a las autoridades administrativas de las cuales emanan los actos o resoluciones de carácter administrativo o fiscal, que dan origen a esos litigios.

Además de las funciones propiamente jurisdiccionales de este órgano impartidor de justicia administrativa, otra característica por demás loable es que se brindan a la población los servicios gratuitos de asesoría y defensoría jurídica.

Es menester resaltar que a partir del año 2001, el tribunal en cita adquirió su autonomía del Gobierno del Distrito Federal, consolidándose su naturaleza de órgano local autónomo, incluso presupuestalmente. Dicha separación indudablemente apunta a la imparcialidad de este órgano de justicia. Por lo tanto, no debe permitirse que esta “autonomía”, o a decir de muchos políticos locales esa “independencia”, sea opacada por intereses contrarios a la impartición de justicia administrativa en el Distrito Federal.

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, a saber, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que en su artículo 9 consigna:

“Artículo 9.- *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. Se compondrá de una Sala Superior y por Salas Ordinarias, conforme lo establezca su ley orgánica. Igualmente y por acuerdo de la Sala Superior podrán formarse Salas Auxiliares cuando se requiera por necesidades del servicio.*

Los Magistrados serán nombrados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal con la ratificación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; durarán seis años en el ejercicio de su encargo, y al término de su nombramiento, podrán ser ratificados, y si lo fueren sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos

del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la ratificación de Magistrados al término del período para el que fueron nombrados intervendrán las mismas autoridades y se seguirán las mismas formalidades que para su designación.

La ley orgánica respectiva establecerá los requisitos para ser Magistrado, el funcionamiento y competencia de las Salas, el procedimiento, los recursos contra las resoluciones que éstas dicten y los términos en que será obligatoria la jurisprudencia que establezca la Sala Superior, así como los requisitos para su interrupción y modificación.”

Por lo que toca a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ésta señala:

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

Así mismo, el Código Financiero del Distrito Federal, en su Título Segundo, Capítulo Segundo, Sección Tercera, artículo 448, dispone lo siguiente:

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

1. *La Asamblea ;*
2. *El Tribunal; (Superior de Justicia)*
3. *Las Autoridades Electorales;*
4. *La Comisión ;*
5. *El Tribunal de lo Contencioso , y*
6. *La Junta*

III.- BASE CONSTITUCIONAL.

Al momento de crearse el Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), surgió entre los tratadistas del derecho constitucional y administrativo una discusión respecto a la constitucionalidad de éste como el primer tribunal administrativo.

Durante el período comprendido entre los años 1937 y 1946 surgió la postura técnica-jurídica en relación a la inconstitucionalidad del primer tribunal administrativo, encabezada por catedráticos y conocedores de la materia quienes consideraban que no existía fundamento constitucional que permitiera la creación de tribunales administrativos distintos de los del Poder Judicial.

En el año de 1946, se expidió la reforma a la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultando ahora al Honorable Congreso de la Unión para establecer los medios de defensa idóneos en contra de las sentencias pronunciadas por los tribunales administrativos, permitiendo además a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de dichos medios para resolverlos; reforma que más tarde significaría el reconocimiento constitucional de los tribunales administrativos en nuestro régimen de derecho.

En junio de 1967 se promulgó otra reforma a dicho numeral, misma que entraría en vigor el 21 de octubre de 1968 en la que se autorizó al legislador federal para erigir tribunales de lo contencioso administrativo a fin de dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los gobernados; tribunales que contarían con plena autonomía para dictar sus fallos. En la misma reforma constitucional se facultó al legislador federal para establecer las normas para regular la organización, funcionamiento y el procedimiento para tramitar los recursos ordinarios que procedan en contra de las resoluciones dictadas por dichos tribunales. Esta reforma significó en sí, la constitucionalidad en forma directa del entonces

Tribunal Fiscal de la Federación y al tiempo de esto, sirvió de fundamento legal para la creación del primer tribunal de lo contencioso administrativo local cuya competencia exclusiva sólo se reservaría para revisar la legalidad de los actos emitidos por las autoridades de la administración pública del Distrito Federal.

Después de 20 años, el 17 de marzo de 1987, se reformó el artículo 116 fracción IV de nuestra Carta Magna, que facultó a las entidades federativas para expedir normas constitucionales y legales conducentes a la creación y funcionamiento de tribunales de lo contencioso administrativo; situación que significó un avance trascendental en el régimen jurídico mexicano, ya que otorgó una base constitucional sólida a los tribunales encargados de conocer y resolver controversias en materia administrativa, ahora también en el ámbito local.

Finalmente, la reforma del 29 de julio de 1987 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de ese mismo año), otorgó la facultad al Honorable Congreso de la Unión para erigir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos (que en lo concerniente al tema significa el fundamento constitucional para la creación de los tribunales administrativos), reforma que se incluiría en el texto del artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esa tesitura, la fracción V del artículo 116 de nuestra Carta Magna, establece con exactitud las pautas sobre las que deben organizarse las legislaturas locales facultándolas para instaurar tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, y que establezcan las normas para su organización, funcionamiento así como el procedimiento y los medios de defensa idóneos para que los particulares acudan a aquellos a fin de solicitar la impartición de justicia administrativa.

Como corolario de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció en cuanto a la naturaleza jurídica y base constitucional de los multicitados Tribunales, al emitir el criterio jurisprudencial visible en el Semanario Judicial de la Federación, tomo VII, del mes de abril de 1998, página 20 el cual literalmente expresa lo siguiente:

“TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO. Los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos. De conformidad con esas normas supremas, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.”

En su texto original, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, repite el sistema de control judicialista a través del juicio de amparo que se había consagrado en la Constitución Federal de 1857. De esta manera, las controversias que en materia administrativa pudiesen presentarse serían resueltas por los tribunales federales ordinarios.

En ese orden de ideas, el artículo 104 fracción I de la Constitución Federal vigente en 1917, disponía lo siguiente:

“ARTÍCULO 104.- Corresponde a los Tribunales de

la Federación conocer:

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

Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso, en los términos que determine la ley.”⁹

Así pues, en la reforma del 30 de diciembre de 1946 se adiciona a la fracción I del artículo 104 constitucional un tercer párrafo. En esta reciente adición ya se contemplan los tribunales administrativos como órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía para dictar sus propios fallos; disposición normativa que daría el paso a una discusión de diez largos años (de 1936 a 1946) sobre la constitucionalidad de los tribunales de lo contencioso administrativo, los cuales, no estaban regulados formalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La citada reforma estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- (...)

En los juicios en que la Federación esté interesada,

⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. “Leyes Fundamentales de México (1808 - 1992)”, México, Ed. Porrúa, 1998, p. 291.

las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”¹⁰

El 19 de junio de 1967 se expidió una nueva reforma al artículo 104 de nuestra Carta Magna, publicada el 25 de octubre de ese mismo año, en la que se reconoce y confirma de manera categórica la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo. Esta reforma prevé la existencia de un tribunal administrativo para el Distrito Federal, órgano que surgiría hasta el año de 1971. El citado artículo quedaría redactado, con la reforma en comento, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- (...)

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

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

Mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987 se reformó el artículo 116 de la

¹⁰ Ibidem. p. 860.

¹¹ Ibidem. pp. 957, 961.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación a la organización del poder público en los estados de la República Mexicana. Al respecto, resulta pertinente resaltar la trascendencia de la fracción IV del precepto referido, el cual precisa la posibilidad de que en las constituciones y leyes estatales se logre instituir tribunales de lo contencioso administrativo, tal como se desprende a continuación:

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

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

(...)

IV.- Las Constituciones y leyes de los estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”¹²

Con motivo del surgimiento y dada la trascendencia e importancia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, han surgido igualmente órganos jurisdiccionales administrativos en diversas entidades federativas, entre las que destacan:

- Estado de Aguascalientes.
- Estado de Baja California.
- Estado de Campeche.
- Estado de Chiapas.
- Estado de Colima.
- Estado de Durango.
- Estado de Nayarit.
- Estado de Nuevo León.
- Estado de Oaxaca.
- Estado de Querétaro.
- Estado de Quintana Roo.
- Estado de San Luis Potosi.

¹² Ibidem. p. 1049.

- Estado de México.
- Estado de Guanajuato.
- Estado de Guerrero.
- Estado de Hidalgo.
- Estado de Jalisco.
- Estado de Morelos.
- Estado de Sinaloa.
- Estado de Tabasco.
- Estado de Veracruz.
- Estado de Yucatán.
- Estado de Zacatecas.

El 10 de agosto de 1987 se publicaron diversas modificaciones a la Constitución Federal, entre ellas dos adiciones a los artículos 73 fracción XXIX-H, y 104 fracción I-B, que establecían lo siguiente:

“ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:
(...)

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”¹³

ARTÍCULO 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:
(...)

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno.”¹⁴

¹³ Ibidem. p. 1060.

¹⁴ Ibidem. p. 1060.

El 25 de octubre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una serie de modificaciones constitucionales, lo que ha significado un paso más en el proceso de democratización para el Distrito Federal. Por lo tanto, deben destacarse las reformas a los artículos 73 fracción XXIX-H, 104 fracción I-B, y 122 de nuestra Carta Magna, preceptos normativos que rezan literalmente de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”¹⁵

“ARTÍCULO 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.”¹⁶

“ARTÍCULO 122.- (...)

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

(...)

e) Expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que

¹⁵ Ibidem. p. 1111.

¹⁶ Ibidem. p. 1114.

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.”¹⁷

Con base en estas reformas, específicamente en el artículo 122 fracción IV, inciso e) constitucional, corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedir la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local; por ello fue necesaria la reforma de los artículos constitucionales 73 fracción XXIX-H y 104 fracción I-B.

IV.- BREVES COMENTARIOS A LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1971.

Con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal en forma ágil y eficaz, el 19 de enero de 1971 el señor Licenciado Mario Moya Palencia, secretario de gobernación de aquella época, envió a la Cámara de Senadores el proyecto de la primera Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, donde se expusieron los motivos medulares que justificaban su existencia.

De la exposición de motivos de la ley que creó el Tribunal en cita, se desprenden los rasgos más característicos del sistema mexicano de impartición de justicia administrativa, a saber: plena autonomía, justicia pronta y justicia expedita; amén de ser siempre *“carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtúe, el Tribunal en bien del quejoso, suplirá las deficiencias de la demanda lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económica desvalida donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia”*¹⁸

Agrega la exposición de motivos que *“la razón que justifica todas estas medidas es que el Tribunal tendrá que conocer principalmente de actos o*

¹⁷ Ibidem. p. 1119.

¹⁸ Diario de los Debates de fecha 19 de enero de 1971. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Número 4. 4ª época. Diciembre de 2006.

determinaciones que en su mayoría afectan a personas pertenecientes a los sectores menos favorecidos de la población y, por ello, es preciso que se le facilite el medio de hacer valer sus inconformidades y sus quejas; que se les atienda con amplio espíritu de equidad y con el verdadero propósito de poner la justicia al alcance del pueblo sin formalismos que lo estorben ni tecnicismos que lo dificulten”¹⁹

Así pues, a nuestro parecer, la justicia administrativa se entendió en ese tiempo como la base sustantiva para garantizar y consolidar el estado de derecho, como una práctica cotidiana que constituyera un importante instrumento para que los actos administrativos del poder público del Distrito Federal respetaran las garantías constitucionales de legalidad.

Por lo antes expuesto, es imprescindible tener presente la génesis del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las razones que le dieron vida, los propósitos de su creación, el objeto de su misión tanto en el presente como en un futuro mediano; perderlo de vista, representaría una negligencia humana que desdeñaría las fatigantes jornadas de lucha que tuvieron que transcurrir, desde el campo de batalla a la tribuna legislativa, pasando por el rigor de la cátedra y el silencio de las bibliotecas, para que el Distrito Federal y, particularmente sus habitantes, contaran con una institución madura encargada de resolver las controversias suscitadas entre autoridades y particulares estimadas por estos últimos, violatorias de los principios que la ley fundamental mexicana prevé.

Las raíces de esta institución de impartición de justicia se entretejen en una idea de reparación de la injusticia del poder público; en una necesidad colectiva de que las actuaciones de las autoridades administrativas se vean restringidas por el marco jurídico que precisamente les da vida y legitimación, donde su actuar esté sujeto al principio de legalidad.

Un tribunal especializado creado merced a la buena voluntad de ciertos personajes de la política y la academia mexicana no es poca cosa, mucho menos cuando se pone al servicio de los ciudadanos del Distrito

¹⁹ Ibidem p. 19

Federal, quienes lo mantienen vigente mediante el pago de sus impuestos y de su demanda perenne de justicia administrativa.

Es oportuno recordar lo hecho. Es pertinente subrayar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que vio la luz en el mes de marzo de 1971, fue concebido como un órgano autónomo, sujeto a un procedimiento ágil con formalidades mínimas, con posibilidades de obtener la suspensión del acto impugnado y así mismo de suplir la queja deficiente. Lo anterior a efecto de apuntalar la conciencia de aquellas personas que opinen que su misión está caduca, pretendiendo cercenar su génesis con argumentos sin bases y estudios sólidos, pasando por alto el alcance social de sus fallos y los fines de su existencia en el ámbito jurídico del Distrito Federal.

Finalmente, conviene evocar las palabras del Ministro Juan Díaz Romero, Magistrado fundador del Tribunal en comentario, que con motivo del XXXV aniversario de la instauración de ese Órgano Colegiado, pronunció a guisa de mensaje el día 12 de Julio del 2006, haciendo alusión a sus orígenes de la manera siguiente:

“Recuerdo con gran cariño esos primeros momentos en que los magistrados encaramos la responsabilidad de hacer que ese tribunal, entonces desconocido, empezara a dar sus primeros pasos; cómo en los primeros días, nos dedicamos a pegar avisos al público explicando qué era dicha Institución y cuál era su competencia; asimismo cómo hicimos los formularios de demandas a los que nos obligaba la Ley e incluso salíamos a las puertas del Tribunal a repartir estos documentos y a invitar a quienes pasaban para que promovieran alguna demanda en contra de las autoridades administrativas del entonces Departamento del Distrito federal (...) el tribunal de 1971 era, en esos momentos, la punta de la ola de lo contencioso administrativo (...) por eso cuando a veces se oyen voces de que éstas y otras instituciones jurisdiccionales se engloben y se hagan depender de los Poderes Judiciales, tal vez se esté perdiendo de vista que la proliferación de estos órganos de lo Contencioso Administrativo demuestra que están funcionando correctamente pese a todos los obstáculos que encuentran en el cumplimiento de

*sus fallos, porque lo principal para los gobernados no es que tengan el respaldo del sistema judicialista, sino que por una parte, los tribunales administrativos actúen con autonomía y apego a derecho, y que por la otra, los titulares de la Administración Pública, respetuosos del Estado de Derecho, acaten y hagan cumplir las resoluciones de los tribunales: Ésta es la clave.*²⁰

V.- ESTRUCTURA ORGÁNICA Y COMPETENCIA.

De conformidad con el artículo 2° de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ese órgano jurisdiccional se compone por una sala superior, integrada por siete magistrados nombrados en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y por tres salas ordinarias con tres magistrados cada una. El artículo en cita además prevé la posibilidad de crear salas auxiliares integradas por tres magistrados cada una, cuando el servicio y las necesidades así lo requieran. Actualmente, ese órgano colegiado funciona con una estructura básica de una sala superior, tres salas ordinarias y dos salas auxiliares.

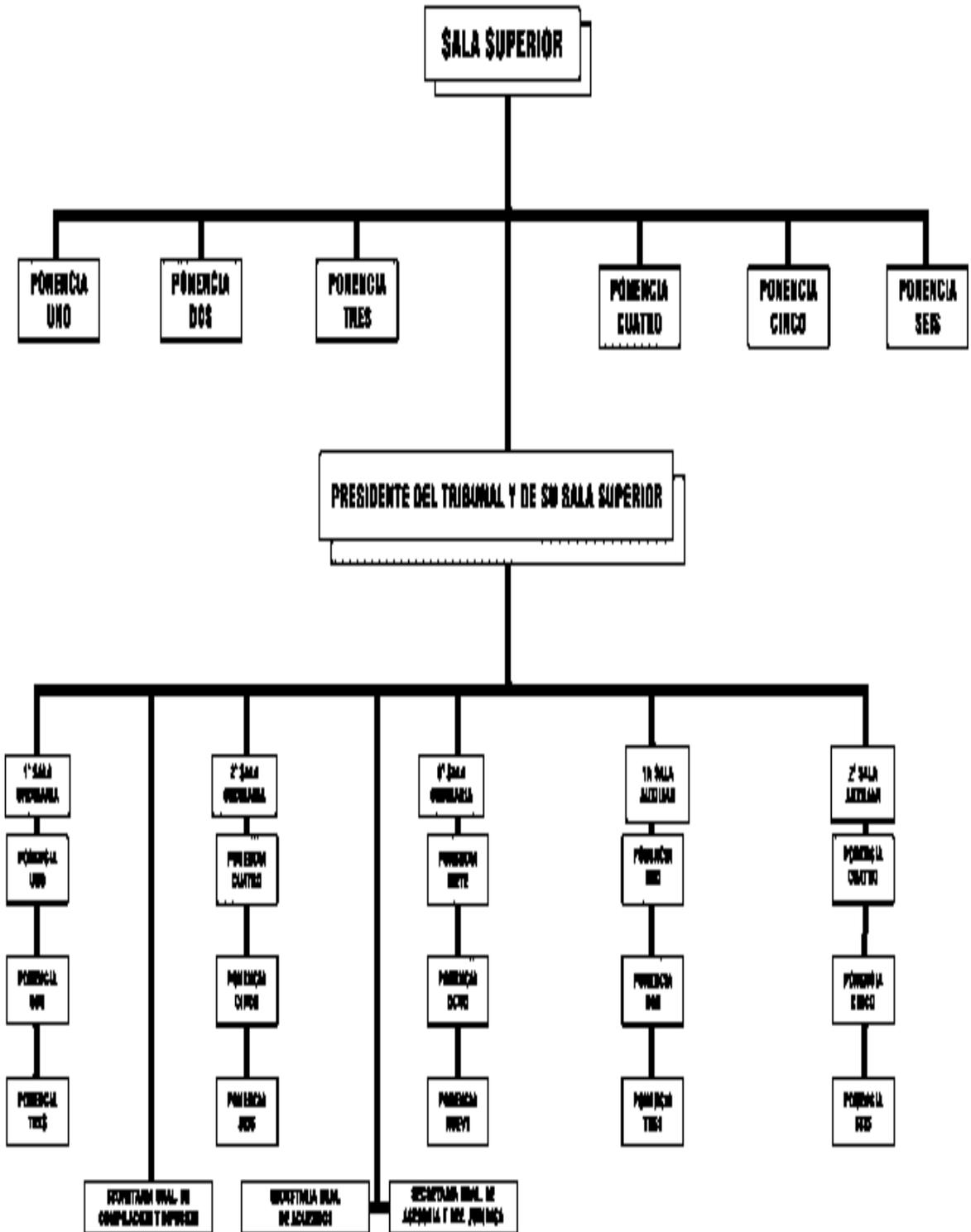
El artículo 5° de la ley supracitada dispone que dicho órgano colegiado contará con un magistrado presidente, que es al mismo tiempo de la sala superior, quien es elegido por ésta. La duración de su cargo es de cuatro años, sin posibilidad de ser reelegido para el período inmediato. A su vez, cada una de las salas ordinarias y auxiliares también contará con un magistrado presidente, elegido cada dos años por la sala juzgadora respectiva. Los magistrados presidentes tanto de las salas ordinarias como de las salas auxiliares en igual de circunstancias no pueden ser reelegidos para el próximo período.

²⁰ Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Número 4. 4ª época. Diciembre de 2006. Págs. 34 y 35

Por su parte, el artículo 6° establece que la elección del magistrado presidente de ese órgano jurisdiccional le corresponde a la sala superior en la primera sesión del año que corresponda (lo anterior cada cuatro años), por su parte, las salas ordinarias y auxiliares eligen al respectivo magistrado presidente en la primera sesión del año que corresponda.

Antes de continuar con el análisis de la competencia del Tribunal en mención, estimamos pertinente presentar el siguiente organigrama relativo a la estructura actual con la que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D.F.



Por otro lado, los artículos 20 y 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establecen la competencia tanto de su sala superior como de las salas ordinarias, respectivamente:

“Artículo 20.- Es competencia de la Sala Superior:

- I.- Fijar la Jurisprudencia del Tribunal;
- II.- Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas;
- III.- Resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las Salas Ordinarias y Auxiliares;
- IV.- Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior;
- V.- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley;
- VI.- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados del Tribunal y, en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlos; y
- VII.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes.”

“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 establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;

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

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

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

X.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;

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

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

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

A su vez, el Reglamento Interior en su artículo 2º dispone:

“Artículo 2.- Corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el despacho de los asuntos que expresamente le confiere la Ley de la materia y demás ordenamientos legales aplicables.”

Algunos ordenamientos jurídicos del Distrito Federal que prevén el juicio contencioso administrativo como medio de impugnación en contra de los actos que regular, son:

- Código Financiero del Distrito Federal.
- Ley Ambiental del Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal.
- Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.
- Reglamento para el Ordenamiento del Paisaje Urbano del Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal.
- Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

VI. BOSQUEJO DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

En términos generales las reglas procesales a que deben sujetarse los juicios que se ventilen ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pueden resumirse de la manera siguiente:

1) Se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento señalado en el Título Segundo, Capítulo Segundo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que entre sus medulares

formalidades determina que a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe la ley en referencia, el procedimiento se resolverá conforme a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal al Código Financiero del Distrito Federal y en su caso al Código Fiscal de la Federación en lo que resulten aplicables.²¹

2) En el juicio contencioso administrativo se denominan partes al actor y demandado; el primero de ellos, es el sujeto de la pretensión deducida en la demanda y el segundo, es aquél a quien se le exige el cumplimiento de la obligación que se deduce de la pretensión planteada por la parte actora.

El artículo 33 de la Ley en comento, dispone o identifica con exactitud quiénes son partes en el juicio contencioso administrativo, precepto normativo que se transcribe a continuación y que se encuentra contemplado bajo el Título Segundo, “Del Procedimiento”, Capítulo Segundo, denominado “De las Partes”, el cual reza literalmente de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 33.- Serán partes en el procedimiento:

I.- El actor;

II.- El demandado. Tendrán ese carácter:

A) El Jefe del Distrito Federal, los Secretarios del Ramo, los Directores Generales, así como las autoridades administrativas del Distrito Federal que en razón de su esfera de competencia intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnado;

B) Los Delegados, Subdelegados y en general las autoridades de las Delegaciones Políticas a cuya esfera directa de competencia corresponda la resolución o el acto administrativo impugnado;

C) Las autoridades administrativas del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de las resoluciones o actos que se impugnen;

D) El Gerente General de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal;

E) La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad

²¹ Cfr. artículo 25 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal.

administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 fracción IX de esta Ley; y

F) Las autoridades de la administración pública Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada del Distrito Federal.

III.- El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal o que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante.

En los juicios de nulidad que versen sobre la materia de uso de suelo, utilización de la vía pública y giros mercantiles, los Comités Vecinales tendrán invariablemente el carácter de terceros perjudicados, por lo que deberán ser notificados dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del escrito inicial del juicio de que se trate, respecto a la Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional que corresponda, a fin de que interpongan los medios de prueba y de defensa que procedan.”

Como se desprende del artículo anteriormente transcrito el actor podrá ser toda aquella persona que ha sido vulnerada en su esfera jurídica por un acto de autoridad de la administración pública del Distrito Federal que adolezca, por ejemplo, de la debida fundamentación y motivación. Ahora bien, indica el citado precepto que la autoridad demandada será en primer lugar, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (anteriormente Jefe del Departamento del Distrito Federal hasta diciembre de 1997), así como aquellas que tengan el carácter tanto de autoridades ordenadoras como ejecutoras de los actos de naturaleza administrativa que causen agravios al particular en el Distrito Federal. Comprende también no sólo a los subalternos que ejecuten o traten de ejecutar los actos que se impugnan, sino a sus superiores jerárquicos que ordenen dicha actuación, o en cuya esfera de competencia se dicte el acto materia de la controversia.

En cuanto al tercero perjudicado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que en materia administrativa, lo es quien reúna las

siguientes características:

- 1.- Es tercero perjudicado en el juicio contencioso administrativo aquél que haya intervenido como contraparte en el procedimiento que antecedió al acto que se impugna, en el caso que dicho acontecimiento se haya seguido en forma de juicio y;
- 2.- Que sea titular de un derecho protegido por la ley, del cual resultara privado o afectado.

Ahora bien, de acuerdo con el citado numeral 33, fracción III de la Ley en análisis, el tercero perjudicado será cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones que dicte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o que tenga un interés contrapuesto a las pretensiones del demandante.

En virtud de lo anterior, en términos de los artículos 4º, 80 y 98 fracción I de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, los comités vecinales respecto de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional que corresponda en el Distrito Federal, invariablemente tendrán el carácter de terceros perjudicados para efectos del juicio de nulidad.

Por otra parte, hasta antes de la reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 2004, el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establecía que sólo era necesario acreditar fehacientemente el interés legítimo de la persona que demandara en juicio la nulidad de la resolución o acto administrativo de que se tratara. En virtud de lo anterior, y para una mejor comprensión del tema, se transcribe a continuación el artículo 34 de la ley en cita, bajo el Título Segundo, "Del procedimiento", Capítulo Segundo, denominado "De las Partes", precepto legal que literalmente disponía lo siguiente:

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

Como se advierte, el artículo transcrito en su redacción original, categóricamente disponía que para la procedencia del juicio de nulidad sólo era necesaria la existencia del interés legítimo y no del interés jurídico; lo anterior, para intervenir válidamente en el juicio contencioso administrativo. Esto constituyó un gran avance ya que abrió las puertas hacia una verdadera y oportuna justicia contenciosa administrativa en el Distrito Federal. Con base en el interés legítimo, no sería indispensable contar además con un derecho tutelado, es decir, con una concesión, licencia, permiso, autorización o aviso; sino que únicamente, bastaría acreditar que la pretensión que se dedujera contara con un fundamento o respaldo normativo.

