



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS EN EL
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL.
PROPUESTA DE INCIDENTE**

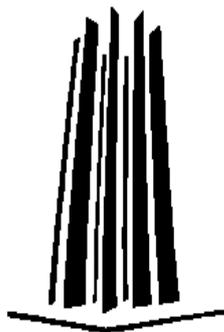
T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

SERGIO FLORES MARTÍNEZ

**ASESOR:
LIC. SILVERIO NOCHEBUENA TELLO**



Nezahualcóyotl, Edo. de Méx.

2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
---------------------	----------

CAPITULO 1.

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1.1. El Contencioso Administrativo en México	1
1.1.1. Constitución de Cádiz de 1812	1
1.1.2. Constitución de 1824	4
1.1.3. Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo del 1853	5
1.1.4. Constitución de 1857	9
1.1.5. Constitución de 1917	12
1.1.6. Ley de Justicia Fiscal de 1936	14
1.1.7. Reforma Constitucional de 1946 en materia de Justicia Administrativa	17
1.2. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	18
1.2.1. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971	19
1.2.2. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1996	30
1.2.3. Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso	

Administrativo del Distrito Federal (vigente)	34
1.2.3.1. Fundamentos legales	35
1.2.3.2. Naturaleza Jurídica: autonomía, plena jurisdicción y competencia	43

CAPTITULO 2.

EL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y MEDIOS QUE UTILIZA PARA EXIGIR LA EJECUCIÓN DE SUS SENTENCIAS

2.1. El procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	52
2.1.1. Introducción	52
2.1.2. Las partes	53
2.1.3. Demanda	55
2.1.4. Contestación	59
2.1.5. Las pruebas	62
2.1.6. Improcedencia y Sobreseimiento	65
2.1.7. La Audiencia	68
2.1.8. La Sentencia	70
2.1.9. Otras formas de terminación del proceso	74
2.2. Recursos	75
2.2.1. Recurso de Reclamación	78
2.2.2. Recurso de Apelación	79

2.2.3. Efectos del proceso contencioso administrativo en el Distrito Federal	79
--	----

2.3. Instancia de queja en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1996	80
---	-----------

2.3.1. Comparativo con la Ley actual	80
--------------------------------------	----

CAPITULO 3.

LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN MATERIA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN ALGUNAS ENTIDADES DE LA REPÚBLICA MEXICANA Y OTROS PAISES

3.1. En México	83
----------------	----

3.2. En Alemania	106
------------------	-----

3.3. En Francia	115
-----------------	-----

CAPITULO 4.

IMPLEMENTACIÓN DE UN INCIDENTE DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

4.1. Apuntes Básicos	129
----------------------	-----

4.1.1. Concepto de incidente	129
------------------------------	-----

4.1.2. Clases de incidentes	132
-----------------------------	-----

4.2. Incidente de Ejecución de Sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	134
---	------------

4.2.1. Requisitos de Procedencia	135
----------------------------------	-----

4.2.2. Instancia Competente	135
4.2.3. Tramitación	137
4.2.4. Resolución	138
4.2.5. Sanción	139
Conclusiones	146
Bibliografía	151

INTRODUCCIÓN

De la práctica profesional en el Juicio de Nulidad promovido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se advierte que uno de los mayores problemas que existe en la actualidad, es la dificultad que se tiene para hacer efectivos los fallos que en él se dictan, toda vez que la mayoría de las veces no son acatados por las autoridades responsables.

En efecto, generalmente no se cumplen o existe defecto en el cumplimiento de las resoluciones emitidas por ese Órgano Jurisdiccional, debido a la gran burocracia que existe entre los Organismos y Dependencias de la Administración Pública del Gobierno Distrito Federal, así como a la falta de interés por parte de las autoridades responsables en acatarlas, inclusive en ocasiones los trámites inherentes a su cumplimiento, pueden durar más que el juicio de nulidad, aún y cuando se hubiesen agotado sus dos instancias, por lo que los medios con que cuenta no son los más efectivos.