Sobre el tema, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal supracitado ya se ha pronunciado mediante la jurisprudencia número dos de la tercera época, aprobada en sesión plenaria de 16 de octubre de 1997, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 8 de diciembre del mismo año, cuya voz y texto nos enseñan lo que sigue:

“INTERES LEGITIMO Y FORMA DE ACREDITARLO.- Cuando un acto de autoridad afecta directa o indirectamente los derechos de una persona física o moral, causándole agravio, y la ley la faculta para impugnarlo, se configura el interés legítimo, que podrá acreditarse ante este Tribunal con cualquier documento legal o cualquier elemento idóneo que compruebe fehacientemente que se trata de la agraviada.”

En atención a lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente jurisprudencia visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XVI, del mes de diciembre de 2002, página 242 cuya voz y síntesis es al tenor siguiente:

“INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL

DISTRITO FEDERAL. De acuerdo con los artículos 34 y 72, fracción V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para la procedencia del juicio administrativo basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del actor, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad de ese acto, resultando intrascendente, para este propósito, que sea, o no, titular del respectivo derecho subjetivo, pues el interés que debe justificar el accionante no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asiste para iniciar la acción. En efecto, tales preceptos aluden a la procedencia o improcedencia del juicio administrativo, a los presupuestos de admisibilidad de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; así, lo que se plantea en dichos preceptos es una cuestión de legitimación para ejercer la acción, mas no el deber del actor de acreditar el derecho que alegue que le asiste, pues esto último es una cuestión que atañe al fondo del asunto. De esta forma resulta procedente el juicio que intenten los particulares no sólo contra actos de la autoridad administrativa que afecten sus derechos subjetivos (interés jurídico), sino también y de manera más amplia, frente a violaciones que no lesionen propiamente intereses jurídicos, ya que basta una lesión objetiva a la esfera jurídica de la persona física o moral derivada de su peculiar situación que tienen en el orden jurídico, de donde se sigue que los preceptos de la ley analizada, al requerir un interés legítimo como presupuesto de admisibilidad de la acción correspondiente, también comprende por mayoría de razón al referido interés jurídico, al resultar aquél de mayores alcances que éste.”

Por otro lado, el artículo 26 de la Ley que rige a ese Tribunal Administrativo, precisa que no procederá la gestión oficiosa, por tanto, quien promueva a nombre o en representación de otro, deberá acreditar su personalidad al momento de presentar su escrito inicial de demanda o en el proemio del oficio de contestación a la demanda.

Por su parte, el diverso 35, claramente establece que las partes podrán autorizar para oír y recibir todo tipo de notificaciones en su nombre a

cualquier persona con capacidad legal para ello, quedando facultada para interponer los medios de defensa que estime apropiados, ofrezca y rinda pruebas y por extensión alegue lo que a su derecho convenga en la audiencia de ley respectiva. Si existiesen varios actores, terceros perjudicados o autoridades demandadas, igualmente designarán a sus respectivos representantes comunes.

No obstante, la representación legal constituye una especie de mandato especial, limitado a los actos que la propia disposición normativa disponga. Sin embargo, surgió la problemática para determinar si una persona ya autorizada legalmente en el escrito inicial de demanda o en el oficio de contestación a la misma, en los términos que este artículo señala, está en condiciones de desahogar una prevención o requerimiento. La solución que ha adoptado la jurisprudencia de los tribunales federales se considera aplicable y demostrativa en la materia, la cual ha definido y distinguido los casos en los cuales interviene un representante legal desahogando una prevención. Dicho criterio de jurisprudencia ha establecido que, en primer lugar, la citada representación legal debe ser reconocida tácita o expresamente por el juzgador. En segundo lugar, el autorizado puede desahogar prevenciones cuando se trate sólo de cuestiones que no impliquen manifestación directa del quejoso, como la presentación de copias faltantes, pero si se requiere de alguna precisión por lo que hace a la demanda, ésta sólo puede ser hecha por el accionante del juicio o el representante legal.

Respecto a la representación legal que se haga en cuanto a las autoridades demandadas, ésta les corresponde exclusivamente a las unidades administrativas cuya competencia o área de atribuciones sea la indicada.

Sobre tales consideraciones, la representación legal a que se ha aludido, terminará una vez que se haya revocado el nombramiento respectivo o en su caso, hasta que haya sido ejecutoriada la sentencia pronunciada por la Sala de Primera Instancia.

A) De las Notificaciones y de los Términos.

La notificación es la forma, manera o procedimiento marcado por la Ley a través de la cual el órgano jurisdiccional pone en conocimiento de las partes o de terceros, cierta resolución o cualquier acto procesal.

En palabras del maestro Cipriano Gómez Lara, la notificación personal es aquella que “(...) debe hacerse generalmente por el Secretario Actuario del Juzgado u órgano jurisdiccional teniendo frente a sí a la persona interesada y comunicándole de viva voz la noticia que deba dársele (...)”²² (lato sensu).

En esa perspectiva, la notificación personal debe entenderse como aquella que “(...) se hace por el notificador de palabra viva ante la presencia física del destinatario de la notificación (...)”²³ (stricto sensu).

La notificación por correo certificado con acuse de recibo, debe entenderse como aquel medio de comunicación dirigido a las partes, los peritos y los testigos, que se envía debidamente certificado y por duplicado para que la oficina que lo transmita devuelva éste último sellado, debiéndose agregar al expediente.

La notificación por lista es aquella en la que los proveídos de trámite, resoluciones o avisos, se relacionan debidamente y se colocan en los estrados ubicados en la entrada de cada sala.

Atento a lo anterior, en términos de los artículos 36 a 39 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tanto la parte actora en su escrito inicial de demanda como la autoridad en su respectivo oficio de contestación, señalarán con precisión el domicilio con residencia en el Distrito Federal a efecto de que sea precisamente ahí, donde se les localice por el secretario actuario, a fin de que éste les haga sabedores de las resoluciones que emita dicho órgano jurisdiccional. Así mismo, deberán de dar aviso

²² GÓMEZ LARA, Cipriano. “Teoría General del Proceso”, México, Ed. UNAM, 1974, p. 111.

²³ Ibidem. p. 111.

oportunamente a este ente de justicia cuando por cualquier circunstancia decidan cambiarlo, indicando con exactitud la dirección del último domicilio en el que han de recibir todo tipo de notificaciones.

Las notificaciones que se practiquen a las autoridades demandadas deberán entenderse personalmente o a través de sus representantes legales. Cuando exista imposibilidad jurídica y material expresada por el secretario actuario para practicar dicha diligencia de manera personal, ésta se efectuará mediante lista de estrados o por correo certificado con acuse de recibo; en este caso, la pieza postal deberá depositarse en las oficinas de correo al día siguiente hábil de la fecha de la razón asentada por el actuario de la sala juzgadora respectiva, en la que se hará constar detalladamente los motivos por los cuales no se pudo realizar la notificación personalmente.

Las notificaciones también deberán de hacerse personalmente a los particulares cuando se trate de la primera que se lleve a cabo en el juicio de nulidad, cuando se trate de una resolución definitiva, cuando se haya dejado de actuar durante más de sesenta días hábiles, cuando así lo estime conveniente el tribunal por tratarse de un caso urgente y exista motivo suficiente para hacerlo o cuando se encuentre presente en el recinto del citado tribunal administrativo dentro de las veinticuatro horas siguientes de que se haya pronunciado la sentencia en primera instancia y resolución al recurso de apelación en segunda instancia.

El último de los medios de comunicación regulados por la ley de la materia, es decir, la notificación practicada mediante lista de estrados, tiene lugar cuando por cualquier circunstancia no es encontrada la persona a quien deba hacerse sabedora de cierta resolución, con la salvedad de que si se trata de la primera notificación se deberá de dejar citatorio al interesado para que se efectúe dicha diligencia en una hora fija del día hábil siguiente, de lo contrario, dicha notificación se hará por lista autorizada mediante estrados, misma que se fijará para su publicación a partir de las trece horas en sitio visible dentro del recinto de ese tribunal.

Empero, las partes que consideren haber sido afectadas por una notificación irregular, podrán solicitar su nulidad ante la sala que conozca del asunto, antes de que se dicte sentencia. La sala de primera instancia deberá resolver de plano, sin formar el expediente para tal efecto. En caso de que la sala a quo resuelva que efectivamente existieron irregularidades en la realización de la notificación, y por lo tanto, declare su nulidad, repondrá el procedimiento desde el momento de dicha irregularidad.

En relación con los términos procesales, el artículo 44 de la ley que norma a ese órgano colegiado, precisa que se contarán por días hábiles, es decir, aquellos que son fijados por la ley para estar en aptitud de substanciar y resolver los juicios contenciosos administrativos y que acertadamente el diverso 38 de la ley de la materia define al señalar que son hábiles todos los días del año excepto los sábados y domingos, días festivos y aquellos en los que se suspendan las labores por acuerdo emitido por la sala superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o por así determinarlo diversas disposiciones legales.

Finalmente, cabe señalar que los términos empezarán a computarse a partir del día siguiente hábil al en que surta sus efectos la notificación, que de ninguna manera serán improrrogables y que se incluirá en el cómputo de los mismos el día de su vencimiento.

B) De los Impedimentos.

El ejercicio que desempeñan los tribunales se ve limitado a la competencia propia del órgano jurisdiccional. Sin embargo, existe otra limitante referida a la persona del juzgador. La existencia de uno o varios impedimentos establecidos claramente en la ley, dadas las relaciones personales que un juzgador mantiene por obvias razones con el mundo exterior. Estos impedimentos inhiben la práctica antiética relativa a que un juez resuelva con parcialidad el asunto sometido a su conocimiento en atención a un interés particular con alguna de las partes. La legislación procesal establece que en

principio, el juzgador (en ocasiones los secretarios de acuerdos), deben manifestar la existencia de dichos impedimentos, con el objeto de omitir conocer el negocio que ante ellos se plantea. Consecuentemente, la manifestación de un impedimento que hace un Juzgador es lo que se denomina “excusa”.

El artículo 46 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, bajo el Título Segundo, “Del procedimiento”, capítulo cuarto, denominado “De los impedimentos”, precisa las hipótesis por las que se actualiza la figura jurídica del impedimento, como se advierte de su transcripción:

“ARTÍCULO 46.- Los Magistrados y Secretarios de las Salas, estarán impedidos para actuar y deberán excusarse en los siguientes casos:

- I.-** Si son cónyuges o parientes consanguíneos o afines de las partes o de sus representantes en línea recta sin limitación de grado; dentro del cuarto grado, en lo colateral por consanguinidad, o dentro del segundo en lo colateral por afinidad;
- II.-** Si tuvieren interés personal en el asunto que motive el juicio;
- III.-** Si han sido representantes de cualquiera de las partes en el mismo asunto;
- IV.-** Si tuvieren amistad o enemistad manifiesta con cualquiera de las partes o sus representantes;
- V.-** Si han intervenido en la formulación o emisión del acto impugnado o en la ejecución del mismo;
- VI.-** Si son partes en un juicio similar, pendiente de resolución por parte del Tribunal; y
- VII.-** Los demás que señalen el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Incorre en responsabilidad el Magistrado o Secretario que siendo impedido para intervenir en un negocio no se excuse, o que no estándolo pretenda excusarse en causas diversas de las señaladas.”

Por tal razón, cuando los funcionarios jurisdiccionales tengan un impedimento legal o no se excusaren tan pronto conozcan de la causa, las partes podrán hacer valer la recusación.

Figura jurídica que proviene del latín “recusare” que significa rehusar o rechazar; se trata de una institución ligada a la independencia de los juzgadores respecto del problema planteado y a las partes litigantes. Cuando el magistrado tiene interés tanto en el negocio como al existir vínculos con cualquiera de las partes litigantes, debe estar resuelto a dejar de conocer de la controversia debido a que los lazos o los vínculos familiares, religiosos, de amistad, enemistad o la dependencia económica son factores que trascienden e impiden a cualquier ser humano ser imparcial en sus juicios, y como la parcialidad trae como consecuencia la injusticia, ello impediría la realización del fin inmediato, es decir, el resolver con imparcialidad la controversia planteada.

Cuando se declara procedente la recusación termina la jurisdicción del magistrado o en su caso del secretario de acuerdos para conocer e intervenir en ese negocio. Si se declara improcedente la causa de recusación, el magistrado recusado seguirá en el conocimiento del negocio, aplicándose las sanciones que se establecen para quienes promuevan una recusación con causa y no la demuestren.

C) De la Demanda y Contestación.

La demanda se define como “(...) el primer acto de ejercicio de la acción, mediante el cual, el pretensor acude ante los tribunales persiguiendo que se satisfaga su pretensión (...)”²⁴.

Para que el magistrado instructor en turno haga una correcta y veraz interpretación de la demanda, es preciso además que se conduzca con perspicacia en aras de garantizar una adecuada impartición de justicia; y para mejor proveer ésta –la demanda- deberá ser clara, precisa, congruente y

²⁴ GÓMEZ LARA, Cipriano. “Derecho Procesal Civil”, 6ª. ed., México, Ed. Oxford, 2001, p. 35.

sistemática ya que ello redituará en gran medida en que el Juzgador en turno realice una adecuada interpretación de la misma, pues de lo contrario, aún cuando éste cuente con las mejores herramientas jurídicas para resolver el negocio planteado, si la demanda es oscura o irregular, será imposible que las pretensiones que haga valer el actor sean comprendidas y en consecuencia, atendidas.

Es importante también considerar el supuesto en que la demanda sea presentada por las autoridades del Gobierno del Distrito Federal cuando promuevan el juicio de lesividad, cuyo objetivo es solicitar la nulidad de la resolución que favorezca a un particular dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se haya notificado la resolución favorable, pues las mismas características de claridad, precisión, congruencia y sistematización, deberá tener la demanda elaborada por la autoridad respectiva.

En esa tesitura, el artículo 50 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece los requisitos formales que deberá de contener el escrito inicial de demanda.

Dicho precepto se localiza en el Título segundo, “Del procedimiento”, Capítulo quinto, denominado “Demanda y contestación”, el cual reza de la siguiente manera:

“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 pudiese 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 demás partes.”

En el escrito inicial de demanda, deberán ofrecerse las pruebas que se estimen apropiadas para acreditar fehacientemente su dicho, a menos que surgieran con posterioridad pruebas supervenientes, que podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta la audiencia de ley.

En términos del artículo 54 de la ley del tribunal en cita, el proveído en el que se pronuncie la admisión será dictado por el magistrado presidente de la sala de primera instancia que le corresponda conocer del asunto; empero, si el escrito inicial de demanda es oscuro o no cumplimenta los requisitos formales a que se refiere el precepto normativo transcrito con antelación, el magistrado presidente de la sala ordinaria o auxiliar que le corresponda conocer del asunto, con fundamento en el artículo 54 fracción III de la ley que regula a este órgano jurisdiccional, deberá prevenir al actor para que subsane las irregularidades detectadas en un término improrrogable de cinco días hábiles, contado a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación respectiva. Si pese al dictado de la prevención el promovente no la subsana o aclara en tiempo y forma, la demanda se desechará en términos del artículo 54 fracción III de la ley de la materia.

Efectivamente, si el magistrado presidente de la sala del conocimiento encontrara motivo suficiente e indudable de improcedencia, desechará la demanda. El “motivo manifiesto e indudable de improcedencia” se refiere, a circunstancias que no pueden ser subsanables; es decir, si el acto que se impugna no proviene de una autoridad del Gobierno del Distrito Federal o se trata de una resolución donde se haya configurado el consentimiento tácito, porque ha transcurrido en exceso el término que establece el artículo 43 de la ley que regula a ese tribunal para entablar el juicio de nulidad, es

evidente que la improcedencia ya no es superable y por lo tanto, existe un motivo manifiesto e indudable para el desechamiento de la demanda. Sin embargo, si en la demanda no se acredita fehacientemente el interés legítimo o no apareciere el acto o resolución que se pretende impugnar, pero se ofrecen elementos de convicción que permitan demostrar la existencia de éstos, entonces, aún cuando suceda lo anterior, no podrá desecharse el escrito inicial de demanda, ya que puede ser que en el transcurso del procedimiento puedan ser subsanables tales deficiencias.

En contra de los proveídos en que se pronuncie el desechamiento de la demanda, procede el recurso de reclamación; dicho recurso debe ser del conocimiento de la sala natural a la cual pertenezca o se encuentre adscrito el magistrado presidente que lo haya dictado, en términos de los artículos 54 fracción III, segundo párrafo y 84, ambos de la ley de la materia.

Si la demanda no presentase irregularidades o éstas hayan sido debidamente subsanadas en tiempo y forma, el magistrado presidente de la sala de primera instancia la admitirá dictando el proveído correspondiente, en el que se ordenará se emplace a juicio a las autoridades señaladas por el actor como demandadas o en su defecto, las autoridades cuya participación en la emisión del acto impugnado se desprenda del mismo, para que a su vez produzcan su contestación en un término improrrogable de quince días hábiles a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación; asimismo, se señalará con precisión en dicho proveído si se concede o no la suspensión solicitada por el actor, se admitirán las pruebas que haya ofrecido y acompañado a su escrito inicial de demanda y además, se señalará el día y la hora para que tenga verificativo la audiencia de ley, la cuál no podrá exceder de veinte días hábiles después de la fecha de admisión.

Una vez admitida la demanda, el magistrado presidente de la sala del conocimiento designará al magistrado instructor quien estará encargado de tramitar y substanciar el juicio contencioso administrativo hasta el cierre de la etapa de instrucción.

Ahora bien, por lo que respecta al escrito de contestación a la demanda, ésta puede conceptuarse como “(...) aquel acto jurídico en virtud del cual el demandado a su vez da respuesta a la demanda (...)”²⁵, en el que se referirá a cada uno de los hechos en el que el actor funde su petición, invocará todas las excepciones que tenga a su favor y ofrecerá las pruebas que estime pertinentes con el objetivo de acreditar su dicho, conforme al artículo 55 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la contestación deberá producirse dentro del término ineludible de quince días hábiles a partir del día siguiente al en que haya surtido sus efectos la notificación del proveído que admita a trámite la demanda.

Es importante mencionar que la ley de la materia no precisa los requisitos formales que debe contener el oficio de contestación a la demanda, pero se infiere que deberá reunir los requisitos que precisa el numeral 50 de la citada ley, debidamente adecuados, a saber:

- 1.- Nombre de las autoridades demandadas y de las personas que legalmente las representen;
- 2.- Domicilio de las autoridades demandadas para oír y recibir todo tipo de notificaciones;
- 3.- Las consideraciones que a su juicio demuestren que se ha extinguido el derecho que el actor tenía para apoyar su demanda, es decir, invocar las causales de improcedencia o de sobreseimiento que en el caso se actualizan; lo anterior, en términos de los artículos 72 y 73 de la Ley que norma a ese Órgano Colegiado;
- 4.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso;
- 5.- Refutación de las consideraciones de derecho en las que el actor funde su pretensión;

²⁵GÓMEZ LARA, Cipriano. Op.cit. p. 38.

6.- Las pruebas que ofrezca y;

7.- La firma de la propia autoridad, de quien promueva a su nombre o legalmente las represente.

Todas las pruebas que ofrezca la parte demandada deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos que se pretendan acreditar, y además, expresarán las razones por las que estime que con dichas probanzas demostrarán sus afirmaciones.

Tratándose de las pruebas pericial y testimonial, se precisarán los hechos que se pretende acreditar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos nombrados al efecto.

La autoridad demandada deberá adjuntar a su contestación lo siguiente:

- a)** Copias simples del oficio de contestación y de los documentos que acompañe, para el actor y para el tercero perjudicado señalado en la demanda, si lo hubiere;
- b)** El documento en copia certificada con el que acredite su personalidad en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- c)** En su caso, el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por la autoridad demandada;
- d)** De ser necesario, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la prueba pericial ofrecida por el demandante y, por último;
- e)** Las pruebas documentales que ofrezca y anexe a su escrito de contestación a la demanda.

Es apropiado señalar que la autoridad, en la contestación que formule o hasta antes del cierre de la instrucción, podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

Finalmente, si la autoridad demandada no contestara dentro del término señalado en el artículo 55 de la ley en cita, el magistrado instructor

declarará precluido su derecho para hacerlo, en consecuencia, se tendrán por confesos los hechos que le hayan sido imputados por el actor.

D) De la Suspensión.

Diversos estudiosos de la materia conciben a la suspensión como aquella medida cautelar consistente en que temporalmente no se ejecute el acto administrativo o de que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentren hasta en tanto se resuelva en definitiva el juicio de nulidad que se ventile ante el órgano jurisdiccional de que se trate.

La suspensión del acto impugnado, se encuentra regulada en el artículo 58 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, bajo el Título segundo, "Del procedimiento", Capítulo sexto, "De la suspensión", precepto que señala categóricamente que la suspensión a la ejecución de los actos impugnados deberá acordarla de inmediato el magistrado que conozca del asunto, de acuerdo a la reforma al artículo en estudio, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de julio de 2007. La petición de suspensión podrá hacerse en el libelo inicial de demanda o en escrito presentado con posterioridad, siempre y cuando sea antes del cierre de la instrucción.

El mismo numeral 58 se refiere en general a "los actos impugnados", de lo que se infiere que cualquier tipo de acto de autoridad será objeto de suspensión, independientemente de su naturaleza jurídica y contenido, siempre que se trate del acto en contra del cual se promueve el juicio, y únicamente respecto de la autoridad que lo emitió o de la que tenga a cargo su ejecución.

Si el acto impugnado se refiere a multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, en términos del artículo 60 de la ley que rige a ese órgano jurisdiccional, será concedida la suspensión de forma automática si se otorga garantía suficiente. Dicha garantía deberá efectuarse en cualquiera de las formas que establece el citado artículo 60 de la ley de la materia.

El artículo 59 párrafo tercero del ordenamiento en mención, contiene una norma especial sobre los supuestos por los cuales puede solicitarse la suspensión de la ejecución de los actos de autoridad. Esta disposición normativa tiene lugar sólo cuando el acto de molestia ha sido ejecutado afectando a los particulares en el ejercicio de su única actividad de subsistencia; en todo caso, el magistrado que conozca del asunto "podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia, siempre y cuando dicha actividad constituya su único medio de subsistencia, lo cual debe ser comprobado fehacientemente".

Ahora bien, el artículo 59 párrafo cuarto de la ley estudiada señala expresamente que el magistrado instructor de la sala del conocimiento, "bajo su más estricta responsabilidad", podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, en cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de que se emita la sentencia que dé por terminado en definitiva el juicio contencioso administrativo. En las materias de uso de suelo, utilización de la vía pública y giro mercantil, deberá verificarse la existencia y autenticidad del acto que se impugna realizándose para tal efecto una consulta ciudadana entre aquellos vecinos a los que, de algún modo, afecte la suspensión solicitada, conforme al Título tercero, capítulo IV, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Atento a la exposición de motivos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971, para el otorgamiento de la suspensión de la ejecución de los actos administrativos que solicitara el accionante no se exigirán mayores requisitos de los señalados por el artículo 124 de la Ley de Amparo; sin embargo, los artículos 58 y 59 de la ley vigente, imponen un requisito adicional para conceder la suspensión, que no exige la Ley de Amparo, consistente en condicionar la concesión de la medida cautelar a que se realice una consulta ciudadana, remitiéndonos al efecto a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que establece el mecanismo de consulta a la ciudadanía así como diversos requisitos como el de difundir ésta en los medios masivos de comunicación y una solicitud a las autoridades

administrativas que son las facultadas para convocar la consulta. Por tanto, es evidente que los preceptos aludidos exceden los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión.

Por último, es pertinente señalar que procede el recurso de reclamación en contra del acuerdo que niegue la suspensión solicitada y por extensión al señalamiento de fianzas; recurso que será substanciado y resuelto por la misma sala de origen que haya negado otorgar la suspensión; pero en todo caso, en términos del artículo 59 último párrafo de la ley que regula a ese tribunal, los efectos de la suspensión subsistirán en tanto se mantengan substancialmente las circunstancias que se tuvieron en consideración al haberse concedido, de lo contrario será revocada por el magistrado instructor de la sala en cualquier etapa del juicio. En esa tesitura, el artículo 59 párrafo séptimo del multicitado ordenamiento jurídico, reconoce la posibilidad de revocar la suspensión que se haya concedido "si varían las condiciones en que se otorgó".

El acto por el que se otorga la suspensión a la ejecución de la resolución impugnada produce resultados importantes: la ejecución del acto administrativo quedará sin efectos. El acto de autoridad no producirá sus efectos normales en tanto perdure la suspensión concedida o en la que se haya pronunciado al respecto la sala a quo. Como se advierte el artículo 59 párrafo primero de la Ley en cita establece que la suspensión "tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada".

En vista de estos detalles, la suspensión puede estar sujeta a la condición de la presentación de una garantía para responder de los perjuicios que ocasione. Esto se realizará siempre que se impugne algún crédito fiscal (multas, impuestos, derechos, etcétera). En tales hipótesis la garantía siempre se exige con el fin de asegurar el interés de la hacienda pública del Gobierno del Distrito Federal. La suspensión no producirá efectos si aquélla no se presenta. Pero el particular demandante tendrá la seguridad de que, con la exhibición de dicha garantía, siempre se otorgará la suspensión en los términos

en que se haya solicitado.

La fijación de la cuantía de la garantía se hará por el Magistrado Instructor mediante el proveído de trámite correspondiente, mismo que podrá ser susceptible de ser recurrible mediante recurso de reclamación.

En el supuesto de que se ocasionen daños y perjuicios a terceros por haberse concedido la suspensión solicitada, el magistrado instructor fijará a su buen y prudente juicio el importe de la garantía, pero deberá cubrir todos los daños y perjuicios que realmente puedan derivarse de la suspensión otorgada en su caso.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal vigente, en su artículo 60 refiere esencialmente a la garantía que debe otorgarse cuando la controversia verse respecto de créditos fiscales. La garantía del interés fiscal se podrá otorgar en las siguientes formas:

- I.- Depósito en efectivo;
- II.- Billeto de depósito;
- III.- Prenda o hipoteca;
- IV.- Embargo de bienes o también; ó
- V.- Fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Los fiadores deberán renunciar expresamente a los beneficios de orden y exclusión y someterse también expresamente al procedimiento administrativo de ejecución.

Respecto de la suspensión concedida, cuando se impugnen actos sobre créditos fiscales (multas, impuestos, derechos, entre otros), ésta sólo dejará de surtir sus efectos si la garantía no se otorga dentro de los cinco días hábiles siguientes al en que quede notificado el auto que la haya concedido.

E) De las Pruebas.

Una de las etapas más importantes del juicio contencioso administrativo es la fase probatoria, que tiene lugar única y exclusivamente ante la sala del conocimiento, la cual tiene la facultad de acordar de oficio el desahogo de las pruebas que estimen conducentes a la mejor decisión del asunto, notificando oportunamente a las partes a fin de que puedan intervenir - si así conviene a sus intereses-, además de practicar la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria.

En principio, aplicando las reglas generales, son objeto de prueba los hechos dudosos o controvertidos y no las normas jurídicas. El artículo 76 fracción I de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece que se admitirán "las relacionadas con los puntos controvertidos", y el numeral 67 del cuerpo normativo aludido dispone categóricamente que "los hechos notorios no requieren prueba".

Ahora bien, para que sea posible el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, es necesario llevar a cabo ciertos actos en preparación de las mismas, como el de obtener la expedición de copias certificadas de documentos públicos, el nombramiento de peritos, etcétera; supuestos que se encuentran regulados en los artículos 68, 69, 70 y 71 de la ley de la materia. Cabe la posibilidad de diferir la celebración de la audiencia de ley cuando las autoridades a quienes les sean solicitadas copias certificadas de los documentos ofrecidos como prueba, se nieguen a expedirlas, o no las remitan con oportunidad, ante lo cual, la sala juzgadora tiene facultad para requerir a la autoridad respectiva a fin de que exhiba tales probanzas a más tardar el día de la audiencia de ley.

En ese orden de ideas, todo medio de prueba habrá de sujetarse a lo siguiente:

- ❖ Los actos deben constar por escrito. Cuando alguna prueba al desahogarse, se haga verbalmente, como la declaración de testigos, se harán constar en el acta correspondiente únicamente las respuestas y

no las preguntas y repreguntas que se realicen oralmente durante la audiencia de ley.

- ❖ Las actuaciones deben ser redactadas en español.
- ❖ Las partes deberán proponer las pruebas tanto en el escrito inicial de demanda como en la contestación de la misma, salvo las pruebas supervenientes, que podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta la audiencia respectiva, con ciertas excepciones. No se admitirán las que el actor debió rendir y que no aportó durante el procedimiento administrativo substanciado ante las autoridades responsables con motivo de los recursos de inconformidad o revocación, según sea el caso.

En cuanto al desahogo de las pruebas, éste se llevará a cabo durante la realización de la audiencia de ley conforme a las reglas normativas que dispone el artículo 76 del multicitado ordenamiento jurídico.

La sala juzgadora valorará las pruebas según su prudente arbitrio, con excepción de las pruebas documentales públicas e inspección judicial, que siempre harán prueba plena.

Por su parte, el artículo 65 de la ley de la materia, señala que será admisible toda clase de prueba, excepto la confesional y las que resulten contrarias a la moral y al derecho.

La pericial tendrá lugar cuando se pretenda probar un hecho que requiera de conocimientos especiales en alguna ciencia o arte, debiendo estar inscritos los peritos en algún colegio cuando se trate de profesionistas. Las partes, o en su caso el tribunal, sólo podrán nombrar a peritos que se encuentren registrados en el listado que cada año formulan los colegios de las distintas profesiones. Al ofrecerse esta prueba, se presentarán los cuestionarios que deban contestar los peritos al momento de rendir su dictamen, el cual se presentará hasta la audiencia. El perito tercero será nombrado por la sala que conozca de la controversia en caso de discordia.

En tratándose de la prueba testimonial, sólo será admisible el dicho de tres testigos por cada hecho; si existe cierta imposibilidad para presentarse o se nieguen a declarar éstos, dicho tribunal administrativo los mandará citar con apercibimiento de arresto hasta por quince días o multa por el equivalente a quince días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal; además, la segunda hipótesis prevista en el numeral 71 de la ley a estudio, dispone que en caso de que el actor señale incorrectamente el domicilio que proporcione sea inexacto y de comprobarse que lo hizo con el propósito de retardar el juicio contencioso administrativo, se hará acreedor a una multa equivalente hasta por treinta días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal declarándose por lo tanto, desierta tal probanza.

F) De la audiencia.

La audiencia constituye una fase esencial del procedimiento, en la que tiene lugar el desahogo de las pruebas que hayan sido ofrecidas tanto por el actor como por las autoridades demandadas. Así mismo, las partes formulan alegatos y al término de ello, se cierra de la instrucción, quedando el juicio en aptitud de ser resuelto mediante el dictado de la sentencia respectiva.

La audiencia de ley tendrá lugar en el recinto destinado por la sala de primera instancia celebrándose "el día y hora señalados al efecto", como así lo reza el artículo 75 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. La citación para que se celebre se realizará por el magistrado presidente de la sala a quo mediante proveído en el que se admita, a fin de llevarse a cabo a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes al en que se haya dictado tal proveído, o en caso de que se haya aplazado, dentro de los siguientes veinte días después del diferimiento respectivo.

Constituida la sala juzgadora, el secretario de acuerdos llamará a los litigantes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban intervenir en el juicio, determinándose quiénes deben permanecer en el

recinto y los demás en lugar separado para ser introducidos en su oportunidad. A continuación se practicará el desahogo de las pruebas ofrecidas por cada una de las partes, con sujeción a lo dispuesto por los artículos 64, 65, 66 y 76 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Una vez concluida la recepción de las pruebas ofrecidas, las partes que han comparecido podrán formular alegatos por escrito o en forma verbal; al cabo de ello, el magistrado instructor podrá pronunciar la sentencia y proponer los puntos resolutive; salvo cuando deban tomarse en cuenta un gran número de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para ser emitido en un plazo no mayor de diez días hábiles, debiendo el magistrado presidente de sala del conocimiento dictar el proveído respectivo.

G) De la sentencia.

La sentencia se circunscribirá a lo establecido en el artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; cuando se declare fundada la acción del demandante dejará "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 hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos" (artículo 82 del mismo ordenamiento), en los términos que establezca la propia sentencia.

En ese orden de ideas, la sentencia ha de ser clara, precisa, exhaustiva y congruente con las pretensiones planteadas por las partes; es decir que han de decidirse todas y cada una de las cuestiones hechas valer por el actor y en las que fundamente su pretensión de obtener la nulidad del acto administrativo o fiscal que considere, lesiona su esfera jurídica, y por su parte las que hubiesen hecho valer las autoridades demandadas para que se reconozca la validez del acto o resolución impugnados.

Al respecto, el artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece que las sentencias que pronuncie este Órgano Colegiado deben de contener substancialmente lo siguiente:

- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;
- El examen y valoración de las pruebas;
- La debida fundamentación y motivación;
- Los términos en que deba de ejecutarse la sentencia y, finalmente;
- Los puntos resolutivos.

H) De los recursos.

En todo proceso que se ventile ante un órgano jurisdiccional, existe un principio general de impugnación, o sea, que las partes deben tener los medios para combatir las resoluciones de trámite o definitivas cuando éstas sean equivocadas, irregulares o incluso, cuando no se encuentren apegadas a derecho.

En ese orden de ideas, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dispone medios de defensa ordinarios en contra de las resoluciones que precisamente emita ese órgano jurisdiccional que por su naturaleza no se ajusten a derecho agraviando a las partes.

Ahora bien, la ley en comento sólo admite tres tipos de recursos contra las resoluciones que haya dictado y éstos son los siguientes:

- 1)** El recurso de reclamación. Se interpondrá en contra de los proveídos o acuerdos de trámite; dicho medio de defensa se encuentra regulado en los artículos 84 a 86 del cuerpo normativo antes aludido.
- 2)** El recurso de apelación. Procede en contra de las resoluciones que pongan fin al juicio de nulidad, encontrándose previsto en el artículo 87 de la ley en cita.
- 3)** El recurso de revisión contenciosa administrativa. Es exclusivo de las autoridades demandadas, quienes podrán interponerlo contra las resoluciones de apelación que pronuncie la sala superior, tal y como se

desprende de los artículos 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, finalmente, el artículo 37 fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Recurso de reclamación.

El recurso de reclamación, en términos de los artículos 84 a 86 de la ley que norma a ese tribunal administrativo, procederá en contra de los proveídos o acuerdos de trámite que hayan suscrito tanto el magistrado presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como de los que hayan dictado los magistrados presidentes de las salas ordinarias o auxiliares y, por extensión, los magistrados instructores.

Como ha quedado precisado, conforme a lo dispuesto por el artículo 23 fracción IX de la ley del tribunal en mención, es la propia sala ordinaria o auxiliar que haya pronunciado el proveído de que se trate, a quien corresponde la substanciación del recurso de reclamación, salvo en los casos previstos por los numerales 20 fracción IV y 76 fracción V párrafo segundo, en los que este recurso se presentará ante la sala superior, siendo éstos:

- ❖ Cuando se promueva en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior y
- ❖ Contra el desechamiento de pruebas.

El procedimiento para la interposición del recurso de reclamación de acuerdo al artículo 85 de la ley de la materia, se realizará de la siguiente manera:

- 1.- Se interpondrá dentro del término de tres días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del proveído recurrido, por escrito ante la sala de adscripción del magistrado presidente o magistrado instructor o ante la sala superior,

expresando los agravios necesarios, en los que se manifieste con exactitud de qué manera se está causando perjuicio con tal resolución o proveído y señalando las medidas que han de adoptarse para restablecer el orden jurídico.

- 2.- Se dará vista a las demás partes por un plazo común de tres días hábiles para que expresen lo que a su derecho convenga.
- 3.- Transcurrido dicho plazo, la sala que corresponda dictará su resolución al respecto.
- 4.- Si el recurso resulta fundado, entonces se anulará o modificará el proveído o resolución que se haya recurrido; de lo contrario, se confirmará y según sea el caso, el trámite relativo al juicio contencioso administrativo seguirá su cauce normal.

Recurso de apelación.

El recurso de apelación puede plantearse por cualquiera de las partes ante la sala superior del tribunal; procederá en contra de las sentencias o de cualquier resolución que emitan las salas de primera instancia que concluyan el juicio de nulidad, es decir, en contra de las resoluciones que:

- ❖ Decreten o nieguen el sobreseimiento;
- ❖ Resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y;
- ❖ Pongan fin al procedimiento.

Conforme al artículo 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el recurso de apelación deberá presentarse por escrito, con expresión de agravios y con copia autorizada para cada una de las demás partes. Este medio de defensa ordinario debe ser dirigido a la sala superior e interpuesto dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de la sentencia que se pretenda recurrir.

De ser admitido el recurso de mérito, el magistrado presidente del

tribunal designará al magistrado instructor y ordenará que se de vista a las demás partes por el término de cinco días hábiles para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo e independientemente de que las demás partes desahoguen o no la vista de antecedentes, el magistrado instructor formulará el proyecto de resolución al recurso de apelación, contando para ello con un término de quince días hábiles y dará cuenta del mismo en sesión plenaria de la sala superior de ese tribunal para su respectiva aprobación.

Las resoluciones de los recursos de apelación, son susceptibles de ser impugnables a través del juicio de amparo directo por los particulares y las autoridades demandadas podrán hacer valer el recurso de revisión contenciosa administrativa ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, al que en razón de su competencia le corresponda conocer.

Recurso de revisión contenciosa administrativa.

Cuando las autoridades demandadas no estén de acuerdo con el pronunciamiento que la sala superior haya hecho al resolver el recurso de apelación, podrán interponer el recurso de revisión contenciosa administrativa, a fin de que el Tribunal Colegiado de Circuito en turno, como órgano superior y revisor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, realice un estudio pormenorizado y exhaustivo del fallo que se recurre, lo anterior en términos de los artículos 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, finalmente del artículo 37 fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Según lo dispone el artículo 88 de la ley de la materia, las autoridades de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal contarán con un término improrrogable de 10 días hábiles a partir del día siguiente de aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que estimen violatoria a sus derechos, para interponer el debido recurso de revisión contenciosa administrativa ante el Tribunal Colegiado de Circuito en turno por

conducto de la sala superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuyo presidente, a través del secretario general de acuerdos previo acuerdo de trámite, enviará el citado recurso adjuntando las constancias que integren el expediente relativo al juicio de nulidad al Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa (del primer circuito).

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 88 señala con precisión los casos en que procede el recurso de revisión contencioso administrativa, mismo que se citan a continuación:

- ❖ Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal;
- ❖ Cuando se trate de la interpretación de Leyes y Reglamentos;
- ❖ Cuando se violen las formalidades esenciales del procedimiento;
- ❖ Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones;
- ❖ Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten al recurrente o trasciendan al sentido del fallo o por las violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias y;
- ❖ Aquéllas que se dicten en los negocios que revistan importancia y trascendencia, debiendo la autoridad razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso, y cuyo valor, al momento de presentarse la impugnación exceda de veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año.

Por último, la resolución que ponga fin al recurso aludido no es susceptible de ser impugnada mediante ningún recurso o juicio, lo anterior en términos del artículo 104-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I) De la jurisprudencia.

En relación a la jurisprudencia emitida por ese órgano impartidor de justicia, su sala superior será la única que fije los criterios de jurisprudencia; criterios que serán obligatorios tanto para la sala superior como para las salas ordinarias y auxiliares del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La ley en comento, establece dos sistemas para la fijación de la jurisprudencia; el primero, es el sistema de reiteración, que se aplica cuando lo resuelto por la sala superior se sustenta en cinco ejecutorias que no hayan sido interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por el voto de cuando menos cinco magistrados en el mismo sentido.

El segundo sistema, es el de resolución por contradicción, que se aplica cuando los magistrados, las autoridades o cualquier particular se dirija a la sala superior denunciando la contradicción entre resoluciones sustentadas por las Salas Ordinarias y auxiliares o por la misma sala superior. En tales circunstancias, al recibir la denuncia de contradicción, el magistrado presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de su sala superior, designará al magistrado a quien corresponderá redactar la ponencia respectiva, con el fin de decidir si existe dicha contradicción y, en caso de que así lo fuera, cuál será el criterio que como jurisprudencia definitiva adopte la sala superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. De esta forma, la jurisprudencia aplicable se ha dividido para su mejor comprensión en tres épocas. Los criterios de jurisprudencia correspondientes a la primera época, fueron publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal como medio de difusión gubernamental, a partir del 1 de julio de 1973 y hasta el 3 de noviembre de 1976. Los criterios de jurisprudencia correspondientes a la segunda época fueron publicados a partir del 29 de junio de 1987 al 10 de abril de 1995, y por último, las jurisprudencias que comprenden a la tercera época, han sido publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal a partir del 8 de diciembre de 1997 a la fecha.

VII. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenido en el Título Primero, Capítulo I, denominado "De las garantías individuales", enmarca los principios rectores que rigen la actividad jurisdiccional en nuestro país. De tal suerte, citaremos los más relevantes que, en opinión nuestra son los más observados en la actividad cotidiana del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, motivo por el cual, para la mejor comprensión del tema conviene transcribir el precepto normativo en referencia, el cual reza de la siguiente manera:

"Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

Bajo esta óptica, hacemos mención al criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual precisa con pulcritud en qué consiste cada uno de los principios contenidos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, del mes de mayo de 2002, página 299, cuyo texto y síntesis son al tenor siguiente:

“ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. La garantía individual o el derecho público subjetivo de acceso a la impartición de justicia, consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. Justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes; 2. Justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. Justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y 4. Justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si dicha garantía está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.”

1.- Principio de tribunales expeditos para impartir justicia.

La garantía de seguridad jurídica establecida en favor del gobernado, se traduce esencialmente en la prohibición que tienen las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administración de justicia, teniendo en consecuencia la obligación de substanciar y resolver los juicios ante ellas planteados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, tomo LXXX, página 3660, cuyo rubro y texto sostienen:

“ADMINISTRACION DE JUSTICIA. EXPEDICION DE LA. La fracción I del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, atribuye a la Suprema Corte, funcionando en pleno, la facultad de dictar medidas convenientes para que la administración de justicia sea expedita, pronta y cumplida. Esta disposición es de naturaleza ajena a la de los recursos judiciales. Por virtud de ella, el Tribunal Pleno queda capacitado para establecer mediante acuerdos de carácter general, todo aquello que tienda al mejor despacho de los asuntos judiciales, suprimiendo prácticas inconvenientes, trámites inútiles y remediando omisiones y defectos que puedan embarazar los procedimientos judiciales, y aprobar normas de carácter disciplinario o de orden interno para obtener el fin indicado, y la disposición dicha no es aplicable para corregir irregularidades cometidas en resoluciones judiciales, porque tales resoluciones deben ser recurridas conforme a la ley, para que la Suprema Corte pueda revisarlas.”

Cabe recordar que el gobernado tiene el derecho subjetivo público de acudir ante los tribunales a dilucidar sus pretensiones y los órganos del Estado encargados de conocerlas, tienen el correlativo deber jurídico de tramitarlas y resolverlas. Este derecho se traduce en la posibilidad real y efectiva que tienen los gobernados de acudir a los tribunales previamente establecidos. Es por medio de esta prerrogativa que los gobernados pueden

iniciar el juicio contencioso administrativo que deberá culminar con una resolución. El no respeto a dicho derecho subjetivo público se conoce como denegación de justicia.

Así lo ha considerado el pleno de nuestro más alto tribunal, señalando que los plazos y términos fijados para la administración de la justicia encuentran su justificación en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se advierte en el siguiente criterio de jurisprudencia, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, del mes de septiembre de 2001, página 5, que a la letra dice:

“JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL. De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que derivan de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o

derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.”

2.- Principio de justicia pronta.

Si bien es verdad que la justicia debe ser pronta, es entonces que a los tribunales les corresponde substanciar y resolver los juicios que conocen dentro de los plazos y términos legales. Comparte la anterior aseveración el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, cuya jurisprudencia por éste emitida fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, del mes de marzo de 2002, tesis VI.3o.A. J/13, página 1187 cuyo rubro y texto puntualizan:

“GARANTÍA DE DEFENSA Y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA. ALCANCES. La garantía de defensa y el principio de exhaustividad y congruencia de los fallos que consagra el artículo 17 constitucional, no deben llegar al extremo de permitir al impetrante plantear una serie de argumentos tendentes a contar con un abanico de posibilidades para ver cuál de ellos le prospera, a pesar de que muchos entrañen puntos definidos plenamente, mientras que, por otro lado, el propio numeral 17 exige de los tribunales una administración de justicia pronta y expedita, propósito que se ve afectado con reclamos como el comentado, pues en aras de atender todas las proposiciones, deben dictarse resoluciones en simetría longitudinal a la de las promociones de las partes, en demérito del estudio y reflexión de otros asuntos donde los planteamientos verdaderamente exigen la máxima atención y acuciosidad judicial para su correcta decisión. Así pues, debe establecerse que el alcance de la garantía de defensa en relación con el principio de exhaustividad y congruencia, no llega al extremo de

obligar a los órganos jurisdiccionales a referirse expresamente en sus fallos, renglón a renglón, punto a punto, a todos los cuestionamientos, aunque para decidir deba obviamente estudiarse en su integridad el problema, sino a atender todos aquellos que revelen una defensa concreta con ánimo de demostrar la razón que asiste, pero no, se reitera, a los diversos argumentos que más que demostrar defensa alguna, revela la reiteración de ideas ya expresadas.

En ese orden de ideas, debemos entender por justicia pronta, aquella obligación de las autoridades encargadas de su impartición, para resolver las controversias ante ellas planteadas dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes respectivas, propiciando certidumbre en todo gobernado que implore justicia, que la litis será dirimida sin dilación alguna.

3.- Principio de imparcialidad.

Este principio alude a que el juzgador al emitir una resolución, no sólo debe apegarse a derecho, sino fundamentalmente debe evitar su inclinación a favorecer a alguna de las partes y la arbitrariedad en el sentido de sus fallos.

La imparcialidad en la actuación de los órganos encargados de la administración de justicia, implica substancialmente que al momento de resolver una controversia jurídica, no se tengan intereses personales, directos o indirectos en el negocio, a fin de que la función respectiva se apegue estricta y absolutamente a la "justicia" y no así a los intereses de aquellas personas a quienes les unen lazos de amistad, o con quien el juzgador guarde una relación especial que lo motive a beneficiar a una de las partes y perjudicar a otra.

En las relatadas circunstancias, las leyes procesales han previsto

la figura jurídica de los impedimentos, siendo éstos estrictamente hipótesis que se establecen legalmente a fin de que el juez que conozca de la controversia, se abstenga de hacerlo para el caso de que esté unido por un lazo especial con una de las partes, sus abogados o representantes legales, o por el contrario, exista una enemistad manifiesta. Los impedimentos implican que el Juez se abstenga de conocer del negocio y permita que otro juzgador conozca y resuelva la controversia planteada.

Derivado de lo anterior, surgen dos figuras jurídicas que deben considerarse:

- a) La excusa, figura jurídica que se encuentra plasmada en los artículos 46 a 48 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la que el juzgador rehúsa conocer del negocio, haciendo valer esa causal de impedimento por su propia voluntad, y;
- b) La recusación, que trae consigo la substanciación de un procedimiento especial mediante el cual las partes acuden ante el superior jerárquico del servidor público en quien opera la causal de impedimento, para que la valore y en su caso, ordene a su inferior no conocer del asunto que se le ha planteado. Lo anterior encuentra apoyo jurídico en el artículo 49 de la ley que rige al citado órgano colegiado.

5.- Principio de justicia gratuita.

Este principio se consagra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y consiste en que le está estrictamente prohibido a cualquier autoridad jurisdiccional requerir u obligar a las partes al otorgamiento de cierta remuneración por el servicio que se presta.

En atención a este principio constitucional, el servicio público jurisdiccional debe estar al alcance de todos los gobernados, independientemente de que tengan solvencia económica o bien, carezcan de recursos económicos para reclamar mediante el juicio de nulidad, el respeto a

sus derechos que lamentablemente han sido lesionados por el actuar de la autoridad administrativa.

Al respecto, el ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Juventino V. Castro expresa lo siguiente "(...) la gratuidad en la administración de justicia, tiene como contenido la eliminación de la práctica de cobrar al accionante el costo del aparato judicial, y de las personas que lo manejan. No es una referencia a las costas judiciales referidas en los códigos de procedimientos, ya que dichas costas cuando se les decreta constituyen de hecho una sanción impuesta a la parte perdedora por haber obligado a su contraparte a litigar, no existiendo una base sólida para la imposición del proceso. La prohibición constitucional no se refiere a estas costas judiciales, sino a la ya indicada obligación por parte del poder público de proporcionar todos los elementos necesarios para la impartición de justicia en forma gratuita. Si no fuera así, las personas de escasos recursos no podrán solicitar justicia dada su falta de capacidad económica (...)"²⁶.

En relación con este tema, el más alto tribunal de la nación emitió los siguientes criterios jurisprudenciales, ambos visibles en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. El primero en su tomo XI, mes de agosto de 1999, página 19. El segundo en el tomo V, del mes de mayo de 1997, página 159, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

“COSTAS JUDICIALES. ALCANCE DE SU PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL. Lo que prohíbe el artículo 17 constitucional es que el gobernado pague a quienes intervienen en la administración de justicia por parte del Estado, una determinada cantidad de dinero por la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, pues dicho servicio debe ser gratuito.

“COSTAS JUDICIALES, PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS. Lo prohibido por el segundo párrafo del artículo 17 constitucional cuyo antecedente se halla en la Constitución de 1857, es

²⁶ CASTRO, Juventino V. “Garantías y Amparo”, 11ª. ed., México, Ed. Porrúa, 2000, p. 188.

que el gobernado pague directamente a quienes intervienen en la administración de justicia, una determinada cantidad de dinero, como contraprestación por la actividad que realizan, esto es, que las actuaciones judiciales no deben implicar un costo directo e inmediato para el particular, sino que la retribución por la labor de quienes intervienen en la administración de justicia debe ser cubierta por el Estado, de manera que dicho servicio sea gratuito y, por ende, están prohibidas las costas judiciales.”

La siguiente tesis de jurisprudencia recoge el mismo criterio antes referido aplicándolo a la legislación del Distrito Federal, criterio emitido por el pleno de la corte suprema de nuestro país, publicado en el tomo II del Semanario Judicial de la Federación del mes de diciembre de 1995, página 105, el cual reza de la siguiente manera:

“COSTAS JUDICIALES. LA CONDENA RESPECTIVA, PERMITIDA POR EL ARTICULO 140, FRACCION IV, DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL DISTRITO FEDERAL, NO VIOLA EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL. El artículo 140, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no contraviene lo dispuesto por el artículo 17 constitucional al permitir que los tribunales condenen a una de las partes al pago de las costas judiciales a su contraparte, toda vez que lo que la disposición constitucional prohíbe es que se cobre por el servicio de impartición de justicia, el cual debe ser gratuito, cuestión diversa que no puede confundirse con la condena en costas regulada por el artículo procesal de referencia, misma que beneficia a la parte que obtuvo, y no al órgano impartidor de justicia.

En estrecha relación con el tema, es relevante la interpretación que nuestro alto tribunal realizó respecto a la celebración de ciertas diligencias por actuarios judiciales a efecto de que los justiciables proporcionen los medios económicos para llevarlas a cabo. Tesis aislada número XVI/2000, del mes de marzo del 2000, página 91, publicada en el tomo XI del Semanario Judicial de

la Federación y su Gaceta, cuyo tenor literal es el siguiente:

“GRATUIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 25 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ES VIOLATORIO DE ESA GARANTÍA. De conformidad con el criterio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificado con el rubro: "COSTAS JUDICIALES, PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS.", que aparece publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, mayo de 1997, página 159, tesis P. LXXXVII/97, el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Federal, que consagra la garantía de gratuidad de las costas judiciales, debe ser interpretado en el sentido de que ninguna persona debe erogar cantidad de dinero en calidad de honorarios o como contraprestación a los funcionarios que intervienen en la administración de justicia, como condición para que se efectúen las actuaciones jurisdiccionales correspondientes; en estas condiciones, la circunstancia de que el artículo 25 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León imponga, como obligación de las partes en aquellos casos en que alguna diligencia por ellas ofrecida deba practicarse por el actuario o funcionario judicial correspondiente fuera de la oficina del juzgado, la de proporcionar a dicho funcionario los medios de conducción o traslado para el desahogo de esa actuación judicial, resulta violatoria del citado precepto constitucional, toda vez que ese tipo de actos procesales es propio e inherente a la función judicial en tanto que se trata de actuaciones que de una u otra manera benefician o perjudican a las partes y determinan la posición que éstas van tomando en el procedimiento, lo que resulta indicativo de que deben quedar cubiertas por el salario que perciben los empleados judiciales correspondientes y que, por ende, forman parte de la administración de justicia que el Estado se encuentra obligado a proporcionar de manera gratuita.”