En este sentido, el único recurso con el que contaba el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de acuerdo con su Ley vigente hasta el diez de septiembre del dos mil nueve, era el de Queja establecido en el artículo 83 del citado dispositivo legal, el cual era evidentemente genérico, en virtud de que más allá de garantizar una seguridad jurídica a la impartición de justicia, se convierta en un procedimiento por demás ocioso y tardado que de ninguna forma garantiza el debido cumplimiento a sus determinaciones.

Lo anterior es así, en virtud de que los gobernados que resultaban beneficiados por una sentencia del Tribunal en comento, ante la falta de su cumplimiento debían llevar a cabo un procedimiento de la siguiente forma:

- a) Presentar queja ante la Sala del conocimiento;
- b) Dar vista a las responsables para que hagan manifestaciones al respecto;

- c) De no haber manifestación alguna o no demostrar su cumplimiento, imponer una primera multa y volver a requerir;
- d) En caso de seguir renuente, se impone una segunda o hasta una tercera multa y se remiten los autos a la Sala Superior;
- e) A instancia de la Sala de origen, se determina si es fundada la queja y pertinente solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que obligue o conmine a la autoridad responsable;
- f) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal con la solicitud de referencia gira oficio a la responsable e informa al Tribunal de dicha circunstancia, sin embargo, aún con ello la responsable es renuente;
- g) Se devuelven los autos a la Sala de origen y se continúa requiriendo a la autoridad para que de cumplimiento.

Por lo que hace a la actual Ley que rige a ese órgano jurisdiccional, la situación se torna aun mas difícil, pues la misma se limita a sostener solo la imposición de multas por parte de la Sala de origen dirigidas a la autoridad responsable a efecto de que se cumpla con la sentencia respectiva, eliminando la "Instancia de Queja" prevista por la anterior Ley, es decir, los autos ya no son remitidos a la Sala Superior para los efectos establecidos en líneas anteriores.

En este sentido, tal circunstancia conlleva a que los gobernados se vean en la necesidad de recurrir vía de Amparo Indirecto a la protección de la Justicia Federal, con la finalidad de que por su conducto se requiera a las autoridades responsables para que den cumplimiento a los fallos dictados en su favor por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por lo tanto es evidente que la Ley que actualmente rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es decir, la vigente a partir del diez de septiembre del dos mil nueve, no prevé ninguna figura jurídica tendiente a garantizar el cumplimiento de sus fallos, anulando la figura jurídica antes mencionada de la queja.

Así las cosas, es evidente la dilación para poder ejecutar las sentencias que emite el Tribunal, lo cual conlleva al problema que actualmente acontece en el sistema jurídico mexicano, es decir, la falta de credibilidad a las instituciones del estado y de la impartición de justicia, debido a la inmensa impunidad que existe, por lo que hay una imperiosa necesidad en que todo esto cambie y las leyes cumplan con la finalidad para la cual fueron creadas, para que así los gobernados tengan seguridad y confianza en ellas.

Por lo tanto, toda la tramitación del juicio contencioso administrativo carecería de sentido y haría nugatorio los derechos adquiridos a través de la sentencia si no existiese el medio procesal suficiente para dar cumplimiento a las determinaciones del órgano jurisdiccional, en consecuencia, a fin de tutelar efectivamente el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 Constitucional, se propone la implementación del Incidente de Ejecución de sentencias en el Juicio Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con el cual se pretende una mayor eficacia para hacer efectivos los fallos que emite el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, esto es, que a través de este procedimiento interlocutorio se haga más rígido su sistema de ejecución, pues utilizando como medio la plena jurisdicción de la que se encuentra dotado, será posible lograr que se cumpla en todos sus términos con dichos fallos.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1.1. El Contencioso Administrativo en México

1.1.1. Constitución de Cádiz de 1812

1.1.2. Constitución de 1824

1.1.3. Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo del 1853

1.1.4. Constitución de 1857

1.1.5. Constitución de 1917

1.1.6. Ley de Justicia Fiscal de 1936

1.1.7. Reforma Constitucional de 1946 en materia de Justicia Administrativa

1.2. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

1.2.1. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971

1.2.2. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1996

1.2.3. Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (vigente)

1.2.3.1. Fundamentos legales

1.2.3.2. Naturaleza Jurídica: autonomía, plena jurisdicción y competencia

1.1. El contencioso Administrativo en México

Uno de los grandes aciertos de nuestra organización constitucional y jurídica es la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues los propósitos que alentaron su creación y conforman sus objetivos apuntan a satisfacer el requerimiento social de auténtica impartición de justicia, no a través de esquemas tradicionales, sino mediante un sistema práctico, al margen de procedimientos largos complicados e inoperantes.