CAPÍTULO SEGUNDO

LA SENTENCIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

I. CONCEPTO DE SENTENCIA.

Etimológicamente la palabra sentencia proviene del latín “*sententia*”¹ que significa dictamen, palabra que a su vez “se deriva de palabras latinas como *sentiens*, *sentientis* participio activo de sentire”², cuyo significado es sentir. También sentencia “deviene de la palabra latina *sentiendo*, que equivale a sintiendo, es decir, lo que se siente u opina”.³

Mientras que gramaticalmente, el concepto de sentencia es un “*dicho grave y sucinto que encierra doctrina y moralidad*”,⁴ en el ámbito jurídico existen varias acepciones al respecto, entre las destacan las siguientes:

En sentido amplio, sentencia es “toda actividad mediante la cual el juez resuelve las peticiones de las partes o dispone medidas procesales”.⁵ Así mismo, podemos decir que la sentencia es una “decisión jurisdiccional que resuelve definitivamente las cuestiones del pleito en una instancia o en un recurso extraordinario misma que recae sobre un incidente que pone término al principal objeto del pleito, haciendo imposible su continuación...”.⁶

El reconocido maestro uruguayo Eduardo J. Couture nos enseña que la “sentencia como acto, es aquel que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometidos a su

¹ GARCIA DE DIEGO, Vicente. “DICCIONARIO ETIMOLOGICO ESPAÑOL E HISPANO”. Editorial S.A.E.T.A. Madrid, España, s.f., p. 497.

² “ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA” Tomo XXV. Bibliografiaz Omeba. Buenos Aires, Argentina, 1968, p. 361.

³ PEREZ ANDRES, Antonio Alfonso. “LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA”. Editorial Aranzandi. España, 2000, p. 29.

⁴ “DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA” Tomo II. Real Academia Española. 22ª edición. Madrid España, 2001, p. 2047.

⁵ “ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA” Tomo XXV. Ob. Cit. p.361.

⁶ “DICCIONARIO BASICO JURIDICO”. Editorial Comares. 5ª edición. Granada, España, 1997. p.490.

conocimiento. Como documento, la sentencia es la pieza escrita emanada del tribunal que contiene el texto de la decisión emitida”⁷

Por tanto, las características sustanciales del concepto jurídico de sentencia las podemos sintetizar de la forma siguiente:

a) Es un acto jurisdiccional, ya que es emitido por un órgano formal y/o materialmente jurisdiccional;

b) Es la institución procesal, mediante la cual, generalmente, concluye un procedimiento o una instancia;

c) En la que el juez, también por lo general, dirime la controversia que le ha sido planteada, mediante la aplicación del derecho al caso concreto.

d) En la que el juez, encargado de su pronunciamiento, toma en consideración lo alegado por las partes en el procedimiento, resolviendo sobre las pretensiones de una y las excepciones y/o defensas de la otra.

En relación a lo antes señalado, es ilustrativo el siguiente criterio jurisdiccional emitido por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, del mes de septiembre de 2004, página, cuyo rubro y texto es al tenor que sigue:

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS REQUISITOS CONFORME AL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. A partir de la reforma al artículo 237, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación de treinta y uno de diciembre de dos mil, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra obligado a resolver la pretensión del actor que se deduzca de su demanda de nulidad, en relación con el acto impugnado. De este modo, una violación a dicho precepto no se configura necesariamente por la omisión de estudiar un argumento de la contestación de la demanda, sino

⁷ COUTURE J., Eduardo. FUNDAMENTOS DEL DERECHO PROCESAL CIVIL. 4ª edición. Editorial B de F. Argentina Buenos Aires 2004. p. 227.

mediante el hecho de que no se resuelva la verdadera pretensión del actor deducida de su demanda. Ello es así, porque el análisis de los agravios debe hacerse en relación con el acto impugnado y con los argumentos de la contestación de la demanda que sean necesarios para resolver la pretensión del actor, esto es, la litis en el juicio de nulidad se integra con el acto impugnado y aquellos argumentos de la contestación que sean necesarios para resolver la pretensión planteada, sin que necesariamente deba obligarse a la Salas a considerar todos y cada uno de los argumentos de la contestación, si éstos no se requieren para resolver la pretensión del actor. A la obligación de analizar la pretensión que se deduzca de la demanda en relación con el acto impugnado, concurren las demás exigencias previstas en los párrafos subsecuentes del artículo en comento, es decir, que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben fundarse en derecho; que pueden invocarse hechos notorios; que deben analizarse en primer lugar los argumentos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; que deben corregirse los errores que se adviertan en la cita de preceptos violados; que pueden examinarse en su conjunto los agravios y causales de legalidad pero sin cambiar los hechos expuestos, así como analizar la legalidad de las resoluciones combatidas mediante recursos administrativos en contra de los cuales se haya promovido el juicio de nulidad, siempre y cuando el tribunal cuente con elementos suficientes para ello.”

II. TIPOS DE SENTENCIAS DICTADAS POR LAS SALAS JUZGADORAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

De una interpretación armónica y sistemática de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y en virtud de que ésta no precisa los tipos de sentencia que las salas juzgadoras han de pronunciar, podemos señalar que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 23 fracción IX, 45, 63 y 84 de la ley de la materia, se desprende que las sentencias dictadas por ese órgano jurisdiccional han de ser definitivas e interlocutorias. Las primeras, resuelven el conflicto que ha sido sometido a

consideración del juzgador, poniendo fin al procedimiento pero que son susceptible de ser impugnadas a través de un recurso o incluso mediante la interposición de un nuevo juicio (juicio de garantías y/o revisión contenciosa administrativa), mediante los cuales dicha sentencia puede ser confirmada, modificada y/o revocada. Las segundas, son aquellas que deciden los incidentes surgidos en ocasión del juicio.

Para una mejor comprensión del tema, leamos los fundamentos legales de la anterior aseveración:

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

(...)

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

Por su parte, el numeral 45 consigna:

“Artículo 45.- Serán nulas las notificaciones que no fueren hechas en la forma que establecen las disposiciones de esta Ley. **Las partes afectadas por una notificación irregularmente hecha, podrán solicitar su nulidad ante la Sala que conozca del asunto que la motivó, antes que pronuncie sentencia. La Sala la resolverá de plano, sin formar expediente.** Declarada la nulidad se repondrá el procedimiento a partir de la notificación irregular.

(...)”

El artículo 63 estatuye:

“Artículo 63. Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la sentencia ante la Sala correspondiente, quien dará vista a las demás partes por un término de cinco días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los cinco días siguientes, **en la que dictará la sentencia que corresponda.** Contra esta

resolución procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.”

Por lo que hace al artículo 84, éste dispone:

“Artículo 84. El Recurso de Reclamación es procedente contra **las providencias** o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualesquiera de las Salas o por los Magistrados, así como en los demás casos, señalados por esta Ley.”

Así las cosas, existen dos tipos de sentencia emanadas por ese Tribunal, a saber, sentencias definitivas y sentencias interlocutorias.

III. FORMALIDADES DE LAS SENTENCIAS PRONUNCIADAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

De lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; se puede concluir que las sentencias dictadas por ese órgano colegiado para reputarse como legales deben contener los requisitos siguientes:

- a) Estar debidamente fundada de acuerdo a la litis planteada.
- b) La fijación clara, precisa, exhaustiva y congruente con las pretensiones que constituyan el objeto del juicio contencioso administrativo.
- c) El examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido en juicio.
- d) Expresar los puntos resolutiveos en que se expresaran los actos cuya validez se reconociere o cuya nulidad se declare.
- e) Delimitar los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada así como los plazos para

ello.

En virtud de lo anterior, se desprenden los siguientes principios torales en que las sentencias descansan:

1. Congruencia de la sentencia, que consiste en que cualquier fallo debe ser congruente no sólo consigo mismo sino también con la litis planteada, lo que se traduce en que al resolverse una controversia se atienda a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones que no fueron formuladas así como consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos.

Sobre el particular, es pertinente hacer mención al criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, del mes de agosto de 1998, página 764, tesis número 1°. A. J/9, que literalmente consigna:

“PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL. En todo procedimiento judicial debe cuidarse que se cumpla con el principio de congruencia al resolver la controversia planteada, que en esencia está referido a que la sentencia sea congruente no sólo consigo misma sino también con la litis, lo cual estriba en que al resolverse dicha controversia se haga atendiendo a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos.”

2.- El principio de exhaustividad de la sentencia está relacionado con el examen y análisis que debe efectuar la sala juzgadora respecto de todas las cuestiones o puntos litigiosos planteados sin omitir ninguno de ellos. Dicho principio implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos tanto en la demanda como en la contestación a la misma; además atendiendo a las pretensiones claramente expresadas en el juicio, de tal forma que se condene

o absuelva al demandado resolviendo sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia de controversia.

3.- El principio de motivación de la sentencia consiste en la obligación que tiene el juzgador de expresar con certeza los motivos, razones y fundamentos jurídicos que tomó en cuenta para arribar a la conclusión resolutoria, esto es, en plasmar los fundamentos y razonamientos lógico-jurídicos que le sirvieron de base para la resolución o sentencia emitida.

Este principio legal no exige a la autoridad jurisdiccional a fundar y motivar cada uno de los considerandos en que, por razones de método, se divide una sentencia o resolución, sino que las resoluciones o sentencias deben ser consideradas como una unidad y, en ese tenor, para que colmen las exigencias constitucionales y legales de la debida fundamentación y motivación, basta que en ellas se expresen las razones y motivos que condujeron al juzgador a solucionar el conflicto sometido a su conocimiento, precisando los preceptos legales que sustenten la determinación adoptada.

Es aplicable en lo conducente, las jurisprudencias sustentadas por la primera sala y el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya voz y texto a continuación se transcriben, visibles en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, mes de diciembre de 2005, página 162 y en el tomo XII del mes de septiembre del año 2000, página 8 respectivamente, cuya voz y extracto señalan:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE. Entre las diversas garantías contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de la garantía de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben

satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate. Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad. Ahora bien, como a las garantías individuales previstas en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133, es indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.

“JURISPRUDENCIA. SU TRANSCRIPCIÓN POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN SUS RESOLUCIONES, PUEDE SER APTA PARA FUNDARLAS Y MOTIVARLAS, A CONDICIÓN DE QUE SE DEMUESTRE SU APLICACIÓN AL CASO.

Las tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, y las que dictan los Tribunales Colegiados de Circuito, dentro de sus respectivas

competencias, son el resultado de la interpretación de las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los tratados internacionales, leyes federales, locales y disposiciones reglamentarias y, al mismo tiempo constituyen normas de carácter positivo obligatorias para los tribunales judiciales o jurisdiccionales, en términos de lo dispuesto en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, y 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, como el artículo 16 constitucional obliga a toda autoridad a fundar y motivar sus resoluciones, debe estimarse que la sola transcripción de las tesis jurisprudenciales no es suficiente para cumplir con la exigencia constitucional, sino que es necesario que el órgano jurisdiccional asiente las consideraciones lógicas que demuestren, cuando menos, su aplicabilidad al caso concreto independientemente de que, de ser necesario, el juzgador complemente la aplicación de los criterios jurisprudenciales en que se apoye, con razonamientos adicionales que aseguren el cumplimiento de la referida garantía constitucional.”

IV. CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

Etimológicamente la palabra cumplimiento proviene del latín “*complementum*”⁸ que a su vez deviene de la palabra latina “*complere*”⁹ que significa cumplir o llevar a cabo. Conforme a la gramática y de acuerdo a la definición ofrecida por el Diccionario de la Lengua Española *cumplimiento* “es la acción y efecto de cumplir o cumplirse”.¹⁰ En términos jurídicos, Carnetutti habla de que el cumplimiento es “la subordinación de un interés según el Derecho”, pero de acuerdo a como éste la imponga mediante una carga o mediante una obligación.¹¹

⁸ “DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA” Tomo I. Ob. Cit. p. 715.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

¹¹ PALLARES, Eduardo. “DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL”. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, Distrito Federal, 1956. p.167.

Por lo que hace al vocablo ejecución, éste deviene del vocablo latín “*exsecutio-ónis*”¹² cuyo significado es acción de ejecutar, proveniente del verbo en latín “*excecutus*, de *exsequi*”¹³ que significa cumplir. Y gramaticalmente ejecución es la “acción y efecto de ejecutar; modo de hacer algo”.¹⁴

De acuerdo a la doctrina jurídica la ejecución es entendida como “el cumplimiento o satisfacción de una obligación, cualquiera que sea la fuente de que proceda, ya sea contractual, legal o judicial”¹⁵. En este sentido, al referirnos a un ente público de impartición de justicia cuyas sentencias y actuación es materialmente judicial, es dable hablar de que la fuente del deber de cumplimentar una sentencia por parte de las autoridades administrativas, es una fuente materialmente judicial, empero, formalmente proveniente de un ente investido de autonomía como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Si bien se considera que la diferencia entre ambos conceptos radica en que la ejecución implica la actuación del ente público con fuerza coactiva, ya sea a petición de parte o por oficio, el cumplimiento en términos amplios lleva implícito la voluntad espontánea de las partes, esto es, sin la necesidad de emplear coacción o un mandato imperativo.

De tal suerte, toda ejecución conlleva un cumplimiento (generalmente por mandato o coacción), por consiguiente, el cumplimiento viene a ser el género y la ejecución la especie.

Análoga opinión sostiene el Licenciado Cipriano Gómez Lara al enseñarnos que la ejecución “es la materialización de lo ordenado por el Tribunal a efecto de que tenga cumplimiento en la realidad lo establecido en la sentencia”.¹⁶

¹² GARCIA DE DIEGO, Vicente. Ob. Cit. p. 241.

¹³ Idem.

¹⁴ “DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO GRIJALBO”. Ediciones Grijalbo. Barcelona, España, 1986. p. 674.

¹⁵ “ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA”. Ob. Cit. p.1232.

¹⁶ GOMEZ LARA, Cipriano. Ob. Cit. p. 235.

a) Ejecutividad, Ejecutoriedad y Ejecución.

Otros conceptos que cabe distinguir para efectos del presente tema son el de la ejecución, ejecutividad y ejecutoriedad. Conceptos constreñidos al ámbito de las sentencias. Así, pues, decimos que existe *ejecutividad* cuando la sentencia es susceptible de ser ejecutada, es decir, desde el momento en que la sentencia adquiere un sentido definitivo ya no puede ser impugnada, no puede ser ya modificada. La *ejecutividad* de la sentencia radica en que el obligado a su cumplimiento lo haga por sí mismo, sin la intervención del órgano jurisdiccional que lo conmine a ello.

Por lo que hace a la *ejecutividad*, ésta supone la existencia de un lapso de tiempo señalado por ley o por el propio juzgador en el que el condenado en la sentencia que ha quedado firme, puede por sí dar cumplimiento a lo ordenado en dicho fallo de manera voluntaria.

En cambio, la *ejecutoriedad* de la sentencia se refiere a la susceptibilidad de ser ejecutada, donde la voluntad del o los sujetos obligados a su cumplimiento en poco o en nada interviene, puesto que presupone que el lapso de tiempo para que se hubiera dado el cumplimiento voluntario ordenado en la sentencia ha fenecido, motivo por el cual, la ejecución de dicha sentencia, dependerá de que el órgano jurisdiccional emisor u otro con el poder de hacerlo --siempre que esté dentro de sus propias atribuciones-- proceda a hacer efectivos los medios coactivos de ejecución que la ley le ofrece para cumplimentar el veredicto en todos sus términos.

Tal circunstancia expone un cumplimiento forzoso de la sentencia; por ende, la *ejecutoriedad* se refiere a la aptitud del órgano jurisdiccional para hacer cumplir una sentencia mediante los instrumentos de coacción que la ley le confiere por haberse configurado el incumplimiento voluntario por parte del condenado en el plazo previsto por la ley.

La *ejecución*, se configura cuando una sentencia es cumplimentada. En otras palabras, cuando se observan cabalmente los términos condenatorios de la misma, voluntaria o forzosamente, sin que necesariamente la ejecución implique el uso de la coacción, pues no olvidemos que “ejecutar” es llevar a efecto algo. Lo anterior, con independencia de que algún instrumento legal imponga tal ejecución.

b) Plazo para cumplimentar una sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para el cumplimiento de una sentencia pueden existir dos plazos, uno referente al momento de la ejecutividad de la sentencia, momento al que ya nos referimos con anterioridad, y que se trata del plazo o lapso de tiempo establecido por ley o por el propio juzgador que se le otorga al obligado o condenado para efectuar el cumplimiento de la sentencia de manera voluntaria; y el segundo se refiere al momento de la ejecutoriedad de la sentencia, que podríamos definir como el plazo o lapso de tiempo señalado por la ley o por el juzgador para que el obligado o condenado de cabal cumplimiento a lo señalado en la sentencia respectiva, con la única diferencia que en éste último lapso de tiempo, el cumplimiento se logrará de manera forzosa y no voluntaria, utilizando el órgano jurisdiccional los medios coactivos que la propia ley pone a su alcance.

En esa tesitura, cabe señalar que la Ley que rige al órgano colegiado de referencia, sólo regula lo relativo al momento de la ejecutividad de la sentencia, esto es, el lapso de tiempo en que voluntariamente las autoridades enjuiciadas pueden dar cumplimiento a una sentencia. Así lo estatuye el artículo 80 fracción IV, de la forma siguiente:

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

(...)

IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como **el plazo** correspondiente para ello, **que**

no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación.”

Del numeral antes citado se desprende que las sentencias emitidas por las salas del tribunal deberán contener el plazo para ser ejecutadas que no excederá de 25 días contados a partir de de la fecha de su notificación. Sin embargo, el legislador pasó inadvertido el plazo correspondiente para que un fallo quede firme en función del término de impugnación de la segunda instancia, que puede o no ser enderezado por las partes. Por tal motivo, debemos dilucidar esta pregunta ¿en qué momento la sentencia queda firme?

Recordemos que una sentencia firme es aquella que no puede ser alterada o modificada mediante algún medio de impugnación, ya sea porque la parte desfavorecida no lo haya interpuesto en razón de que el término para hacerlo le feneció o porque simplemente así conviene a los intereses particulares de cada parte.

En materia contenciosa administrativa local, las sentencias dictadas por las salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en un juicio administrativo quedarán firmes cuando las partes no enderezan medio de impugnación alguno contra aquellas, los cuales comienzan a correr al día siguiente a aquél en que surte efectos la notificación de la sentencia debatida en los términos señalados por los artículos 84, 87 y 88 de la Ley de la Materia, que de manera textual señalan:

“Artículo 84. El Recurso de Reclamación es procedente contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualesquiera de las Salas o por los Magistrados, así como en los demás casos, señalados por esta Ley.

Artículo 87. Las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento,

serán apelables por cualquiera de las partes ante la Sala Superior. El recurso de apelación deberá ser interpuesto por escrito, dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

(...)

Artículo 88. Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, **las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente** por conducto de la Sala Superior, mediante escrito dirigido a dicho Tribunal dentro del término de 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, independientemente del monto, en los casos siguientes:

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

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

Al surtir efectos la notificación de las sentencias al día siguiente del que son practicadas y al transcurrir los plazos arriba señalados sin que haya sido interpuesto algún medio de impugnación por cualquiera de las

partes, el fallo quedará firme, siendo al día hábil siguiente al del fenecimiento de los plazos supracitados cuando una sentencia adquiere firmeza, y es en ese mismo instante cuando comienza a computarse el término de los veinticinco días como máximo, para que se cumplimente ya que la ley adjetiva de la materia no prevé que la sala instructora deba emitir un proveído en el que se certifique la ejecutoriedad de la sentencia y el mismo sea notificado a las partes.

Esta laguna jurídica queda despejada aplicando supletoriamente en términos del artículo 25 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal que estatuye que la firmeza de una sentencia es por ministerio de ley, es decir, queda firme al concluir los plazos señalados en los preceptos jurídicos transcritos con antelación.

Y en el supuesto de que sea emitida una sentencia resolviendo el juicio de amparo y/o de revisión interpuesto por las partes afectadas y cuyo efecto sea el que la sala responsable emita una nueva sentencia en cumplimiento de la ejecutoria dictada, el plazo para considerar que aquella causó estado comenzará a correr a partir de que el órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación tenga por cumplimentada la ejecutoria respectiva y dicha situación sea notificada a las partes.

De lo anterior se concluye, que la finalidad del señalamiento del plazo establecido por la sala juzgadora para dar cumplimiento a su fallo es que las autoridades enjuiciadas den cabal cumplimiento a ésta, atendiendo a todos y cada unos de sus términos, y no sólo para que se dicten actos o medidas tendentes a su ejecución parcial.

c) Incumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ya hemos expresado que el incumplimiento de una sentencia se genera cuando se omite realizar la obligación o condena establecida en ésta a

cargo de las autoridades enjuiciadas. No obstante lo anterior, es permisible considerar que el incumplimiento de las sentencias definitivas se configuran diversos supuestos, a saber: 1. Omisión total en el cumplimiento. 2. Cuando se actualiza el cumplimiento pero de manera defectuosa. 3. Cuando se cumple de manera excesiva, y 4. Cuando se cumplimenta en los mismos términos que fue emitido el acto impugnado. En otras palabras, cuando se repiten los mismos vicios de ilegalidad objeto de impugnación.

De esta guisa, es menester que analicemos cada una de las formas en las que se puede presentar el incumplimiento de las sentencias emitidas por ese tribunal, más aun cuando el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutela la garantía de plena ejecución de las sentencias emitidas por un Tribunal. Opinión ésta última que encuentra eco en el siguiente criterio publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, del mes de agosto de 1999, página 799, pronunciado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuya voz y texto nos enseña:

“SENTENCIAS. SU CUMPLIMIENTO ES INELUDIBLE. De acuerdo al contenido del artículo 17 constitucional, es una garantía la plena ejecución de las resoluciones que dicten los tribunales; en razón de ello, quien queda constreñido al acatamiento de una sentencia no puede pretender eximirse de esa obligación alegando alguna circunstancia ajena a la litis.”

1. Omisión total en el cumplimiento.

Este se presenta cuando la parte obligada o condenada al cumplimiento de una sentencia, incurre en una abstención total en dicho cumplimiento, es decir, no realiza la obligación o conducta impuesta en la sentencia dentro del plazo señalado por la sala juzgadora para tales efectos.

En este supuesto la autoridad demandada que es en la mayoría de los casos la parte obligada (salvo en el caso del juicio de lesividad en el que el sujeto condenado u obligado sea el particular), no realiza ningún acto tendente al cumplimiento voluntario de la sentencia dentro del plazo establecido para ello; de ahí que se considera una omisión total.

2. Cumplimiento defectuoso.

La palabra defectuoso o defecto proviene del latín “*defectus*”¹⁷ cuyo significado quiere decir imperfecto, “es la carencia de alguna cualidad propia de algo”.¹⁸ Jurídicamente se dice que el defecto en el cumplimiento de una sentencia “consiste en la abstención de la autoridad responsable de realizar todos los actos necesarios para que la sentencia resulte íntegramente cumplida”.¹⁹

Empero, esta clase de incumplimiento se presenta cuando a su vez se presentan dos tipos de situaciones. La primera, cuando existe un cumplimiento de manera parcial, es decir, que pese a la realización de algunos actos tendentes al cumplimiento de la sentencia, no se logra cumplimentar en todos sus términos dentro del plazo previsto para ello. En muchas ocasiones la falta de interés de las autoridades obligadas a cumplimentar dentro del plazo señalado propicia una omisión u abstención parcial en el cumplimiento de la sentencia respectiva.

Así mismo, cuando la autoridad cumplimenta la sentencia desde su muy particular punto de vista, atendiendo a su parecer a los términos establecidos en el fallo, resulta incuestionable que el cumplimiento es defectuoso, pues de su contenido y efectos se advierte que la autoridad responsable realiza una interpretación inexacta y/o errónea de los términos de

¹⁷ “DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA” Tomo I. Ob. Cit. p. 736.

¹⁸ Idem.

¹⁹ TOLEDO JIMENO, Miguel. “DEBIDA REGULACION DE LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTICULO 239-TER DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN”, en IX Reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación (Justicia Contencioso Administrativa, origen, evolución y perspectiva en los ámbitos federal, estatal y municipal). Ob. Cit. p. 312.

la sentencia, pretendiendo acatar un veredicto aplicando razonamientos jurídicos inexactos y notoriamente defectuosos.

3. Cumplimiento en exceso.

Ya sabemos lo que la palabra “cumplir” significa. Sin embargo, es importante señalar qué debemos entender por “exceso”. Al respecto, la palabra “exceso” proviene del latín “*excessus*,”²⁰ que a su vez proviene de la palabra “exceder” cuya raíz latina es “*excedere*”²¹ que significa propasarse.

En términos jurídicos y específicamente refiriéndonos a las sentencias, existe exceso en su cumplimiento cuando la parte obligada “realizando los actos que determinen el alcance o extensión de dicha resolución, se sobrepasa o se extralimita en dicha actividad”.²² Así, existe exceso en el cumplimiento de una sentencia “cuando la responsable además de efectuar todos los actos conducentes a lograr que las cosas se mantengan en el estado que guardaban antes de la violación, ejecuta u ordena otros actos distintos respecto a los exigidos por la sentencia, mismos que no guardan efecto inmediato con lo decidido en dicho fallo”.²³ En esa tesitura, si bien es cierto el cumplimiento radica en que la parte obligada realice actos tendentes a la ejecución de la sentencia (de manera voluntaria), éste mismo sobrepasa el verdadero contenido de la sentencia, de su interpretación y/o de sus alcances cuando no se efectúa acorde a los alcances y propósitos del fallo, lo que a su vez se traduce es un estado de indefensión del particular.

A mayor abundamiento, el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito ha señalado lo que debe entenderse por defecto y exceso en el cumplimiento de las sentencias. Dicho criterio es aplicable por analogía al tema estudiado, mismo que se encuentra contenido en la jurisprudencia V.2o. J/38,

²⁰ GARCIA DE DIEGO, Vicente. Ob. Cit. p. 283.

²¹ Idem.

²² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL (GARANTIAS Y AMPARO)”. 6ª edición. Ed. Porrúa. México, 2000. p. 107.

²³ Idem.

visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VI, del mes de diciembre de 1997, página 625, que literalmente consigna lo siguiente:

“QUEJA POR EXCESO Y DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA EN LA QUE SE CONCEDIÓ EL AMPARO. CUANDO EXISTE UNO U OTRO. Conforme al artículo 95, fracción IX, de la Ley de Amparo, en la queja interpuesta contra actos de la autoridad responsable en un juicio de amparo en única instancia, puede alegarse exceso o defecto en la ejecución de la sentencia que concedió el amparo, estimándose que existe exceso cuando la responsable no se ajusta al tenor exacto del fallo y se extralimita en su cumplimiento al ir más allá del alcance de la ejecutoria que concedió la protección constitucional, en tanto que hay defecto cuando la autoridad responsable deja de cumplir en su integridad lo ordenado en la ejecutoria, esto es, deja de hacer algo que se le ordenó en la resolución de cuya ejecución se trata.”

4. Repetición del acto.

En este supuesto, la autoridad enjuiciada en forma indebida e ilegal se limita a repetir los fundamentos de hecho y de derecho que motivaron el acto impugnado respecto del cual por sentencia definitiva se declaró su nulidad y se ordenó su debido cumplimiento a cargo de las autoridades responsables. Por tal razón, existe un incumplimiento total, ya que no se llevó a cabo lo consignado en la propia sentencia, supuesto que sin duda, engrandece el actuar contumaz de una autoridad, que pese a la substanciación de un procedimiento y al dictado de una resolución jurisdiccional incurre nuevamente en notorias violaciones legales pasando por alto el tiempo y los recursos económicos gastados tanto por el particular como por el ente público encargado de administrar justicia administrativa, que en términos coloquiales esta tarea sería imposible sin la participación de cientos de contribuyentes responsables que pagan oportunamente sus impuestos federales y locales,

para la consecución de las obligaciones del Estado, entre estas, la de impartir justicia.

d) Incumplimiento de una sentencia interlocutoria.

Refiriéndonos al ámbito de las sentencias interlocutorias, su cumplimiento se encuentra supeditado al otorgamiento de la suspensión de la ejecución de los actos combatidos. En la especie, la única parte obligada a cumplimentar la sentencia es la autoridad enjuiciada así como aquellas autoridades que en la ejecución de los actos impugnados tendrían intervención. La obligación a satisfacer como ya lo señalamos, radica en que dichas autoridades se abstengan de iniciar o continuar con la ejecución de los actos que son materia de impugnación dentro del juicio, o sea, existe la obligación de un no hacer; de abstenerse.

Bajo esa perspectiva, el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que en definitiva haya concedido la suspensión de la ejecución de los actos impugnados se presenta cuando contrario a mantener una abstención en su actuación, ésta ordena y/o ejecuta y/o lleve a cabo actos tendentes a iniciar o continuar con la ejecución del acto tildado de ilegal, contraviniendo así el contenido y alcance de la sentencia que otorgó la medida suspensiva y que por supuesto, puede llegar a significar daños de imposible reparación, en detrimento de la parte actora a la que favorecía la medida cautelar y cuyos efectos, incluso, no puedan retrotraerse; de ahí la importancia del otorgamiento de esta medida y de su cumplimiento.

Realizar una conducta contraria a derecho como lo es el no abstenerse a ejecutar los actos sometidos a suspenso es socavar la finalidad última de la figura de la “suspensión del acto reclamado”, esto es, conservar las cosas en el estado en que se encuentran a fin de que no se cause perjuicio al gobernado en sus derechos, patrimonio y/o persona.

A propósito de lo anterior, debemos mencionar que actualmente no existe –como en otros importantes temas- una regulación debida y precisa

en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal encargada de vigilar el cumplimiento de este tipo de sentencias interlocutorias a efecto de salvaguardar la seguridad jurídica del impetrante del juicio de legalidad. La práctica forense reporta la necesidad de aplicar el apartado relativo al Recurso de Queja de la Ley de Amparo, en suplencia de la ley adjetiva de la materia a fin de llenar esta laguna jurídica --en nuestra opinión sin fundamento legal que así lo permita- situación que demanda una reforma urgente a la ley del tribunal en la que se incluya una regulación adecuada sobre este tópico.

Cabe hacer hincapié, que el cumplimiento no sólo se constriñe a las autoridades demandadas, pues como ya quedó anotado en líneas anteriores, el cabal cumplimiento de una sentencia no sólo corresponde a las demandadas sino también a todas aquellas autoridades que pudiesen tener intervención a fin de lograrlo, por lo que no es jurídicamente permisible que la autoridad responsable manifieste estar impedida a dar cabal cumplimiento a una sentencia alegando que su marco de atribuciones legales se lo impiden. Actuar de esa manera es conculcar la garantía consagrada en el artículo 17 constitucional, por tal motivo, si el incumplimiento de la sentencia correspondiente se justifica en dichos argumentos, la actuación omisiva y anticonstitucional de autoridades que forman o no parte del juicio es suficiente para considerar que su actitud es contumaz, pues corresponde a todo órgano del Estado preservar la garantía constitucional señalada y no sólo a unos cuantos. De este modo, la actuación conjunta o sucesiva de cualquier autoridad administrativa es imprescindible para la ejecución satisfactoria de una sentencia, en aras de una impartición de justicia completa y la preservación del Estado de Derecho.

CAPÍTULO TERCERO
LA QUEJA COMO INSTANCIA PROCESAL PARA EXIGIR EL
CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

I. ANTECEDENTE DE LA QUEJA.

En el ámbito del contencioso administrativo local, la figura jurídica contemplada para vigilar el cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es la queja, siendo ésta el único medio de defensa que de manera ineficaz busca combatir el incumplimiento de una sentencia por parte de las autoridades enjuiciadas. Esta aseveración no cesaremos que encuentre sustento en el contenido de esta investigación.

No obstante que la queja se encuentra establecida desde la primera Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, actualmente artículo 83, Capítulo XI, intitulado "Del Incumplimiento de la sentencia", sus antecedentes jurídicos se vinculan con el de la Queja prevista en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 que dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa)

Efectivamente, en la exposición de motivos del decreto que dio vida jurídica al hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (1936) se estableció que si bien el Tribunal podía declarar la nulidad de las resoluciones ante él impugnadas, el cumplimiento de sus fallos únicamente recaería en las propias autoridades demandadas. Pese a esta declaración, cuando fue creado dicho tribunal y de acuerdo a la ley que lo regía en esa época, no se establecía instrumento procesal alguno para la ejecución de sus propios fallos, dejando esta problemática en manos de los tribunales del Poder Judicial de la Federación para resolverla.

Mientras que el cumplimiento del fallo no se actualizara, la suspensión del acto impugnado otorgada seguiría vigente surtiendo plenos efectos. La razón del porqué el tribunal en la Ley de Justicia Fiscal no podía ejecutar sus propios fallos, encuentra sustento en el hecho de que en sus orígenes únicamente fue contemplado como un tribunal de mera anulación, aunado a que en ese tiempo los órganos del Poder Judicial de la Federación eran los únicos que en tratándose de cuestiones administrativas, ejercerían la plena jurisdicción respecto de sus fallos que sí eran susceptibles de ser coactivamente ejecutados o cumplimentados, por lo que el dotar a un órgano jurisdiccional que no formaba parte del Poder Judicial de la Federal de tal potestad era tanto como restarle atribuciones a éste último, y quizá prestigio.

Posteriormente, con la entrada en vigor del primer Código Fiscal en 1938, tampoco se previó una figura que cumpliera con los fines aludidos, es decir, que a través de un instrumento procesal como la queja se pudiera solicitar el cumplimiento forzoso de la sentencia decretada. Misma situación, se presentó en el Código Fiscal de 1966, en el que si bien es verdad se conservó la facultad del tribunal para señalar los términos en los que sus fallos debían de ser cumplimentados al declarar la nulidad de los actos impugnados, no se señaló ningún medio jurídico encargado de la vigilancia de su cumplimiento, así como tampoco se contempló término alguno para que la autoridad demandada pudiera dar cumplimiento al fallo.

Fue hasta el año de 1981 cuando se estatuye un plazo específico dentro del cual las autoridades demandadas podían cumplimentar una sentencia, plazo previsto en el artículo 239 del entonces Código Fiscal de la Federación y que en lo conducente, de manera textual, establecía lo siguiente:

“Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses”.¹

¹ “TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN 55 AÑOS” (Obra conmemorativa). Tomo I. Vol. II. Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1991. p. 330.

Sin embargo, en el ordenamiento legal antes citado tampoco se previó una figura jurídica ex profeso para vigilar el cumplimiento de las sentencias, situación que del mismo modo aconteció al reformarse el artículo 239 en el que únicamente se continuó señalando como plazo para cumplimentar las sentencias del Tribunal el de cuatro meses. Dicha reforma señalaba que el cumplimiento debía configurarse en el plazo señalado, aún cuando ya hubiese transcurrido el plazo precisado en el diverso 67 del ordenamiento legal en referencia.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA QUEJA.

De la lectura del artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, precepto en el que se regula la figura de la queja, se puede apreciar que el legislador local omitió señalar o clarificar la naturaleza de dicha institución ya que únicamente se limitó a mencionarla sin especificar si se trata de un recurso, de un incidente o quizás alguna otra figura jurídica; razón por la cual nos daremos a la tarea de ubicar su naturaleza jurídica.

En primer lugar, algunas opiniones han concluido que esta figura procesal la podemos definir como un recurso, recordando que los recursos, jurídicamente hablando son “medios de impugnación que replantean y resuelven dentro del mismo proceso; combaten resoluciones dictadas en el curso de éste o bien impugnan una sentencia definitiva cuando todavía no es firme, abriendo una segunda instancia dentro del mismo proceso. No inician un nuevo proceso, sino sólo continúan el que ya existe, llevándolo a una nueva instancia, a un nuevo grado de conocimiento. No plantean un nuevo litigio ni establecen una nueva relación procesal; sólo implican la revisión, el nuevo examen de la resolución recurrida.

Las partes, el conflicto y la relación procesal siguen siendo los mismos”.² Sobre el particular, el insigne maestro uruguayo Eduardo Couture

² OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit. p. 183.

señala que recurso significa “literalmente, regreso al punto de partida; es un recorrer de nuevo, el camino ya hecho”.³

En legislaciones locales relativas al ámbito contencioso administrativo, la Queja como medio previsto para cumplimentar las sentencias emitidos por los Tribunales encargados de resolver este tipo de controversias, es considerada como un recurso, entre éstas tenemos a las legislaciones de Guerrero, Nuevo León y Veracruz.

Empero, la queja vislumbrada en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no contiene las características para ser considerado un recurso, debido a que mediante ella no se controvierten actos dictados dentro del procedimiento, ni tampoco se impugnan resoluciones dictadas por el tribunal que aún no puedan considerarse firmes, es decir, no implican un nuevo examen respecto de cuestiones ya realizadas o ya resueltas. Además en la propia Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la queja no aparece regulada dentro del capítulo XII denominado “De los recursos”, capítulo en el que únicamente se encuentran regulados como tales el de “reclamación”, “apelación” y “revisión”, éste último dirigido a los tribunales colegidos de circuito del Poder Judicial de la Federación pero tramitado por el mismo tribunal de legalidad, no así por lo que se refiere a la queja, circunstancia que hace inviable concluir que se trata de un recurso dentro del procedimiento contencioso administrativo.

También se ha sostenido que la queja debe de ser considerada como un incidente, por lo que a fin de desentrañar si en verdad es posible señalar a esta figura como tal, es menester que definamos lo que en derecho se considera un incidente. Al respecto, podemos señalar que “pueden ser eventuales subprocedimientos o elementos modulares (en tanto que se pueden integrar o conformar como un todo al proceso judicial que es de mayor envergadura)”.⁴

³ Op.cit. p. 356.

⁴ TRON PETIT, Jean Claude. “MANUAL DE LOS INCIDENTES EN EL JUICIO DE AMPARO”. Ob. cit. p. 11 y 12.

Jean Claude Tron Petit por su parte, señala que los incidentes “esencialmente son un miniproceso, que en forma de juicio se da dentro de un proceso principal en el que se satisfacen las formalidades esenciales del procedimiento, cuya finalidad es resolver algún obstáculo de carácter procesal y excepcionalmente de fondo o sustantivo que impide o dificulta la tramitación y ejecución del juicio principal”.⁵

Atento a lo anterior, tenemos que existen incidentes que pueden presentarse durante la substanciación de un procedimiento o juicio, e incidentes que pueden presentarse con posterioridad a su conclusión, en los que se siguen ciertas formalidades esenciales de un procedimiento y que, por consiguiente, implica la emisión de una resolución que dilucide la cuestión incidental planteada. En tal caso, un incidente puede presentarse en la etapa de ejecución de un fallo o resolución.

Sin embargo, en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tampoco se halla prevista la queja como un incidente, sino en un capítulo diverso, consecuentemente, al no ser considerada como un recurso o como un incidente, la queja ha sido considerada simplemente como una instancia, entendiéndose por ésta lo siguiente: “(Del latín *instancia*), conjunto de actos procesales comprendidos a partir del ejercicio de una acción en juicio y la contestación que se produzca, hasta dictarse sentencia definitiva. Seguir juicio formal respecto a una cosa, por el término y con las solemnidades establecidas por las leyes. Asimismo se considera instancia, la impugnación que se hace respecto de un argumento jurídico”.⁶

Otro concepto señala que la instancia “tiene dos acepciones, una general con la que se expresa cualquiera petición, solicitud o demanda que se

⁵ Idem.

⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. “DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO”. 7ª edición. Editorial Porrúa. México, Distrito Federal, 1994. p. 1744.

hace a la autoridad, y otra especial, que quiere decir el ejercicio de la acción judicial desde la demanda hasta la sentencia definitiva”.⁷

En opinión del célebre maestro Ignacio Burgoa Orihuela, una instancia “es el procedimiento que se substancia ante un determinado tribunal y que generalmente culmina en la sentencia que éste dicte dirimiendo la controversia suscitada entre las partes”.⁸

Y el último de los conceptos que nos permitimos señalar, es el de Capitant, que concibe a la instancia como “el conjunto de actos, de plazos y de formalidades que tienen por objeto la iniciación, la instrucción y el fin del proceso”.⁹

Tomando en cuenta lo antes citado, podemos decir que la naturaleza de la Queja encuentra su fundamento en un incidente o también en una instancia, por lo que nos enfocaremos a señalar las características de la queja prevista en el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, siendo éstas las siguientes:

a) Procede en contra del incumplimiento de sentencias firmes o interlocutorias que hayan otorgado la suspensión de los actos impugnados, es decir, contra actos u omisiones acontecidos con posterioridad a la terminación del juicio contencioso, con excepción del incumplimiento de una sentencia interlocutoria que haya otorgado la suspensión de la ejecución de los actos impugnados, pero en ambos casos, estamos en presencia de situaciones ya definidas por la sala instructora.

b) No se discuten cuestiones de fondo, ni situaciones ya resueltas.

c) No se señalan términos fatales para su interposición.

d) Procede a petición de parte, es decir, a petición de la parte a la cual favorece la sentencia a cumplimentar.

⁷ PALLARES, Eduardo. Ob. Cit. pp.331 y 332.

⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO”. 5ª edición. Editorial Porrúa. México, Distrito Federal, 1998. p. 239.

⁹ PALLARES, Eduardo. Ob.Cit. p. 332.

e) La autoridad o autoridades demandadas a quien se les impute el incumplimiento, no tienen una participación activa, debido a que no se trata de resolver cuestiones de fondo o no resueltas, por lo que su participación se ve limitada a rendir un informe, el cual debe limitarse a dar una justificación de su actuación u omisión.

f) Su substanciación se lleva a cabo como un procedimiento.

g) Su culminación implica el pronunciamiento de una sentencia de tipo interlocutoria.

h) Las cuestiones que se resuelven, son cuestiones que impiden el exacto cumplimiento de una sentencia emitida por el Tribunal y no cuestiones relativas al fondo o tramitación del juicio.

i) Los efectos de la instancia que resuelve la queja conlleva a ordenar el cumplimiento y/o a determinar sanciones de tipo pecuniario. (sin que las mismas necesariamente impliquen ser medidas eficaces para la consecución del cumplimiento cabal de las sentencias emitidas por el tribunal).

j) Los efectos de la sentencia que resuelve la queja, no sólo trascienden respecto de las autoridades señaladas como demandadas en el juicio contencioso, sino también a aquellas que por el ámbito de sus atribuciones legales, intervienen en el pleno cumplimiento de los fallos emitidos por ese tribunal.(por lo menos así debería serlo en la práctica forense).

k) Quien resuelve la instancia de mérito es la misma sala instructora del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en que se tramita el juicio contencioso administrativo y posteriormente la sala superior que culmina el procedimiento respectivo en caso del incumplimiento contumaz.

Así pues, es dable arribar a la conclusión de que la queja es una instancia y no un incidente, habida cuenta de que en el incidente si bien es cierto se siguen ciertas formalidades de procedimiento que culmina con el pronunciamiento de una sentencia, también lo es que tanto la instancia como en el incidente se pueden referir a la ejecución de los fallos emitidos por el juzgador.

De tal suerte, creemos que la principal distinción entre estas dos figuras procesales es que en el incidente la cuestión a resolver constituye un obstáculo, ya sea en la tramitación de un juicio, procedimiento o en la ejecución de una sentencia; en cambio, en la instancia la cuestión a resolver no sólo puede significar un obstáculo, sino una simple petición; un ejercicio del particular que solicita a una autoridad el inicio de un procedimiento.

Por ello, en la instancia de queja el incumplimiento, cumplimiento en exceso o defectuoso, o la repetición del acto, propiamente no constituye un obstáculo de carácter procesal para ejecutar una sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es decir, aquí no se presenta una situación, sea de derecho o material, que pueda obstaculizar o bloquear el cumplimiento de una sentencia, sino en todo caso el incumplimiento únicamente se ve manifestado en la falta de voluntad de las autoridades demandadas de cumplimentar un fallo de manera completa e integral, ya que dentro de esta figura no se presenta, por ejemplo, un cumplimiento sustituto en cuyo caso, sí existirían obstáculos de carácter procesal y más que éstos, obstáculos materiales que impidieran la ejecución de la sentencia en los términos establecidos.

En esa perspectiva, podemos decir que la queja, más que ser considerada como un incidente, debe de ser considerada como una instancia, a fin de velar por el irrestricto respeto a los fallos emitidos por el órgano jurisdiccional en comento. Dicho en otras palabras, una instancia para que las autoridades enjuiciadas cumplan de manera integral, completa y correcta los dictados de una sentencia, por virtud de la falta de voluntad de éstas para hacerlo.

III. FINALIDAD Y PROCEDENCIA DE LA QUEJA.

En palabras de José Gustavo Acero Rodríguez, la Queja “viene a constituir el primer mecanismo para que el órgano jurisdiccional supervise el cabal y correcto cumplimiento de sus fallos”.¹⁰

Por consiguiente, podemos apuntar que la queja tiene básicamente dos finalidades: una inmediata y otra mediata. La primera se refiere a que la parte actora en un juicio contencioso administrativo busque que las autoridades demandadas den cabal cumplimiento a una sentencia emitida por el tribunal, o en su caso, se abstengan de efectuar algún acto tendente a la ejecución del acto impugnado (determinado por una sentencia interlocutoria).

La segunda finalidad es salvaguardar las decisiones emitidas por dicho ente impartidor de justicia a fin de que las mismas no sólo tengan efectos declarativos sino que su contenido sea siempre acatado por las autoridades administrativas enjuiciadas.

Empero, la intención de otorgar eficacia a las resoluciones del tribunal actualmente no se ha satisfecho, por el contrario, la instancia de queja a pesar de ser el medio previsto para ello, no cumple con tales expectativas ya que su actual regulación lejos de constituir una verdadera catapulta hacia el cumplimiento de las sentencias del tribunal y su correlativa eficacia, no logra el objetivo de mitigar las conductas caprichosas y arbitrarias de las autoridades demandadas tendentes al incumplimiento total de dichas sentencias, esto es, mantenerse en un abstencionismo que solo propicia un derroche inaceptable de salud, tiempo, recursos económicos y humanos tanto del demandante como del órgano impartidor de justicia administrativa, circunstancia que al final de cuentas propicia que el particular acuda al Poder Judicial de la Federación, concretamente, ante los juzgados de distrito y quizá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que la sentencia que le favorece sea realmente cumplimentada.

¹⁰ ACERO RODRIGUEZ, José Gustavo. Ob. Cit. p. 179.

Ahora bien, en cuanto a la procedencia de la queja, podemos decir que ésta procede cuando se presenta una abstención total en el cumplimiento de una sentencia definitiva por parte de las autoridades obligadas a cumplimentarla; cuando existe un cumplimiento en exceso o un cumplimiento defectuoso; cuando existe una repetición del acto o actos impugnados; y cuando se ejecuta algún acto, tendente a incumplir con la sentencia interlocutoria mediante la cual se haya concedido la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecución de los actos impugnados, conceptos que con antelación han quedado definidos.

En primer término, tenemos que precisar el número de veces en los que puede ser interpuesta una queja. Al respecto, el artículo 83 es categórico al señalar que esta instancia procede en caso de incumplimiento de la sentencia y que en el supuesto de que la autoridad persistiere en su actitud de incumplimiento no obstante la amonestación e imposición de una multa por su renuencia (multa por el equivalente de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal) la sala superior resolverá a instancia de la sala respectiva solicitar del Jefe de Gobierno del Distrito Federal como superior jerárquico obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del tribunal en un plazo no mayor a cinco días.

La instancia de queja es procedente frente al incumplimiento de sentencias definitivas e interlocutorias; en tratándose de sentencias definitivas, el cumplimiento de éstas será siempre que las mismas se encuentren firmes, es decir, que ya no sean susceptibles de variar su contenido y sentido. Por regla general todas las sentencias que declaran la nulidad ya sea para efectos o lisa y llana, son susceptibles de cumplimentarse, consecuentemente, respecto de este tipo de sentencia será procedente la instancia de queja, al ser el medio previsto en la ley de la materia para vigilar el cumplimiento de las sentencias dictadas por ese tribunal.

En cuanto al cumplimiento de sentencias interlocutorias, la queja únicamente procede en tratándose de aquéllas que concedan la suspensión de

los actos impugnados. Aunque la redacción del artículo 83 sobre el particular es un tanto ambigua, de acuerdo a la sana y lógica interpretación que nosotros le damos al precepto, cuando sea el caso de que las autoridades obligadas a cumplimentar la sentencia interlocutoria de suspensión realicen cualquier acto tendente a ejecutar los actos impugnados en juicio, el demandante podrá acudir en queja por el incumplimiento del fallo dictado a fin de que la sala juzgadora salvaguarde la esfera jurídica del justiciable y haga respetar los dictados pronunciados por dicho órgano de justicia administrativa.

Es importante señalar que es muy recurrente en la práctica del contencioso administrativo encontrarnos con situaciones de duda ante la procedencia de la queja o la instauración de un nuevo juicio por haberse dictado un nuevo acto en cumplimiento de una sentencia del tribunal.

Sobre el particular, existen ya criterios encontrados por las salas que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es decir, algunas opiniones señalan que en tratándose de actos administrativos emitidos en cumplimiento de una sentencia dictada por dicho tribunal es procedente la queja siendo improcedente la interposición de un nuevo juicio de nulidad. Opinión contrapuesta es la que señala que la interposición de un nuevo juicio, en tratándose de una resolución emitida en cumplimiento de una sentencia, es procedente toda vez que introducen al nuevo acto emitido elementos y fundamentos que lo hacen distinto respecto del antes impugnado vía juicio de nulidad.

Leamos ahora el criterio que en la especie, debe prevalecer por ministerio de ley en todas las salas que integran el tribunal de cuenta. Criterio emanado por su sala superior en la jurisprudencia S.S./J. 43 aprobada en sesión plenaria del día 22 de junio del 2005, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1º de julio de 2005, cuya voz y texto señala lo siguiente:

**“JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL. ES PROCEDENTE
CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN**

EMITIDA POR UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA.- El supuesto de improcedencia previsto en la fracción IV del artículo 72, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no se actualiza cuando se impugna una resolución emitida por una autoridad administrativa en cumplimiento a una sentencia dictada en un juicio anterior, si los términos en que se declaró la nulidad fue para el efecto de que se emitiera una nueva resolución debidamente fundada y motivada, en razón de que se trata de un nuevo acto de autoridad impugnado por vicios propios.

En nuestra opinión, el promovente debe estar en aptitud de interponer ambos, esto es, de manera concurrente, siendo en todo caso necesario la determinación de procedencia o no de la sala respecto de la queja, para que se determine procedente el juicio contencioso administrativo, pero sin que ello limite la posibilidad de que ambas instancias se promuevan de manera simultánea, ya que de estimarse excluyente se dejaría al particular en estado de indefensión.

Con base en una adecuada técnica procesal, resulta conveniente resolver en primer lugar la queja, pues de la procedencia o no de ella, dependerá también la procedencia del juicio de nulidad. En el caso de que al resolverse la queja se considere infundada, por estimarse que no está frente a una repetición indebida de un acto, sino frente a una nueva resolución que puede ser combatida por sus propios fundamentos y motivos, a lo único que dará lugar es a que se resuelva en primer término la instancia de queja, y la resolución que a ésta recaiga dará lugar a la procedencia o improcedencia del juicio de nulidad respectivo.

IV. SUBSTANCIACIÓN DE LA QUEJA ANTE LA SALA DEL CONOCIMIENTO.

La instancia de queja debe de ser promovida a petición de parte y por escrito, ello en razón de que el juicio administrativo seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no es de índole oral, sino

escrito, es decir, que todas y cada una de las actuaciones relativas a dicho juicio se realizan de manera escrita, motivo por el cual, la interposición de la instancia de queja no puede ser la excepción.

Su interposición debe hacerse ante la sala juzgadora que resolvió la controversia planteada sin que exista un plazo perentorio para presentarla. Lo anterior según lo dispuesto por el propio artículo 83 de la Ley que norma a ese órgano jurisdiccional, dispositivo que literalmente establece:

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

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

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

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

En el escrito de queja el promovente debe señalar las razones por las cuales considera que existe defecto, exceso, o de plano, un incumplimiento total de la sentencia definitiva, teniendo oportunidad de acompañar las pruebas en los que sustente tales razonamientos. Cuando la causa que motive la Instancia de queja sea el incumplimiento total o abstención en el mismo (no hacer) por parte de las autoridades obligadas a ello, el quejoso únicamente se limitará a expresar en el escrito respectivo que la omisión en el cumplimiento

de la sentencia definitiva emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se ha configurado.