1.1.1. Constitución de Cádiz 1812

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

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

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

El Consejo de Estado fue creado dentro de la esfera del poder Ejecutivo, pero independientemente de la Administración Pública, como juez de los actos de la administración, cuya función principal era resolver las controversias administrativas; dicha competencia se adicionaba a través de su propia jurisprudencia, la cual seguía el principio de que todos los litigios administrativos solo debían ser resueltos por ese órgano, negándole toda intervención a los jueces comunes. “Sin la jurisprudencia el Consejo de Estado no habrá derecho administrativo en Francia.”¹

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

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

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

¹ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Segundo Curso, 20ª Edición, Porrúa, México 2000, p. 799

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

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

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

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

En la Constitución de Cádiz de 1812, promulgada tanto en España como en el virreinato, se recogió la idea de un Consejo de Estado, como Consejo del Rey, con jurisdicción en todos los asuntos en materia gubernativa, sin embargo no encontró una inmediata aplicación, pues no se señalaron ni el procedimiento ni

la estructura que este debía adoptar. Por lo cual seguía prevaleciendo durante los primeros años del siglo XIX la idea de que las controversias correspondían dilucidarlas al poder judicial, a la manera de la Constitución norteamericana.

1.1.2. Constitución de 1824

La constitución federal de 1824 crea un Consejo de Gobierno, donde el artículo 116, fracción IX disponía: que las atribuciones de este Consejo se extienden a dar su dictamen en las consultas que le haga el presidente a virtud de la facultad XXI del artículo 112 y en los demás negocios que lo consulte.

Lo anterior se traduce en que el presidente tenía, entre otras, las atribuciones de conceder el paseo, retener los derechos conciliares, bulas pontificias, breves y descriptas, con consentimiento del Consejo Federal si contienen disposiciones Federales, oyendo al senado y en sus recesos al Consejo de Gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieran expedido sobre asuntos contenciosos. Así comenzamos a contar en nuestra vida jurídica con unas cuantas defensas judiciales que el particular esgrimía en contra de la administración.

Debemos hacer mención que la constitución de 1824 sufre, entre otras influencias, la de la constitución norteamericana, aceptando el rígido sistema judicialista con división de poderes, que mas tarde va a dar paso al sistema contencioso material.

1.1.3. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853

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

A mediados del siglo XIX influyó decisivamente en el avance del derecho mexicano Don Teodosio Lares, tanto en la rama del privado como del público, influenciado por la legislación francesa y en especial por la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, Don Teodosio Lares formuló el proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso, que al ser aprobado por el Poder Legislativo se conoció mas como “Ley Lares” que por su propio nombre, debido, digamos, al escándalo que dicha ley provocó en los medios jurídicos mexicanos y que al ser impugnada ante los Tribunales Judiciales Federales, fue declarada inconstitucional.²

Las bases para la administración de la republica del 22 de abril de 1843 establecieron el Consejo de Estado, que no tuvo aplicación real. El decreto de gobierno número 3861 del 25 de mayo de 1853 se refirió a la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, y el decreto 3862 de 17 de junio del

² Ibidem, p. 851

mismo año, al Reglamento de la ley anterior; las citadas leyes señalaban la aparición del Consejo de Estado como tribunal administrativo.

En dichas leyes encontramos el ejemplo característico de lo que la doctrina que se ocupa de lo contencioso de tipo europeo llama la “justicia retenida” en la que es la misma administración activa la que decide sobre el asunto contencioso y no un órgano independiente con jurisdicción propia.