Posteriormente a su interposición y una vez que la misma se tenga por interpuesta, por acuerdo dictado por la sala a quien le corresponda su conocimiento, el magistrado instructor debe requerir a la o las autoridades responsables la presentación de un informe en el que manifiesten lo relativo al incumplimiento imputado en un término de cinco días, el cual empezará a computarse a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación del citado acuerdo.

En relación a la rendición del informe aludido, el precepto que regula la instancia de queja no establece la consecuencia legal de la falta de rendición de éste, o de aquel en el que una vez rendido no se refiera a la totalidad de las imputaciones realizadas por la parte quejosa, por lo que en este caso, la consecuencia inmediata es la de tener por ciertos los hechos que le son atribuidos a las autoridades demandadas en su totalidad (por falta de informe) o de manera parcial (respecto de las imputaciones no justificadas), salvo que estos resulten controvertidos por las pruebas aportadas, por las constancias que obren en autos o por hechos notorios que la propia sala invoque.

Lo anterior encuentra apoyo legal aplicando de manera análoga el artículo 55 y 56 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que prevé la sanción o consecuencia jurídica respecto de la falta de contestación de la demanda de nulidad, los cuales en lo conducente, determinan lo siguiente:

“ARTICULO 55. No encontrándose irregularidades en la demanda, o subsanadas éstas, el Presidente de la Sala mandará emplazar a las demás partes para que contesten dentro del término de quince días. En el mismo acuerdo citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de veinte días y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a esta Ley.

El término para contestar correrá para las partes individualmente.

Las partes demandadas y el tercero perjudicado en su contestación se referirán a cada uno de los puntos contenidos en el escrito de demanda, citarán los fundamentos legales que consideren aplicables y ofrecerán las pruebas que estimen pertinentes.”

“ARTICULO 56. Si la parte demandada, no contestara dentro del término señalado en el artículo próximo anterior, el Tribunal declarará la preclusión correspondiente considerando confesados los hechos salvo prueba en contrario.”

Rendido o no el informe, transcurrido el plazo de los cinco días para hacerlo, la sala del conocimiento resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia. En el caso de que la sala determine el incumplimiento del fallo, requerirá a la autoridad responsable para que la cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una sanción económica (multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal).

En palabras llanas y siguiendo un razonamiento coloquial para comprender la mecánica de la substanciación de la queja tenemos lo siguiente.

Primero el tribunal requiere el cumplimiento forzoso de una sentencia en virtud de que voluntariamente no lo hizo. Después, le otorga un plazo de cinco días para que la cumplimente con una amonestación y prevención que en caso de no hacerlo, le impondrá una sanción económica. Por último, si persiste la actitud de desacato de la autoridad responsable, se le impone la multa respectiva.

En suma, son tres momentos en que el Tribunal, que por cierto anuló una resolución impugnada por vicios de ilegalidad, le solicita a la autoridad responsable que cumpla con los términos señalados en la sentencia dictada. Momentos que en nuestra opinión se traducen en una dilación de la

impartición de justicia y menguan el control de la legalidad encargado al multicitado órgano jurisdiccional.

Por lo que hace a la substanciación de la queja relativa al incumplimiento por la suspensión del acto reclamado en el juicio solicitada por la parte actora, el último párrafo del artículo 83 señala que las sanciones antes mencionadas (amonestación y multa) serán procedentes cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decreta.

Ahora bien, hemos insistido en que el artículo 83 contiene importantes lagunas jurídicas, entre las que destacan lo relativo a establecer el momento en que puede ser interpuesta la queja por incumplimiento de la suspensión decretada. Es más, si somos estrictos en la interpretación del numeral a estudio, este párrafo sólo se refiere a las sanciones mencionadas, mas no a que la substanciación de la queja por incumplimiento en la suspensión se llevará a cabo conforme a las formalidades prescritas por el mismo artículo 83.

No es raro encontrar en muchos juicios administrativos que las salas juzgadoras de ese tribunal apliquen supletoriamente, sin sustento legal que así lo permita, la Ley de Amparo por lo que se refiere a la queja por violación a la suspensión del acto reclamado; de ahí la imperiosa necesidad de reformar dicho dispositivo jurídico.

V. SUBSTANCIACIÓN DE LA QUEJA ANTE LA SALA SUPERIOR.

Sobre este tópico es pertinente dejar claro que a diferencia de la opinión y consideraciones jurídicas de algunos administrativistas, la substanciación de la instancia de queja ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no se configura en dos instancias distintas, es decir, en primera y segunda instancia. La primera, ante las salas ordinarias o auxiliares; la segunda, ante la sala superior.

En efecto, el artículo 83 no divide la queja en dos instancias, una inferior y otra superior. La queja por incumplimiento de sentencia se tramita ante la sala que conoció del juicio de nulidad, y no por el hecho que a instancia de la Sala respectiva los autos se turnan a sala superior para que ésta se pronuncie respecto del desacato reiterado de la autoridad responsable y además este trámite tome el nombre de “instancia de queja”-a diferencia de la ventilada ante la sala del conocimiento que toma el nombre de “queja”-, debemos concluir que se trata de dos instancias diferentes. No es así. Simplemente se trata de una sola instancia; de ahí que se denomine “instancia de queja”.

Al respecto, el tercer párrafo del artículo 83 es claro al prever lo siguiente:

“(…)

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

De la anterior transcripción se concluye que la sala superior coadyuvará con la sala ordinaria a fin de dilucidar a detalle si la autoridad ha cumplido o no la sentencia. Y aquí sumamos un momento más a los tres momentos ya enunciados con anterioridad concedidos a la autoridad renuente a fin de que cumplimente una sentencia, circunstancia que en esencia, configura un procedimiento dilatorio y atentatorio de la impartición de justicia administrativa pronta, tal como lo dispone el artículo 17 constitucional.

La sala superior, al recibir los autos relativos a la queja resuelta por la sala inferior requiere una vez más a la autoridad renuente para que manifieste lo que a su derecho convenga en un plazo de tres días respecto de la imputación de incumplimiento que ahora la sala inferior hace de ella. A lo que

la autoridad enjuiciada tendrá la oportunidad de desvirtuar, o quizá simplemente justificar su incumplimiento ya sea total, defectuoso o en exceso respecto de la sentencia emitida, o tal vez cumplimentar adecuadamente en ese plazo el fallo desacatado, previo a que la sala superior resuelva que se configuró el incumplimiento y solicite al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como superior jerárquico obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del tribunal en un plazo no mayor de cinco días sin perjuicio de que se reitere la imposición de la sanción económica aludida con anterioridad.

VI. ALCANCES DE LA RESOLUCIÓN DE LA INSTANCIA DE QUEJA.

Los efectos o alcances de la sentencia interlocutoria que resuelva la instancia de queja, en estricto sentido debiera de depender de la causa que origine o motive su interposición, toda vez, que como ya hemos visto, el incumplimiento de una sentencia de carácter definitivo emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se puede presentar en diversas formas. Sin embargo, el artículo 83, entre otras más lagunas jurídicas, no precisa ni regula los supuestos legales por los que se puede configurar el incumplimiento de una sentencia.

En la especie, cuando la sala superior al momento de estudiar las constancias que integran los autos así como el escrito por el que se interpuso la queja y la interlocutoria que dictó la sala inferior, arribe a la conclusión de que las autoridades demandadas incurrieron en una omisión, abstención o un dejar de hacer respecto del cumplimiento de una sentencia definitiva, resolverá solicitar del Jefe de Gobierno del Distrito Federal como superior jerárquico obligue al funcionario responsable, para que dé cumplimiento a la determinaciones del tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reiteren cuantas veces sea necesario la multa impuesta, esto es, de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

En ese sentido, a quien corresponde probar que no existió tal incumplimiento, es decir, la carga de la prueba del mismo corresponderá a la

autoridad señalada como demandada, debiendo acreditar consecuentemente que dio debido cumplimiento al fallo definitivo dentro del plazo precisado en la sentencia respectiva.

VII. EXTEMPORANEIDAD DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

En cuanto al cumplimiento de los fallos emitidos por el Tribunal de mérito, el plazo no excederá de veinticinco días según lo dispone la fracción IV del artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Resulta que al existir un plazo, el mismo puede o no respetarse, es decir, dentro del mismo puede o no presentarse el cumplimiento de un fallo; pero también este último, puede presentarse una vez fenecido dicho plazo, por lo que la interrogante en tal caso, es si el cumplimiento de una sentencia definitiva que se presente después de la culminación de los veinticinco o menos días, puede ser entendido como un cumplimiento legal.

Al respecto, cabe destacar que del contenido y redacción del artículo 80 fracción IV y 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la especie, no se desprende sanción alguna respecto a dicha situación, es decir, no se contempla algún castigo para aquellas autoridades que no cumplan dentro del término previsto en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad enjuiciada.

No son pocas las opiniones que cuestionan la redacción del citado artículo, en las que fundamentalmente sostienen que la imperfección de la norma primeramente se actualiza desde el hecho de señalar un plazo en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada a partir de la fecha de notificación de una sentencia que declara la nulidad, pasando inadvertido el legislador el derecho de la autoridad demandada de promover recurso de apelación respecto del fallo dictado por la Sala de Primera Instancia.

Es decir, dicho precepto no precisa que el plazo señalado en la sentencia para ser ejecutada, se contará a partir precisamente de haber quedado firme, esto es, cuando ha causado ejecutoria la sentencia a cumplimentar, ni mucho menos especifica una sanción en caso de que la acción o acto que debe de realizarse dentro de dicho plazo no se realice.

Atento a lo anterior, existen dos posturas. La primera sostiene que ante el cumplimiento extemporáneo de una sentencia definitiva, esto es, con posterioridad al término señalado en la sentencia para ser ejecutada, tal situación resulta ilegal, por ser contrario al espíritu del artículo 17 constitucional. La segunda postura sostiene que el cumplimiento extemporáneo de una sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no genera, por ese simple hecho, su ilegalidad, ya que de ser así, se pasaría por alto la garantía de seguridad jurídica consagrada a favor de los gobernados en nuestra Carta Magna, amén de que la ley de la materia señala que en caso de incumplimiento, el actor podrá acudir en queja ante la sala respectiva por desacato de la sentencia que declaró nulos los actos impugnados así como las sanciones dirigidas al funcionario que haya incurrido en dicho incumplimiento.

En esa perspectiva el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado al respecto. Por analogía, y a manera de robustecer las anteriores consideraciones, nos permitimos citar el siguiente criterio contenido en la tesis V.2o.48 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, tomo X, del mes de diciembre de 1999, página 782, que a la letra señala:

“SENTENCIA FISCAL, CUMPLIMIENTO DE LA. ES INCORRECTO DECLARAR NULA LA RESOLUCIÓN QUE SE EMITE, UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO DE CUATRO MESES A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO, FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 239 DEL CÓDIGO FISCAL LA FEDERACIÓN. El artículo 239, fracción III, segundo párrafo, del

Código Fiscal de la Federación establece que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, debe cumplirse en un plazo de cuatro meses; sin embargo, cuando la autoridad demandada es omisa en pronunciar la sentencia dentro de dicho término, ello no significa que esté afectada de nulidad, porque tal omisión no puede conducir a la ilegalidad de la resolución, pues la legislación fiscal no lo establece, sino que, en todo caso, la sanción sería para la autoridad omisa, que está obligada a acatar la disposición legal y no para el interés público que es el que obliga a que las resoluciones se cumplan. Más bien, ese tipo de omisión o dilación, son de aquellos actos que pueden considerarse que se consuman en forma irreparable al dictarse la resolución, aun en forma extemporánea, porque de no considerarse así, se llegaría a pensar que la resolución de negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal Federal, es ilegal en sí misma, porque no se emitió dentro del término de tres meses a la instancia o petición que se formule a la autoridad fiscal, lo que no es así. Más aún, el afectado ante tal incumplimiento puede ocurrir en queja en términos del artículo 239-B, fracción I, inciso b) del código tributario federal.”

Igualmente es ilustrativa la siguiente tesis jurisprudencial identificada con el número 7o.A.78 A, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo X, mes de diciembre de 1999, página 783, pronunciada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la cual señala lo siguiente:

“SENTENCIA FISCAL. CUMPLIMIENTO. EL TÉRMINO DE CUATRO MESES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO IMPLICA LA CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD. No debe considerarse que por el hecho de que haya transcurrido en exceso el término de cuatro meses para que la autoridad fiscal diera cumplimiento a una sentencia, por esa circunstancia hayan caducado las facultades de la autoridad para hacer uso de sus atribuciones, en virtud de que el plazo establecido en el artículo 239 del

Código Fiscal de la Federación, prevé el término para el cumplimiento de una sentencia fiscal y, para la hipótesis de incumplimiento el diverso artículo 239-B fracción I, inciso b), del propio código, establece el recurso de queja, mas no autoriza que, por tal motivo, opere la caducidad prevista en el artículo 67 de dicho código tributario, ya que dicha figura es inaplicable.”

Y por último, la tesis 901 publicada en el apéndice 2000 del Semanario Judicial de la Federación, octava época, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tomo III, página 784, cuya voz y texto es el siguiente:

“CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. OPORTUNIDAD DE LA AUTORIDAD DEMANDADA PARA CUMPLIR CON LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE, DESPUÉS DE TRANSCURRIDO EL TÉRMINO DE CUATRO MESES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL. El artículo 239, fracción III, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, establece: "La sentencia definitiva podrá: ... III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales. Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aun cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este código...". De la transcripción anterior se advierte con meridiana claridad que el legislador está permitiendo que la autoridad administrativa cuente con una nueva oportunidad para emitir su resolución, corrigiendo los vicios de forma o de procedimiento en que incurrió en la resolución declarada nula; sin embargo, si bien es cierto que dicho dispositivo establece que en estos casos la sentencia respectiva deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, ello no implica en manera alguna que si la autoridad administrativa no emite la nueva resolución en dicho término ya no pueda hacerlo

posteriormente, toda vez que de la lectura integral del referido numeral no se desprende que exista alguna sanción en caso de que no se acate el mencionado plazo, lo que conduce a concluir que aun después de los cuatro meses la autoridad demandada tiene la oportunidad de cumplir la sentencia correspondiente.”

Sin embargo, esta situación del cumplimiento extemporáneo de una sentencia definitiva emitida por un órgano jurisdiccional en materia administrativa y fiscal, ya ha sido definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la jurisprudencia por contradicción de tesis número 86/99-SS, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito. Criterio que puede ser consultado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XI, del mes de mayo de 2000, página 226, que a letra señala lo siguiente:

“SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA. Conforme a las jurisprudencias 44/98 y 45/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que llevan por rubros "SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DETERMINARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL." y "SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN

IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.", nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes. De las anteriores determinaciones se desprende que el cumplimiento fuera del término legal de cuatro meses previsto en el artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que realice la autoridad administrativa de la sentencia de nulidad para efectos no puede ocasionar la ilegalidad de la resolución en que tal sentencia se acate, concretamente la causal de ilegalidad prevista en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal Federal por haberse dejado de aplicar las disposiciones legales debidas, porque ello contrariaría el fin perseguido por el legislador al atribuir al Tribunal Fiscal plena jurisdicción para tutelar el derecho subjetivo del administrado en los casos en que la nulidad lisa y llana sea insuficiente para restaurar el orden jurídico

violado, afectándose al administrado por una actuación que le es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir dentro del plazo legal o fuera de él, pues a través de la ilegalidad de la resolución con la que diera cumplimiento podría evadir la reparación de la resolución cometida. Corroborar lo anterior el que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, se haya modificado el anterior artículo 239-Ter que pasó a ser 239-B, del Código Fiscal para establecerse como supuesto de procedencia del recurso de queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad si transcurrió el plazo legal, caso en el cual si la Sala resuelve que hubo omisión total concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo, procediendo también a imponerle una multa equivalente a quince días de su salario y a notificar a su superior para que proceda jerárquicamente, pues carecería de sentido que se otorgara un término de veinte días a la autoridad para que diera cumplimiento a la sentencia de nulidad para efectos, si se considerara que la resolución relativa estaría afectada de ilegalidad, independientemente de la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir la autoridad demandada.”

En esas condiciones, creemos acertadas las consideraciones jurídicas alcanzadas por nuestro alto tribunal respecto a las consecuencias del cumplimiento extemporáneo de una sentencia definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que pese a no estar dirigida al ámbito local, es ilustrativa y por cierto obligatoria para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en términos de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

VIII. MEDIOS DE DEFENSA CONTRA EL INCUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN DE LA INSTANCIA DE QUEJA.

Ya señalamos que ante la falta de cumplimiento de una sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ya sea definitiva o interlocutoria de suspensión, lo procedente es acudir en queja a denunciar dicho incumplimiento. Empero, se puede presentar el caso que aún cuando la Instancia de queja resulte fundada y se condene a la autoridad a llevar a cabo el cumplimiento de la sentencia en un plazo razonable o la sala superior resuelva solicitar del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, obligue al funcionario responsable para que de cumplimiento a las determinaciones del tribunal, dicho cumplimiento no se configure o se presente ya sea de manera defectuosa, en exceso o repitiendo el acto impugnado en juicio.

Ahora bien, es el caso que en la práctica jurídico-contenciosa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ante el capricho de la autoridad demandada de continuar con su actitud de incumplir con el fallo respectivo, se ve imposibilitado para hacerlo cumplir de manera definitiva e integral pues carece de medios eficaces para tales efectos.

Sobre el particular, es oportuno conocer la siguiente jurisprudencia, misma que tiene plena aplicación y vigencia respecto de la realidad imperante en la práctica del contencioso administrativo del Distrito Federal. Criterio el anterior, consultable en el apéndice 2000 del Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo III, jurisprudencia histórica, página 781, cuyo rubro y síntesis señalan lo siguiente:

“TRIBUNAL FISCAL. CARECE DE IMPERIO PARA EJECUTAR SUS DECISIONES. (TESIS HISTÓRICA). Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejerce funciones jurisdiccionales al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936. Ahora bien,

como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene plena jurisdicción.”

Por consiguiente, ante la falta de cumplimiento de una sentencia interlocutoria que resuelve la Instancia de queja y ante la imposibilidad material de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal pueda hacer cumplir sus propios fallos a fin de alcanzar el cumplimiento de los mismos, la parte afectada por dicho incumplimiento (actora en el juicio de nulidad) tiene la posibilidad de acudir al juicio de amparo.

Igualmente, la parte afectada podrá ocurrir a juicio, cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal declare infundada la instancia de queja o considere que la autoridad ha dado cabal cumplimiento a la misma cuando no es así. Lo anterior, en términos del artículo 114 fracción III de la Ley de Amparo, el cual en lo conducente, establece lo siguiente:

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

(...)

III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.

(...)”

De acuerdo al precepto legal antes transcrito, lo que procede en el caso concreto, es la interposición del juicio de amparo indirecto, ya que en la

especie, nos encontramos en presencia de actos realizados fuera de juicio o después de terminado éste y respecto a actos relativos a la ejecución de sentencias, siendo un requisito de procedibilidad el que previamente a la presentación de la demanda de garantías, se haya acudido a la instancia de queja y que la misma se haya resuelto, además de que haya transcurrido el plazo otorgado en la interlocutoria respectiva a las autoridades que incurrieron en el incumplimiento, para que efectuaran el mismo.

Sobre el particular, es aplicable el criterio contenido en la tesis número XIX.5o.8 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XVIII, del mes de octubre de 2003, página 1035, emitida por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, la cual señala lo siguiente:

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LOS ACTOS EMITIDOS POR LA AUTORIDAD DEMANDADA EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO DE GARANTÍAS, MIENTRAS QUE EL PARTICULAR PUEDA INTERPONER EN SU CONTRA LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, POR NO CONSTITUIR ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO. Mediante las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho y quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se dotó al hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la facultad de procurar la correcta ejecución de sus fallos (cualidad de los tribunales subjetivos o de plena jurisdicción), a través de la queja prevista en el artículo 239-B -originalmente 239 ter- del Código Fiscal de la Federación. Ahora bien, entre las notas distintivas del acto de autoridad se encuentran las siguientes: 1) la existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un gobernado, y 2) que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí,

situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular. En ese contexto, el acto que emite la autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo tendente a dar cumplimiento al fallo definitivo carece de tales notas distintivas, dado que la relación existente entre las partes contendientes en ese proceso se rige por el principio de igualdad, de manera que no existe una relación de supra a subordinación; además, dicho acto no es de carácter unilateral, pues la autoridad condenada no lo dicta motu proprio (por sí o ante sí). Por tanto, la actuación de mérito no constituye un acto de autoridad para los efectos del amparo, sino el cumplimiento que una de las partes produce en relación con una obligación que se le impuso en la sentencia, siempre y cuando dicho actuar encuadre dentro de las hipótesis de procedencia de la queja que prevé el citado artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, ya que en virtud de la interposición del recurso el tribunal de instancia se encuentra facultado para ponderar si su sentencia se cumplió o no adecuadamente y, en su caso, para imponer las directrices del exacto cumplimiento.

Así también, nos permitimos citar al respecto, otro de los criterios del Poder Judicial de la Federación, contenido en la tesis número V.2o.17 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo III, del mes de junio de 1996, página 779, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, cuyo rubro y texto precisan lo siguiente:

“AMPARO PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL. El artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que: "Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por ese Tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que

establecen otras leyes." Por lo que al declarar la Sala Regional del Noroeste del Tribunal Fiscal de la Federación, la nulidad de la declaratoria de incumplimiento emitida por el director general de Responsabilidades y Situación Legal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tal resolución posee la fuerza de cosa juzgada y por lo tanto crea una obligación a cargo de las autoridades demandadas, la cual es correlativa al derecho del ahora quejoso de ser reinstalado en su puesto; de ahí que la resistencia de las autoridades de cumplir con el fallo de la Sala Fiscal transgrede en perjuicio del accionante garantías individuales, puesto que se le priva del derecho que surge de una sentencia firme y, por ende, es claro que el incumplimiento de la sentencia que pronuncie el Tribunal Fiscal da lugar a la interposición del juicio de amparo, por violación de los artículos 14 y 16 constitucionales."

Idéntica situación se señala en la tesis publicada en el tomo XIII, del mes de febrero de 1994, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, octava época, página 259, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, cuya voz y síntesis nos enseñan lo siguiente:

"ACTUACIONES REALIZADAS EN EJECUCION DE SENTENCIA, PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO TRATANDOSE DE. Supuesto que el acto reclamado se hace consistir en actuaciones realizadas en ejecución de sentencias, es claro que, cualquier violación al respecto es reclamable en amparo indirecto en atención a que, la conclusión del juicio imposibilita la acción constitucional en la vía directa como erróneamente lo sostiene el a quo."

Al obtenerse el amparo y protección de la justicia federal, en el que desde luego, el efecto será que de continuar el incumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de la sentencia que resolvió la instancia de queja (la cual motivó la interposición del amparo) se condene a las autoridades omisas, a realizar el debido cumplimiento de la sentencia de correspondiente; y en caso de que la

causa haya sido el que la sala resolutora del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal haya declarado infundada la queja por no configurarse o que haya considerado que se cumplió cabalmente con la sentencia respectiva, el efecto de la sentencia de amparo será para que emita una nueva sentencia interlocutoria en cumplimiento de la ejecutoria de amparo, en la que se declare fundada la queja y por configurado o no el incumplimiento.

Finalmente, por lo que toca al cumplimiento, creemos que si bien es cierto el juicio de garantías es el único medio para lograr --y no siempre es el caso-- el cabal cumplimiento de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, también existen medios alternos de presión hacia el o los funcionarios que incurren en el incumplimiento cabal e integro de una sentencia del tribunal.

Pese a que estas medidas de presión no pueden ser consideradas como instrumentos formales para alcanzar el cumplimiento de la sentencia respectiva pues su función es otra, debemos considerarlos como medios alternos cuyo objetivo primordial es ejercer presión al funcionario contumaz a fin de que cumpla con sus atribuciones y obligaciones que le son inherentes, verbigracia, poner en conocimiento al órgano de control disciplinario del ente en el que presta sus servicios sobre tal situación, lo cual desde luego, puede acarrear una medida disciplinaria o sancionadora en contra de éste. Supuesto el anterior, que desde este momento lanzamos como propuesta para su regulación en la ley en comento.

En tal virtud, existe la vía de la denuncia o queja administrativa en contra del funcionario responsable de la omisión en el cumplimiento de un fallo emitido por el tribunal, dando lugar al inicio de un procedimiento disciplinario por parte del órgano encargado de llevar a cabo este tipo de procedimientos en la dependencia u organismo al que pertenezca y realice sus funciones el funcionario responsable; ya que como servidor público, se encuentra obligado a no incurrir en ninguna omisión respecto de su actuación, la cual le ha sido encomendada de acuerdo a su rango jerárquico, encontrándose obligado

también, a cumplir de manera eficiente y con base en el ejercicio de su función pública, sin demora y sin que se presente abuso los fallos emitidos por un órgano jurisdiccional.

El inicio de este procedimiento disciplinario y la consecución del mismo, que además de procedente, resulte fundado, conllevaría a que el funcionario omiso, procediera a dar cabal cumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por así ordenarlo la resolución administrativa instaurada en su contra, con su correlativa sanción económica o disciplinaria.

Como otra alternativa, podemos señalar la consistente en que el afectado, ante el incumplimiento de una sentencia que le favorece, acuda a la vía penal por la comisión de un delito a cargo del funcionario contumaz, en virtud del uso indebido del ejercicio de sus funciones como servidor público, lo que propiciaría que dicho funcionario se vea compelido a cumplir con sus atribuciones legales y administrativas, concretamente, proceder a dar cumplimiento a la sentencia respectiva a fin de evitar ser sancionado en ésta vía.

Atento a lo anterior, y en nuestra opinión, ha quedado demostrado que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal carece de “imperium” para hacer ejecutar sus propias resoluciones y que la Queja como una instancia procesal, en más de las veces, dista mucho de ser un medio procesal eficaz para lograr el cabal cumplimiento de aquéllas.

CAPÍTULO CUARTO
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 83 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

I.- CONTEXTO LEGAL DEL ARTÍCULO 83 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Dentro del capítulo XI de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal denominado “Del cumplimiento de la sentencia”, concretamente el artículo 83, se regula lo relativo a la instancia de queja como un instrumento procesal mediante el cual el justiciable podrá solicitar del tribunal en cita, obligue a la autoridad responsable a cumplir con la sentencia ya ejecutoriada en virtud de que el término legal establecido en ésta para ser ejecutada ha fenecido.

Dispositivo legal que en lo conducente a la letra señala:

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

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

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

Las sanciones antes mencionadas también serán procedentes, cuando no se cumplimente

en sus términos la suspensión que se decrete respecto del acto reclamado en el juicio.”

II.- CONCEPTUALIZACIÓN DE EFICACIA E INEFICACIA.

Atento a la transcripción del numeral anterior, para adentrarnos al tema es menester primeramente saber si la queja como una instancia procesal que busca el cumplimiento forzoso de una sentencia ya ejecutoriada es, en sí misma, eficaz, y así estar en aptitud de plantear posibles reformas tendentes a lograr este calificativo en pro de una impartición de justicia pronta y la tutela de un alto valor del derecho como lo es la seguridad jurídica del gobernado.

De tal suerte, podemos decir que etimológicamente hablando la palabra eficacia, proviene del latín “*efficacia*”¹ que significa “poder para obrar”², la que a su vez deviene del latín “*efficax*”³ cuyo significado es “poderoso para obrar”⁴, misma situación que nos remite a la palabra eficiencia, proveniente también del latín “*efficientia*”⁵ que es la “virtud de lograr un efecto”⁶; eficiente, del latín “*efficiens-entis*”.⁷

Mientras que gramaticalmente, el concepto eficacia, significa la “facultad para realizar algo. Hecho de ser eficaz una cosa”.⁸

Y nos referimos al término de la eficacia jurídica, como el “logro de la conducta prescrita. Es la concordancia entre la conducta deseada por el orden y la desarrollada de hecho por los individuos sometidos a ese orden. Efectiva aplicación de las sanciones por los órganos encargados de aplicarlas”.⁹

¹ GARCIA DE DIEGO, Vicente. Ob. Cit. p. 240.

² Idem.

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

⁷ Idem.

⁸ “DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO GRIJALBO”. Ob. Cit. p. 669.

⁹ “DICCIONARIO BÁSICO JURÍDICO”. Ob. Cit. p.203.

De conformidad con el Diccionario General de la Lengua Española, “ineficacia” significa falta de eficacia,¹⁰ es decir, que no tiene la virtud de producir el efecto deseado. En resumidas cuentas, su significado es opuesto al de eficacia referido con antelación.

III.- LA EFICACIA COMO FINALIDAD DE TODA SENTENCIA.

Tomando en consideración lo que en derecho significa eficacia, resulta obvio que el término eficacia jurídica debe de ser considerado un presupuesto inherente a una sentencia emitida por todo órgano que realice actos de índole jurisdiccional cuyo objetivo es la impartición justicia, importante valor del derecho, que permite preservar la seguridad jurídica tan anhelada por el gobernado.

IV.- EFECTO DE COSA JUZGADA EN SENTIDO MATERIAL.

Para dilucidar si una sentencia es eficaz, respecto a la posibilidad de que sus sentencias se eleven a la categoría de cosa juzgada, no sólo en sentido formal (irrevocabilidad) sino también en sentido material, un auténtico tribunal de anulación y plena jurisdicción cumple con esta característica cuando la situación que resuelve versan sobre cuestiones de fondo, por ejemplo: caducidad o prescripción.

Sin embargo, no en todos los casos sucede lo mismo. Cuando nos encontramos en presencia de las llamadas facultades discrecionales, la nulidad no es total, sino parcial o también denominada nulidad especial, puesto que la autoridad demandada tiene la opción de volver ejercer la misma facultad una vez más, mientras no haya transcurrido el término de la caducidad, consecuentemente, hablar de cosa juzgada en sentido material es imposible.

¹⁰ DICCIONARIO GENERAL DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Editorial VOX. Madrid 2007.

En nuestra opinión, la discrecionalidad no debe ser entendida como un ejercicio amplio y total de facultades, sino únicamente por lo que hace al acto mediante el cual da inicio una facultad. Dicho en otras palabras, un acto que contiene la voluntad de una autoridad en ejercicio de una facultad discrecional establecida en ley, por tanto, la discrecionalidad debe de ser interpretada en el sentido de que sólo se presenta en el momento mismo en el que se toma la decisión (mediante un acto de autoridad), ya que una vez acontecido lo anterior, el procedimiento y formalidades a seguir son regladas, por lo que si en el desarrollo de la facultad ejercida, se presenta alguna de las causales de nulidad señaladas en la ley del tribunal en estudio, debe declararse su nulidad lisa y llana sin que exista la posibilidad jurídica de que la misma facultad pueda ser ejercida de nueva cuenta y sea motivo de la interposición de un nuevo juicio contencioso administrativo ventilado ante el propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues esta circunstancia sin duda, le resta eficacia a las sentencias que emite dicho tribunal, aunado a que también resta eficacia a su actuación, pues una sentencia es el resultado de un proceso seguido ante un órgano con facultades cien por ciento jurisdiccionales.

V.- CUMPLIMIENTO EFECTIVO E INTEGRAL DE LA SENTENCIA.

Por lo que hace al cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, hemos insistido que dicho órgano colegiado, dista mucho de tener a su alcance los medios idóneos de coacción para hacer cumplir sus determinaciones de manera forzosa. Por el contrario, en muchas ocasiones la queja como instancia regulada en la ley que rige al tribunal en comento, para preservar el debido cumplimiento de sus fallos, no sólo no cumple con dicha tarea, sino que viene a constituir, sólo un requisito de procedibilidad a agotar antes de acudir al juicio de amparo, a fin de que se ejecute realmente una sentencia pronunciada por ese tribunal de anulación.

Por tal motivo, la eficacia de las sentencias y la actuación del propio tribunal se ven minimizadas. En este sentido, cabe recordar que desde sus inicios como Tribunal de anulación y plena jurisdicción, se previó la figura procesal de la queja como un instrumento para ejecutar sus propios fallos.

En relación a lo anterior, bien cabe señalar que la “jurisdicción contenciosa administrativa actual, concretiza múltiples esfuerzos en los que todos los actores participantes tienen indudable mérito, porque su evolución ha surgido de la necesidad expresada por juzgadores, hecha valer por teóricos y postulantes, aceptada por las autoridades y reconocida por los hacedores de la ley, de que una eficaz impartición de justicia sólo tiene sentido cuando el tribunal en la composición de los litigios goza de los poderes plenos para conocer, sentenciar y mandar, es decir, cuando puede colmar los tres elementos de la jurisdicción, a saber: *notto, iudicium e imperium*”.¹¹

En estos momentos por la importancia que en nuestro sistema jurídico tiene la actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es necesario que su actuación, sea más eficaz. Creemos que es el momento adecuado en que el fortalecimiento del tribunal debe continuar, ampliando aún más sus potestades, tanto en lo relativo a la emisión de sus sentencias, así como dotar a la instancia de queja de mayor eficacia a fin de que en la práctica jurídica logre representar un verdadero medio de control del cumplimiento de los fallos pronunciados por dicho órgano jurisdiccional, sumado al hecho de dotarlo de “*imperium*” para hacer efectivos sus fallos, previendo de medios coactivos para tal efecto.

Por último, respecto de los elementos a considerar para calificar la eficacia de las sentencias emitidas por un órgano jurisdiccional se encuentra lo relativo a la ejecución de las sentencias, ejecución que se traduce a que el órgano emisor de un fallo, tenga los medios necesarios para ejecutar sus

¹¹ VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo. “LA EFICACIA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN MÉXICO Y LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS” en: El Contencioso Administrativo México-Francia (Memoria del Seminario Internacional 1999). Instituto Nacional de la Administración Pública. México, 2001. p. 255.

propios fallos de manera definitiva, los cuales deben encontrarse establecidos en la Ley de la Materia y ser eficaces, o sea, que sean medios que no dificulten, obstaculicen y posterguen la ejecución de las resoluciones.

En efecto, el presupuesto de eficacia de una sentencia radica en que su cumplimiento se dé dentro de un lapso de tiempo prudente, ya que los efectos de una sentencia eficaz deben de materializarse en un lapso de tiempo breve. En otras palabras, la actuación jurisdiccional del órgano emisor de una sentencia debe ser óptima, pronta y eficaz donde los efectos jurídicos de una sentencia sean acatados lo más pronto posible, a fin de que la esfera jurídica de las partes se vea favorablemente restituida y respetada, pues ninguna razón jurídica tiene que una sentencia sea emitida y sus efectos se vean retrasados de manera temporal en cuanto a su observancia.

Por tal motivo, creemos que para considerar una sentencia eficaz, es menester que aquella sea susceptible de ser cumplimentada o ejecutada, para lo cual, el órgano jurisdiccional debe tener a su alcance los medios necesarios e idóneos que garanticen su ejecución forzosa, medios que en su diseño sean también eficaces para la consecución de tal propósito y no sean simples pasos o meros obstáculos que alcancen una ejecución mediocre en un tiempo extenso.

En este orden de ideas, al estar desprovisto un tribunal con un mecanismo idóneo y eficaz para hacer cumplimentar sus propias resoluciones, esta tarea pasaría a manos de otra autoridad jurisdiccional que sí cuente con dichos medios, lo que desde luego, no solo denigra y subestima la actuación del Tribunal emisor sino que arriesga su legitimidad y su utilidad en un sistema de impartición de justicia como el nuestro.

VI.- LA EFICACIA DE LAS SENTENCIAS Y LA PLENA JURISDICCIÓN.

Al abocarnos al estudio de la actual naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y al haber enunciado las características tanto del contencioso objetivo o de anulación, así como del contencioso subjetivo o de plena jurisdicción, observamos que una de las características más importantes y más significativas de este último modelo de jurisdicción contenciosa administrativa, es precisamente, el que cuenta con los medios coactivos para hacer cumplimentar sus resoluciones, y que incluso, tal situación puede conllevar a que el tribunal en cuestión reasuma facultades de las autoridades obligadas para cumplimentar su fallo.

Como ya lo anotamos en el capítulo respectivo, la actual naturaleza jurídica del tribunal, es la de ser un órgano de jurisdicción contenciosa mixta, ya que no puede ser catalogado del todo como un tribunal de mera anulación, al haber rebasado algunas de las características de éste. En cuanto a la plena jurisdicción hemos señalado que cuando un tribunal goza de plena jurisdicción decide la reparación del derecho subjetivo teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto impugnado, sino de fijar los derechos del demandante y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, condenar a la autoridad administrativa al cumplimiento de una obligación.

Creemos que con independencia de las consideraciones doctrinales sobre este tópico, la práctica jurídico-contenciosa nos reporta que no puede considerarse plenamente como un tribunal de plena jurisdicción, dado que no cuenta con la totalidad de las cualidades que caracterizan a este tipo jurisdicción, esto es, los medios coactivos efectivos que permitan el acatamiento irrestricto de los dictados de una sentencia.

Sin duda, para lograr una efectiva ejecución de las sentencias, deben adoptarse en el ordenamiento legal de la materia mecanismos de ejecución forzosa que entrañen un poder coercitivo a fin de lograr el cabal cumplimiento de las sentencias cuando voluntariamente no sean acatadas por las autoridades administrativas del Distrito Federal.

Es tiempo para que el legislador local se de a la tarea de hacer reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y ordenamientos correlativos, a fin de implantar mecanismos eficaces que guarden proporción con la característica de plena jurisdicción, pues con la actual regulación de la instancia de queja en la ley en referencia, el justiciable sólo ocurre a esta instancia para colmar el requisito de procedibilidad del juicio de amparo, ya que de antemano presupone que la autoridad demandada no acatará la resolución que ponga fin a la instancia de queja. Y esta creencia y mentalidad es inaceptable que se propague entre la población del Distrito Federal. Permitirlo sería tanto como socavar paulatinamente el sistema de justicia administrativa que tanto tiempo y derroche de recursos costó articularlo en el Distrito Federal.

Aunado a lo anterior, también es de destacarse la necesidad de que se regule correctamente lo relativo al cumplimiento de las sentencias del tribunal, aun por aquellas autoridades que no hayan sido parte en el juicio contencioso respectivo, lo cual, también viene a ser una característica intrínseca del modelo de jurisdicción contenciosa administrativa de plena jurisdicción, el que los efectos de una sentencia, trasciendan inclusive frente a autoridades que no fueron parte del juicio, ya que en muchas de las ocasiones el efectivo cumplimiento, por el tipo de estructuración de los órganos o entidades a los que pertenecen las autoridades emisoras de los actos impugnados, requiere que otras autoridades distintas a las primeras, tengan en sus manos el cumplimiento de los fallos, por lo tanto, es imperiosa la reforma que vincule a otras autoridades al contenido de una sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pese a no participar como autoridad demandada en el juicio administrativo, con el objeto de que esta circunstancia deje de ser un obstáculo para el cumplimiento y eficacia de las sentencias que emite ese tribunal especializado.

Corroborando lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial que con el número 236 fue pronunciado por la tercera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la quinta época, consultable en el

apéndice de 1995, tomo VI, parte Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 159, que a la letra dice

“EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO.

Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que, por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de este fallo.”

Otra de las características de la plena jurisdicción y concretamente relacionada con el cumplimiento y la eficacia de las sentencias, es la relativa a que en este modelo de jurisdicción, el órgano encargado de la impartición de justicia frente a los obstáculos o impedimentos para lograr el cabal cumplimiento de sus sentencias, se encuentra dotado para emitir una sentencia en la que dicte y ordene el cumplimiento sustituto, generalmente en forma de incidente de daños y perjuicios, situación que en nuestro sistema y respecto al tribunal no acontece, ya que tal aspecto no se encuentra regulado en la ley en estudio, presupuesto jurídico íntimamente ligado al cumplimiento efectivo e integral de una sentencia, ya que al no poderse lograr éste, en la forma y condiciones previstas en la propia sentencia, debe de existir un medio por el cual, el tribunal puede hacer cumplimentar de manera substituta la sentencia de mérito, buscando siempre que no se altere la litis.

Para una mejor comprensión de lo antes citado, y a efecto de dejar asentado lo que debemos entender por cumplimiento sustituto de las sentencias, nos permitimos citar el siguiente criterio adoptado por la primera sala de nuestro alto tribunal, contenido en la tesis número 1^a. CXI/2001, de la

novena época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, mes de diciembre de 2001, página 188 cuyo rubro y texto nos enseñan:

“CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. CORRESPONDE A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DISPONERLO, DE OFICIO, EN AQUELLOS CASOS EN QUE EL JUEZ DE DISTRITO O EL TRIBUNAL DE CIRCUITO DETERMINEN LA IMPOSIBILIDAD QUE EXISTE DE ACATAR EL FALLO PROTECTOR, CUANDO DE EJECUTARLO SE AFECTARÍA GRAVEMENTE A LA SOCIEDAD O A TERCEROS EN MAYOR PROPORCIÓN QUE LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS QUE PUDIERA OBTENER EL QUEJOSO (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 105 DE LA LEY DE AMPARO). El artículo 107, fracción XVI, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que cuando la naturaleza del acto lo permita el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez que se hubiere determinado el incumplimiento de la sentencia o repetición del acto reclamado, podrá disponer, de oficio, el cumplimiento sustituto de las ejecutorias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso; por su parte, el artículo 105, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo, reitera lo establecido en el texto constitucional, y en su párrafo quinto dispone que una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al Juez de Distrito o al Tribunal de Circuito que haya conocido del amparo, para que, incidentalmente, resuelvan el modo o cuantía de la restitución. En consecuencia, para que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación disponga, de oficio, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria de amparo, deben actualizarse los supuestos siguientes: a) que se haya concedido el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, debiéndose atender a la naturaleza del acto; b) que se haya determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado; y, c) que de ejecutarse la sentencia de amparo, por parte de las autoridades responsables, se

afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Sin embargo, aquellos incidentes de inejecución de sentencia en los que, por sus características específicas y atendiendo a la naturaleza del acto, el Juez de Distrito o Tribunal de Circuito que haya conocido del juicio de amparo, en cumplimiento a lo ordenado por alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determine que de ejecutarse la sentencia protectora se afectaría gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso, no ameritan la intervención del Tribunal Pleno, puesto que al no tener que ocuparse de todos los supuestos a que aluden los preceptos citados, lo único que habrá de ser materia de pronunciamiento es lo relativo a lo que dispone el mencionado artículo 105, párrafo quinto, por lo que en estos casos, cuando sólo deba decidirse respecto a que se cumplimente en forma sustituta o subsidiaria la sentencia de amparo y, en consecuencia, ordenar que se remitan los autos al Juez de Distrito o Tribunal de Circuito que hayan dictado la misma, para que incidentalmente resuelvan el modo o la cuantía de la restitución, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo dispuesto en el punto tercero, fracción IV, del Acuerdo Plenario 1/1997, relativo a la determinación de la competencia por materia de dichas Salas y al envío a ellas de asuntos competencia del Pleno, son quienes deben resolver al respecto, ya que no habrá de determinarse el incumplimiento de la ejecutoria de amparo o la repetición del acto reclamado, sino atender a lo que establecieron el Juez de Distrito o el Tribunal de Circuito que haya conocido del juicio de amparo, en el sentido de que de ejecutarse la sentencia protectora se afectaría gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.”

(Lo subrayado es nuestro)

Así mismo, es ilustrativa sobre el particular, la tesis jurisprudencial número IV.3o.T.38 K, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, mes de septiembre de 2002, página 1378, emitida por

Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, que a letra indica:

“INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE EJECUTORIA DE AMPARO, ORIGEN Y FINALIDAD DEL. El incidente de daños y perjuicios como cumplimiento sustituto de una ejecutoria de amparo, tiene su fundamento en el último párrafo del artículo 105 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales; se origina ante la existencia de múltiples ejecutorias de los tribunales de amparo que por diversas causas devienen inejecutables, dada la imposibilidad legal y material para ello, y la finalidad de crear esta figura fue la de evitar que las sentencias de amparo no permanezcan indefinidamente incumplidas, otorgándose por ello al quejoso la posibilidad de solicitar, a través del incidente, que las obligaciones derivadas de la ejecutoria de amparo puedan sustituirse por otras formas de cumplimiento, a través del pago de daños y perjuicios, como una alternativa al cumplimiento original ante las dificultades que se presentan para ejecutar las sentencias por sus propios alcances, lo que no implica que pueda transigirse sobre los fallos de la Justicia Federal, ni tampoco que se deteriore la fuerza de la ejecutoria de amparo en aras de un sacrificio de las garantías individuales, las cuales inescrutablemente deben ser restituidas por virtud de los fallos constitucionales, toda vez que el cumplimiento sustituto no es una imposición al peticionario de garantías que le obligue a renunciar a las prerrogativas obtenidas con motivo del fallo protector, sino que queda a su elección optar o no por él, de tal manera que la decisión de inclinarse por el mismo, no es sino la consecuencia de un acto volitivo del agraviado y no una imposición de las partes involucradas en el juicio de amparo.

(Lo subrayado es nuestro)

Al tomar en cuenta estos tres elementos enunciados y característicos de la plena jurisdicción, se dotaría al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de mayores y mejores elementos para lograr el cumplimiento y la eficacia en sus sentencias; por tanto, se fortalecería su

actuación y prestigio como un tribunal especializado que cumple de manera satisfactoria su tarea de impartir justicia administrativa de forma completa, expedita y pronta; tal como lo establece nuestra ley suprema mexicana.

VII.- SENTIDO DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR LAS SALAS ORDINARIAS Y AUXILIARES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL CON RESPECTO A LOS AÑOS 2004, 2005, 2006 y 2007.

		2004	2005	2006	2007
SENTENCIAS PRONUNCIADAS FAVORABLES PARTICULAR FAVORABLES A LA AUTORIDAD SOBRESSEIMIENTOS	AL	6952	9095	9214	8977
	A LA	5842	7353	7630	7487
		488	767	748	670
		643	976	836	820

VIII.- CUADRO COMPARATIVO DE LAS QUEJAS INTERPUESTAS Y RESUELTAS POR LAS SALAS ORDINARIAS Y AUXILIARES DEL

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL EN LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS.

	2004	2005	2006	2007
QUEJAS TURNADAS POR LAS SALAS ORDINARIAS Y AUXILIARES	672	973	1151	1279
QUEJAS APROBADAS POR LAS SALAS ORDINARIAS Y AUXILIARES	646	987	1275	1456

IX.- QUEJAS APROBADAS Y TURNADAS AL PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

	2004	2005	2006	2007
QUEJAS TURNADAS POR LA SALA SUPERIOR	59	158	336	434
QUEJAS APROBADAS POR LA SALA SUPERIOR	77	158	320	389

X.- GRÁFICAS COMPARATIVAS SOBRE EL TEMA.

XI.- REGULACIÓN DE LA QUEJA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Es en el capítulo IX de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada el jueves 1 de Diciembre de 2005 denominado "Del Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión" donde se encuentra regulada la Queja como instancia procesal en caso de incumplimiento de una sentencia dictada por Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Concretamente los artículos 57 y 58 a letra señalan lo siguiente:

"ARTÍCULO 57.- Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar

una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

b) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de cuatro meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquél en el que se proporcione dicha información o se realice el acto. Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, tampoco se contará dentro del plazo de cuatro meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho párrafo, según corresponda.

Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada.

Los efectos que establece este inciso se producirán sin que sea necesario que la sentencia lo establezca, aun cuando la misma declare una nulidad lisa y llana.

c) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el

nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.

Para los efectos de este inciso, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

d) Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso, éste deberá reponerse en el plazo que señala la sentencia.

II. En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva. En ningún caso el plazo será inferior a un mes.

Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Los plazos para el cumplimiento de sentencia que establece este artículo, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo en contra de la sentencia, o el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia, dicho juicio. La autoridad, dentro del plazo de 20 días posteriores a la fecha en que venció el término de 15 días para interponer el juicio de amparo, deberá solicitar al Tribunal el informe mencionado.

En el caso de que la autoridad no solicite el informe mencionado dentro del plazo establecido, el plazo para el cumplimiento de la resolución empezará a correr a partir de que hayan transcurrido los 15 días para interponer el juicio de amparo.

ARTÍCULO 58.- A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

Concluido el término anterior con informe o sin él, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:

a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.

De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por el inciso a).

c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.

Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decrete, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.

d) Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna

correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

1.- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

2.- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

3.- Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.

4.- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

b) Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.

El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción I, inciso a) de este artículo.

d) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

e) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

f) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

g) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.

III. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito

interpuesto en cualquier momento ante el instructor.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala, la que resolverá en un plazo máximo de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

IV. A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, se le impondrá una multa en monto equivalente a entre doscientas cincuenta y seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y, en caso de haberse suspendido la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.

Existiendo resolución administrativa definitiva, si la Sala Regional, la Sección o el Pleno consideran que la queja es improcedente, prevendrán al promovente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los requisitos previstos por los artículos 14 y 15 de esta Ley, ante la misma Sala Regional que conoció del

primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado Instructor de la queja.

De los dispositivos jurídicos transcritos, y en relación con nuestro tema, son relevantes los siguientes puntos:

1.- Se establece una regulación más detallada en cuanto a los supuestos de incumplimiento de sentencias, es decir, se especifican dos causales conforme a las cuales una vez decretada la nulidad de una sentencia la autoridad podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, reponer un procedimiento subsanando el vicio que produjo la nulidad y reanudar el procedimiento reponiendo el acto viciado y a partir del mismo; contando para ello con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva.

2.- Se contempla el supuesto en el que cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes el plazo de cuatro meses aludido con antelación se computará de forma diferente, lo cual se traduce en una certidumbre jurídica tanto para el actor como para la autoridad demandada.

3.- Igualmente, es destacable la regulación del supuesto normativo que establece que cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, debiéndose la autoridad abstener de emitir un nuevo acto administrativo que perjudique más al actor que la resolución anulada.

4.- La ley en referencia, a diferencia de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sí indica que los plazos para el cumplimiento de sentencia empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el tribunal informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo en contra de la sentencia o el promovente informe a la autoridad que no interpuso juicio de amparo en contra de dicho fallo a cumplimentar; incluso,

se establece que dentro de los 20 días posteriores a la fecha en que venció el término de 15 días para interponer el juicio de amparo la autoridad deberá solicitar al Tribunal el informe mencionado para poder iniciar el plazo para cumplimentar la sentencia.

5.- Otro punto importante a relucir es el hecho de que a fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal, una vez vencidos los plazos previstos en la Ley de la Materia, aquel podrá actuar de oficio o a petición de parte para requerir a la autoridad demandada el cumplimiento de sentencia en un plazo de 3 días y que con informe o sin él el Tribunal decidirá si existe incumplimiento injustificado de la sentencia en cuyo caso impondrá las siguientes medidas de apremio: a) impondrá a la autoridad responsable una multa que se fijará entre 300 y 1000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, requiriéndola a cumplir con la sentencia en un término de 3 días, b) requerir al superior jerárquico de la autoridad responsable para que obligue a su inferior a cumplir la sentencia, imponiéndole una multa incluso al superior jerárquico de la autoridad renuente, c) comisionar a un funcionario del tribunal cuando la naturaleza del acto lo permita, para que dé cumplimiento a la sentencia, d) poner en conocimiento de la contraloría interna correspondiente los hechos a fin de que ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento, situación que sin duda, se traduce en una notable novedad.

6.- Se mencionan los casos por lo cuales el demandante podrá ocurrir en queja por incumplimiento de sentencia, siendo el más destacable cuando se repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

7.- Si el tribunal resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada 20 días para que dé cumplimiento debido al fallo; circunstancia que resuelve en mucho diversas problemáticas que en la práctica forense se derivaban respecto a los tiempos que tenía la

autoridad para volver a emitir otra resolución que dé cumplimiento a una sentencia.

8.- Otra peculiaridad de esta ley federal sobre nuestro tema, es el referente a que en el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad para cumplir con la sentencia el tribunal declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo aplicando en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles; figura jurídica que recoge los principios y lineamientos adoptados en la Ley de Amparo sobre el particular.

9.- Finalmente, en los casos de incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la ley federal a diferencia de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, prevé que la queja procederá en cualquier momento ante el magistrado instructor en la que se resolverá si así lo amerita el caso, si hubo o no, incumplimiento de la suspensión otorgada y se declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión, donde también se le notificará al superior jerárquico del funcionario responsable para que proceda jerárquicamente, concediendo al tribunal la potestad de imponer al funcionario responsable una multa equivalente a un mínimo de 15 días de su salario.

XII.- BREVE REFERENCIA AL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 105, 111 DE LA LEY DE AMPARO Y 225 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

El artículo 107 Constitucional, concretamente su fracción XVI, representa a nuestro parecer, la base constitucional del cumplimiento forzoso de las sentencias emitidas por los órganos impartidores de justicia en nuestro país. Aunque sea una regulación dirigida a los órganos del Poder Judicial Federal, este precepto legal recoge una serie de medidas de apremio necesarias para obligar al servidor público a cumplir cabalmente una resolución de carácter judicial.

Diversas legislaciones adjetivas locales y federales, han adoptado las figuras jurídicas contenidas en este numeral constitucional respecto del cumplimiento forzado de una sentencia jurisdiccional, tales como: repetición del acto, elusión de las sentencias por parte del funcionario responsable, incumplimiento inexcusable, cumplimiento sustituto, separación del cargo y consignación del funcionario que no acate las resoluciones dictadas por el órgano impartidor de justicia. Por ello, creemos necesario hacer una breve referencia a su contenido para así conocer las medidas de apremio adoptadas en nuestro sistema jurídico a fin de lograr que cualquier sentencia jurisdiccional sea debidamente acatada por las autoridades participantes en una contienda judicial o jurisdiccional. El artículo 107 fracción XVI y XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

“ARTÍCULO 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

(...)

XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción

que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

XVII.- La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.”

Por su parte, el artículo 105 de la Ley de Amparo, refrenda el contenido del artículo precitado, pues señala la necesidad de que una sentencia de amparo quede sin demora cumplida, para lo cual contempla el requerimiento de oficio o a instancia de cualquiera de las partes al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a acatar sin tardanza una sentencia, y si no lo hiciera a pesar de los requerimientos realizados, las autoridades judiciales que hayan conocido del juicio, tienen facultades para remitir los autos del expediente relativo a la Suprema Corte de Justicia para su resolución conforme a lo establecido en el artículo antes transcrito. Así mismo, este numeral regula lo relativo al cumplimiento sustituto de una sentencia, mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido el quejoso, lo que el juez del conocimiento resolverá y en caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución. El precepto legal aludido dispone:

“ARTICULO 105.- Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del

juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.

Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley.

Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente; de otro modo, ésta se tendrá por consentida.

El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución.”

Por lo que hace al artículo 111 de la Ley de Amparo, y en concatenación al anterior numeral, literalmente éste señala:

“ARTICULO 111.- Lo dispuesto en el artículo 108 debe entenderse sin perjuicio de que el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, hagan cumplir la ejecutoria de que se trata dictando las órdenes necesarias; si éstas no fueren obedecidas, comisionará al secretario o actuario de su dependencia, para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, el mismo juez de Distrito o el Magistrado designado por el Tribunal Colegiado de Circuito, se constituirán en el lugar en que deba dársele cumplimiento, para ejecutarla por sí mismo. Para los efectos de esta disposición, el juez de Distrito o Magistrado de Circuito respectivo, podrán salir del lugar de su residencia sin recabar autorización de la Suprema Corte, bastando que le dé aviso de su salida y objeto de ella, así como de su regreso. Si después de agotarse todos estos medios no se obtuviere el cumplimiento de la sentencia, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o el Tribunal Colegiado de Circuito solicitarán, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública, para hacer cumplir la ejecutoria.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los casos en que sólo las autoridades responsables puedan dar cumplimiento a la ejecutoria de que se trate y aquéllos en que la ejecución consista en dictar nueva resolución en el expediente o asunto que haya motivado el acto reclamado, mediante el procedimiento que establezca la ley; pero si se tratare de la libertad personal, en la que debiera restituirse al quejoso por virtud de la ejecutoria y la autoridad responsable, se negare a hacerlo u omitiere edictar (sic) la resolución que corresponda dentro de un término prudente, que no podrá exceder de tres días, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, según el caso, mandarán ponerlo en libertad sin perjuicio de que la autoridad responsable dicte después la resolución que proceda. Los encargados de las prisiones darán debido cumplimiento a las órdenes que les giren

conforme a esta disposición, los jueces federales o la autoridad que haya conocido del juicio.”

Del anterior precepto se revela primeramente, la intención del legislador federal de que una sentencia de amparo no se quede sin ser cumplida. Tan es así, que este dispositivo jurídico prevé una medida muy peculiar, por cierto ya regulada en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que no contempla la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como lo es el hecho de que para dar cumplimiento a una ejecutoria de amparo, siempre y cuando la naturaleza del acto lo permita, se podrá comisionar a un funcionario judicial para ese efecto, pudiéndose constituir dicho servidor público y, en su caso, el mismo juez de Distrito o el magistrado designado por el tribunal colegiado de circuito, en el lugar en que deba dársele cumplimiento a una sentencia para ejecutarla, estando posibilitado para salir del lugar de su residencia sin recabar autorización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bastando que le dé aviso de su salida y objeto de ella, así como de su regreso y si una vez agotados todos estos medios no se obtuviere el cumplimiento de la sentencia, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o el tribunal colegiado de circuito solicitarán, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública, para hacer cumplir la ejecutoria. Medidas relevantes que son menester establecer actualmente en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con el objeto de hacer eficaz el cumplimiento de sus fallos.

Finalmente, es importante conocer el contenido del artículo 225 del Código Penal Federal, el cual es su fracción VIII tipifica el delito contra la administración de justicia cometidos por servidores públicos de la manera siguiente:

“ARTÍCULO 225.- Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:
(...)

VIII.- Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;
XXIX.- (...)

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV y XXVI, se les impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa.

En todos los delitos previstos en este Capítulo, además de las penas de prisión y multa previstas, el servidor público será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

Del numeral y fracción que anteceden, llama la atención la tipificación como delito federal de la conducta de un servidor público consistente en el retardo y entorpecimiento de la administración de justicia. Se suman dos características de dicha conducta: la malicia y la negligencia del servidor público. Y decimos que llama la atención pues no obstante estar tipificada una conducta que se sanciona por la Ley Penal cabe preguntarse, ¿Cuántos funcionarios públicos diariamente retardan y entorpecen con malicia y negligencia la administración de justicia? ¿Cuántos servidores públicos al día son sancionados por la Ley Penal al desplegarse este tipo de conducta? ¿Por qué no se tipifica como delito en el ámbito del Distrito Federal la conducta antes anotada por parte de los servidores públicos locales, o ya tipificada, por qué no se aplica continuamente para consolidar la cultura de respeto al derecho? Desgraciadamente creemos que en el caso de la primera pregunta la respuesta son “muchos”, y la segunda, definitivamente consideramos que “muy pocos”, y por lo que hace a la tercera, porque simplemente no hay voluntad y preparación en nuestros gobernantes y legisladores para lograrlo ya que la cultura del respeto irrestricto al estado de derecho en nuestro país es incipiente.

Valdría la pena profundizar en este tema a través de diversos ensayos de sociología, filosofía, ética etcétera; pues no es el propósito de este trabajo hacerlo, sin embargo, en nuestra opinión hace falta aplicar las leyes como el ordenamiento legal a estudio, para vislumbrar la eficacia de la norma

jurídica a fin de encontrar significado al hecho de tener que acatar una resolución jurisdiccional emitida por un órgano impartidor de justicia.

XIII.- NOTABLE OBSOLESCENCIA DEL ARTÍCULO 83 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y NECESIDAD DE SU REFORMA.

Hemos señalado a lo largo de este trabajo la necesidad imperiosa de reformar el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, habida cuenta de la ineficacia que actualmente representa la Instancia de Queja por incumplimiento de las sentencias emitidas por dicho órgano jurisdiccional.

En efecto, debido a las serias lagunas jurídicas tanto en su redacción como en su contenido, es inverosímil que en pleno siglo XXI un Tribunal de Legalidad no cuente con las herramientas necesarias para su mejor funcionamiento, pero sobre todo, para la eficiente ejecución de sus veredictos. Los informes de actividades emitidos por ese Tribunal, comprendidos a luz de las gráficas expuestas en este trabajo de investigación, son contundentes: dan cuenta del creciente número, año con año, de las instancias de queja conocidas tanto por sus salas juzgadoras como por la sala superior en virtud del incumplimiento contumaz de sus sentencias a cargo de las autoridades demandadas del Distrito Federal; circunstancia que permite concebir a dicha instancia procesal como obsoleta, por ineficaz.

Por otro lado, la substanciación de la instancia de queja es verdaderamente lenta. Veamos el porqué de nuestro dicho al analizar los pasos que deben seguirse para su legal trámite: **1)** El tribunal a petición de parte requiere a la autoridad enjuiciada el cumplimiento forzoso de una sentencia ya que voluntariamente no lo hizo. **2)** Dicho órgano jurisdiccional le otorga a la autoridad un plazo de 5 días para que cumplimente la sentencia con una amonestación y prevención de que en caso de no hacerlo, le impondrá una sanción económica. **3)** Una vez fenecido el término si la actitud de desacato de la autoridad responsable persiste, se le impone la multa respectiva. **4)** La sala

del conocimiento resuelve si la autoridad demandada cumplió o no cabalmente la sentencia. **5)** Si resuelve que no se cumplió en sus términos la sentencia, la sala juzgadora envía el expediente a la sala superior.**6)** Recibido el expediente, la sala superior requiere, una vez más a la autoridad renuente, para que manifieste lo que a su derecho convenga en un plazo de 3 días respecto de la imputación de incumplimiento efectuada por la sala inferior. **7)** La autoridad enjuiciada desvirtúa, justifica o acepta el incumplimiento total, defectuoso o en exceso de la sentencia emitida, o tal vez cumplimenta adecuadamente en ese plazo el fallo desacatado lo que en rarísimas ocasiones acontece. **8)** La sala superior al resolver que se configuró el incumplimiento del fallo en cuestión ordena solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como superior jerárquico obligue al funcionario omiso a dar cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de 5 días, sin perjuicio de que se reitere la imposición de la sanción económica aludida con anterioridad.

Son ocho los pasos llevados a cabo en la tramitación de la Instancia de Queja, sin contar desde luego los tiempos efectivos en la realización de cada uno, pues sabemos que la agilidad de la tramitación de un proceso depende de la organización, aptitud y disposición del “factor humano” que interviene en el mismo, es decir, de la actuación de la burocracia que, dependiendo de su capacidad, vocación y ánimo de servicio, retarda o agiliza las tareas que le están encomendadas.

Adicionalmente, las medidas de apremio reguladas en la ley aludida son actualmente verdaderamente dúctiles, lo que se traducen en instrumentos coercitivos ineficaces, ya que lo único que actualmente generan en el funcionario público responsable del incumplimiento es contumacia. Veamos en qué consisten estas medidas:

- 1) Amonestación y apercibimiento de la imposición de una multa.
- 2) Imposición de una multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal, es decir, aproximadamente de \$ 2,500. (dos mil quinientos pesos) a \$9,000 (nueve mil pesos).

Es innegable que las medidas de apremio anteriores, hoy por hoy resultan en el campo práctico de la justicia contenciosa administrativa, insuficientes e infructuosas ante un número creciente de autoridades administrativas del Distrito Federal que, pese a la imposición de multas económicas, deciden caprichosa y arbitrariamente no cumplimentar los fallos emitidos por dicho tribunal; situación que no sólo vulnera derechos fundamentales plenamente protegidos por el orden constitucional mexicano, sino degrada lentamente todo un sistema de justicia administrativa diseñado con el objeto de evitar actuaciones inicuas por parte de las autoridades administrativas del Distrito Federal.

XIV.- PROPUESTA DE REFORMAS Y ADICIONES PARA LOGRAR LA EFICACIA DE LA INSTANCIA DE QUEJA Y EL CONSECUENTE CUMPLIMIENTO CABAL DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

A lo largo de este trabajo de investigación se ha puesto en evidencia la actual ineficacia y notable obsolescencia de la instancia de queja ventilada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por virtud del incumplimiento de sus sentencias. Por tal razón, hemos desarrollado la siguiente propuesta de reforma y adición al artículo 83 de la ley de la materia con el afán de que algún día sea tomada en cuenta por el legislador del Distrito Federal a fin de consolidar la autoridad jurisdiccional de este importante órgano de impartición de justicia administrativa. He aquí la propuesta de su reforma y adición:

*“**ARTÍCULO 83.-** Las autoridades demandadas y cualquier otra autoridad relacionada con la controversia planteada están obligadas a cumplir las sentencias emitidas por este Tribunal, conforme los siguientes lineamientos:*

Quando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor y una vez fenecido el plazo para su ejecución, la Sala del conocimiento comunicará estas circunstancias por oficio y sin

demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento.

En el mismo oficio la requerirá para que cumpla la sentencia respectiva en un plazo de cinco días posteriores al en que surta efectos su notificación, previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 200 a 1,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Cuando la naturaleza del acto impugnado y los términos de la sentencia así lo permitan, el magistrado instructor comisionará al secretario de acuerdos o actuario secretario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo.

Concluido el término anterior, si las demandadas exhiben los documentos que pretendan acreditar el cumplimiento de la sentencia se dará vista al actor para que en el término de tres días manifieste su conformidad o, en su caso, que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado.

La Sala del conocimiento, resolverá si la autoridad demandada ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado; de lo contrario, la requerirá para que cumpla la decisión respectiva en un plazo de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 200 a 1,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

En los casos en que por la naturaleza del asunto no sea materialmente posible dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento dentro del plazo establecido en el segundo párrafo de este artículo, el magistrado instructor podrá ampliarlo hasta por diez días, contados a partir del día siguiente al en que se notifique a la demandada el requerimiento correspondiente.

En el supuesto de que la autoridad demandada o servidor público responsable persistiere en su

actitud de incumplir con lo sentenciado, la Sala superior resolverá a instancia de la Sala instructora, solicitar del titular de la dependencia, entidad u organismo a quien se encuentre subordinado, conmine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta. Cuando la autoridad demandada o servidor público responsable no tuvieren superior, el requerimiento se hará a través del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Transcurridos los plazos señalados con anterioridad, la Sala superior hará del conocimiento del Ministerio Público local el desacato de la sentencia relativa, a fin de que instrumente el procedimiento conducente para determinar la responsabilidad del funcionario contumaz y, en su caso, solicite al Jefe de Gobierno del Distrito Federal la destitución del o los servidores públicos reuentes, por contravenir la el artículo 17 de la Constitución Federal y diversos ordenamientos secundarios del Distrito Federal.

Así mismo, hará del conocimiento de la contraloría general del Distrito Federal del incumplimiento de la sentencia por parte de autoridades de la administración pública del Distrito Federal a fin de determinar la responsabilidad administrativa de todo aquel servidor público reuente al cumplimiento de una sentencia.

Las autoridades que en su carácter de superiores jerárquicos, sean requeridas para su intervención a fin de cumplimentar las sentencias dictadas por este Tribunal, incurren en responsabilidad por falta de cumplimiento de las sentencias, en los mismos términos que las autoridades demandadas.

La Sala superior podrá determinar de oficio o a petición de parte, si así lo permite la naturaleza del acto impugnado y los términos del fallo a cumplimentar, el cumplimiento sustituto de las sentencias mediante el pago de la indemnización

correspondiente, siempre y cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el actor.

Las disposiciones anteriores se aplicarán en lo conducente cuando no se de cumplimiento, se viole o exista exceso o defecto en la ejecución del acuerdo o resolución de la suspensión que se hubiere decretado respecto del acto impugnado.”

XV.- REFORMAS Y ADICIONES COLATERALES A DIVERSOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DEL DISTRITO FEDERAL.

Con el afán de complementar la reforma y adición propuesta del artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tal como ha quedado descrita líneas arriba, es menester que diversos ordenamientos jurídicos sufran la respectiva enmienda con el objeto de lograr su eficacia y la armonía entre los ordenamientos íntimamente relacionados entre sí sobre el tema.

De esta manera, enunciaremos los siguientes ordenamientos legales y su correlativa propuesta de reforma:

1. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Proponemos que mediante una reforma a dicho cuerpo legal, se adicione el siguiente supuesto normativo:

“Incorre en responsabilidad el servidor público que de manera contumaz, realice u omite cualquier conducta que se traduzca en el incumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.”

2. Código Penal para el Distrito Federal.

El Código Penal para el Distrito Federal en su título decimoprimer, intitulado “Delitos cometidos contra la administración de justicia”, capítulo I, denominado “Delitos cometidos por los servidores públicos”, artículo 225, tipifica las conductas antijurídicas llevadas a cabo por los servidores públicos del Distrito Federal. Por tal razón, proponemos la adición de una fracción en la que se describa la siguiente conducta desplegada por un servidor público del Distrito Federal a fin de que sea sancionada por la ley penal:

“ARTÍCULO 225.- Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

... Abstenerse sin causa fundada para ello, de cumplir con las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en los plazos que éste determine y cuando en ellas se establezca su intervención de acuerdo al ámbito de su competencia y atribuciones.”

3.- Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Se propone también la siguiente reforma al artículo 4º del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para lograr que los funcionarios públicos encargados de impartir justicia tramiten de forma ágil y eficaz todo lo concerniente al cumplimiento de las sentencias. Artículo cuya propuesta es al tenor siguiente:

“ARTÍCULO 4. Además de la competencia y atribuciones que le confieren los artículos 20 y 21 y demás relativos de la Ley del Tribunal, así

como otras disposiciones legales aplicables, corresponde a la Sala Superior:

I. Conocer y tramitar las instancias de quejas que se interpongan por el incumplimiento de las resoluciones que las Salas Ordinarias y Auxiliares le turne para su conocimiento a fin de que efectúe el trámite señalado en la Ley.”

“ARTÍCULO 9. Corresponde a los Magistrados de las Salas Ordinarias y de las Salas Auxiliares:

...Conocer y tramitar de oficio y sin demora alguna las quejas que se interpongan por incumplimiento de las resoluciones que dicte en su calidad de Magistrado Instructor.”

4.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Propongo algunas adiciones a esta ley con el objeto de facilitar la actuación del Ministerio Público del Distrito Federal permitiendo que su actuación en la investigación y persecución del delito contra la administración de justicia por parte de diversas autoridades de la administración pública del Distrito Federal, se realice en un marco de legalidad idóneo sin propensión a la arbitrariedad y la inobservancia de la norma.

CONCLUSIONES

1. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que vio la luz en el mes de marzo de 1971, fue concebido como un órgano autónomo, sujeto a un procedimiento ágil con formalidades mínimas, con posibilidades de obtener la suspensión del acto impugnado y así mismo, de suplir la queja deficiente.
2. El incumplimiento de una sentencia se genera cuando se omite realizar la obligación o condena establecida en ésta a cargo de las autoridades administrativas demandadas en el juicio de nulidad, configurándose en cuatro supuestos: a) Omisión total en el cumplimiento, b) Cuando se actualiza el cumplimiento pero de manera defectuosa, c) Cuando se cumple de manera excesiva, y d) Cuando se cumplimenta en los mismos términos que fue emitido el acto impugnado.
3. Actualmente, en el ámbito de lo contencioso administrativo local, la figura jurídica contemplada para vigilar el cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es la queja, siendo ésta el único medio de defensa que de manera ineficaz busca combatir el incumplimiento de una sentencia por parte de las autoridades administrativas enjuiciadas.
4. La instancia de queja, a pesar de ser el medio previsto para cumplir con las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no cumple con tales expectativas ya que su actual regulación, lejos de constituir una verdadera catapulta hacia el cumplimiento de las sentencias del tribunal y su correlativa eficacia, no logra el objetivo de mitigar las conductas caprichosas y arbitrarias de las autoridades administrativas demandadas tendentes al incumplimiento total de dichas sentencias.

5. En la práctica jurídico contenciosa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal carece de "imperium" para hacer ejecutar sus propias resoluciones ya que la queja como una instancia procesal, en más de las veces, dista mucho de ser un medio procesal eficaz para lograr el cabal cumplimiento de aquéllas.
6. El presupuesto de eficacia de una sentencia radica en que su cumplimiento se dé dentro de un lapso de tiempo breve, es decir, que la actuación jurisdiccional del órgano emisor de una sentencia sea óptima, pronta y eficaz, lo que implica que sus efectos jurídicos sean acatados lo más pronto posible, a fin de que la esfera jurídica de las partes se vea favorablemente restituida y respetada.
7. Es de imperiosa necesidad la reforma que vincule a otras autoridades administrativas al contenido de una sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pese a no participar como autoridades demandadas en el juicio administrativo, con el objeto de que esta circunstancia deje de ser un obstáculo para el cumplimiento y eficacia de las sentencias que emite ese tribunal especializado.
8. Es indispensable que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se encuentre dotado para emitir una sentencia en la que dicte y ordene el cumplimiento sustituto, generalmente en forma de incidente de daños y perjuicios al demandante, situación que al no encontrarse regulada en la Ley que lo rige, hace necesaria una reforma sobre el tema.
9. Las medidas de apremio reguladas en el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, hoy por hoy resultan en el campo práctico de la justicia contencioso administrativa, insuficientes e infructuosas ante un número creciente de autoridades administrativas del Distrito Federal que, pese a la imposición de multas económicas, deciden caprichosa y arbitrariamente no cumplimentar los fallos emitidos por dicho tribunal; situación que no sólo

vulnera derechos fundamentales plenamente protegidos por el orden constitucional mexicano, sino degrada lentamente todo un sistema de justicia administrativa diseñado con el objeto de evitar actuaciones inicuas por parte de las autoridades administrativas del Distrito Federal.

10. Se propone una reforma de fondo al artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a fin de que las autoridades demandadas en un juicio de nulidad, no sean omisas en el cumplimiento de las sentencias emitidas por dicho tribunal, donde entre otras medidas, se encuentre la relativa a que se haga del conocimiento del Ministerio Público del Distrito Federal el desacato de una sentencia, para que instrumente el procedimiento conducente que determine la responsabilidad del funcionario contumaz y solicite, en su caso, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la destitución del servidor público rebelde.

11. Con el afán de complementar la reforma y adición propuesta del artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es menester que diversos ordenamientos jurídicos sufran la respectiva enmienda con el objeto de lograr su eficacia y la armonía de los ordenamientos íntimamente relacionados entre sí sobre el tema.

BIBLIOGRAFÍA

ACERO RODRIGUEZ, José Gustavo. FACULTADES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION PARA VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE RESOLUCIONES. (ART 239 TER DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION), en III Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación (Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación). Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1995.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO. 5ª edición. Editorial Porrúa. México, 1998.

CASTAÑEDA RIVAS, Cesar y CEDILLO HERNANDEZ Miguel. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1996.

CASTRO, Juventino V. GARANTÍAS Y AMPARO. 11ª edición. Editorial Porrúa. México, 2000.

COUTURE J., Eduardo. FUNDAMENTOS DEL DERECHO PROCESAL CIVIL. 4ª edición. Editorial B de F. Argentina Buenos Aires 2004.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo XXV. Bibliografiaz Omeba. Buenos Aires, Argentina, 1968.

GARCIA DE DIEGO, Vicente. DICCIONARIO ETIMOLÓGICO ESPAÑOL E HISPANO. Editorial S.A.E.T.A. Madrid, España.

GÓMEZ LARA, Cipriano. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. Editorial UNAM, México 1974.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (de anulación o de ilegitimidad). Editorial Porrúa. 10ª edición corregida y aumentada. México, 2001.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO 3er. y 4to. CURSOS. Editorial Oxford. México 2000.

PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 1956.

PÉREZ ANDRES, Antonio Alfonso. LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. Editorial Aranzandi. España, 2000.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ Mayolo G. DERECHO TRIBUTARIO, TOMO II. Editorial Cárdenas Editores, México, 2001.

TENA RAMÍREZ, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO (1808 - 1992). Editorial Porrúa. México 1998.

TOLEDO JIMENO, Miguel. DEBIDA REGULACIÓN DE LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTICULO 239-TER DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN en IX Reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación (Justicia Contencioso Administrativa, origen, evolución y perspectiva en los ámbitos federal estatal y municipal). Revista del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa. México 1997.

TRON PETIT, Jean Claude. MANUAL DE LOS INCIDENTES EN EL JUICIO DE AMPARO. Colección de Textos Universitarios. 2ª edición. Editorial Themis. México, 1998.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN 55 AÑOS. (Obra conmemorativa). Tomo I. Vol. II. Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1991.

VILLALOBOS ORTÍZ, María del Consuelo. LA EFICACIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN MÉXICO Y LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS en: El Contencioso Administrativo México-Francia (Memoria del Seminario Internacional 1999). Instituto Nacional de la Administración Pública. México, 2001.

DICCIONARIOS:

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA Tomo II. Real Academia Española. 22ª edición. Madrid España, 2001.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO GRIJALBO. Ediciones Grijalbo. Barcelona, España, 1986.

DICCIONARIO BÁSICO JURÍDICO. Editorial Comares. 5ª edición. Granada, España, 1997.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. 7ª edición. Editorial Porrúa. México, 1994.

LEGISLACIÓN:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY DE AMPARO.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

CÓDIGO PENAL FEDERAL.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

REVISTAS CONSULTADAS:

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN: INTEGRACIÓN ORGÁNICA AL PODER JUDICIAL E INDEPENDENCIA JURISDICCIONAL en la Revista Cuadernos Procesales. Año IV. Marzo de 2001. Número II. Órgano de divulgación del Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México A.C. y Colegio Nacional de Profesores de Derecho Procesal A.C. México, Distrito Federal.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL: SUS EFECTOS” en la Revista Lex. 3era Época. Año VI. Número 63. Septiembre del 2000. Torreón, Coahuila, México.

SITIOS WEB CONSULTADOS:

<http://www.tribunalmmm.gob.mx/biblioteca/luisfernando/lasentenciajud.htm#1>

<http://www.cem.itesm.mx/derecho/diccionario/bodies/c.htm>

<http://tododeiure.com.ar/>

<http://www.ucsm.edu.pe/rabarcaf/vojula00.htm>

DISCOS ÓPTICOS UTILIZADOS:

COMPILA VIII LEGISLACIÓN FEDERAL Y DEL DISTRITO FEDERAL. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2007.

IUS 2003. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003.

JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA 2007. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México, 2004.

LEY DE AMPARO Y SU INTERPRETACIÓN POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2006.