Don Teodosio Lares no pensó en una organización de jueces que aunque incorporados al poder ejecutivo solo se ocuparon de decidir sobre los negocios contenciosos, si no que el entregó la decisión de los asuntos en primera instancia a una sección del Consejo de Estado y en segunda, al Consejo de Ministros; asimismo, en los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie podía intentar ante los Tribunales una acción de cualquier naturaleza que fuera contra el gobierno, contra los estados o demarcaciones en que se dividen, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependían de la administración, sin haber antes presentado a la misma una memoria en que se expusiera el objeto y motivos de la demanda, y el reglamento era el encargado de determinar la manera en que debía ser presentada la memoria y sus efectos.

La ley Lares tuvo muy corta aplicación pues la revolución de Ayutla desconoció los actos de gobierno del dictador, y así por la Ley del 26 de noviembre de 1855 se abolieron las leyes que desde 1852 regían la administración de justicia.

Alfonzo Nava Negrete comentando a la Ley Lares nos dice que: “tuvo sin embargo el Consejo de Estado Lares algo de enumerar, los campos administrativos de donde surgiría la materia Contencioso Administrativa; en cambio su arquetipo utilizó el sistema de formular en general sus atribuciones, con la particularidad que fueron en aumento por obra de su jurisprudencia”.

Otro intento frustrado de Consejo de Estado fue durante el Imperio, al tenor del Estatuto provisional de Imperio Mexicano el cual creó el Consejo de Estado a través del decreto sobre organización general de los Ministerios y la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento.

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

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

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

Administración por crímenes o delitos en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

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

“Artículo 2.- Son cuestiones de administración las relativas:

I. A las obras públicas.

II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.

III. A las rentas nacionales.

IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tenga por objeto el interés general de la sociedad.

V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.

VI. A su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil.”³

En el reglamento se detallan, en sus primeros cinco artículos, todos aquellos actos comprendidos en cada una de las cuestiones que se consideran como administrativas, dejando en forma por demás clara, la competencia del tribunal; en su capítulo segundo, se implementa la forma de substanciación del procedimiento administrativo, conforme al cual la resolución que recaía a la reclamación, no favorable al particular, emitida por el mismo órgano del cual emanaba la medida cautelar que daba origen a dicha reclamación, era turnada a la sección de lo contencioso del Consejo de Estado, integrada por cinco abogados designados por el presidente de la República, quienes, una vez que

³ NAVA NEGRETE, Alfonso, Colección de Textos Clásicos de Justicia Administrativa, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco, Certeza Tabasco, 1998, p. 9-10.

escuchaban al Procurador General de la Nación, como representante de la parte demandada, pronunciaban la resolución correspondiente; contemplándose en el capítulo tercero los recursos procedentes en contra de las resoluciones dictadas dentro del procedimiento administrativo: el de aclaración y el de nulidad; y recogiénose en su capítulo quinto “la discusión verbal”, cuestión que es de destacar para los fines de este trabajo, toda vez que se disponía que la discusión escrita y recursos contemplados sólo procederían en los negocios cuyo interés excediera de cien pesos, mientras que en los asuntos de menor cuantía la reclamación se realizaría ante el ministerio o gobernador respectivo, por un simple memorial u oficio en papel común.

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

1.1.4. Constitución de 1857

Desde la promulgación de la Constitución de 1857 se impugnó el establecimiento del Contencioso Administrativo en México, la Revolución de Ayutla había acabado con la legislación santanista, y dicha Constitución

restableció el principio de la división de poderes entregando las controversias de lo Contencioso Administrativo material al conocimiento del Poder Judicial.

Desde fines del siglo pasado nuestros juristas formularon importantes estudios coincidiendo en que dicho sistema era contrario a la Constitución, ya que esta había destruido todo el sistema legal de la dictadura santanista y dispuesto un nuevo sistema para regular las controversias del Contencioso Administrativo material; los argumentos de inconstitucionalidad se basaron en las argumentaciones siguientes:⁴

- El sistema de lo Contencioso Administrativo viola el principio de la división de poderes, ya que al juzgar en materia administrativa, la administración concentra facultades que corresponden al poder judicial.
- Al crear un Tribunal Administrativo se olvidó de algunos preceptos constitucionales, ya que la administración no puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar un derecho.

Señalada la inconstitucionalidad de los Tribunales Administrativos quedaba por determinar cuál era el sistema que de acuerdo con aquella constitución sustituía al Contencioso Administrativo, por lo cual se formularon diversas opiniones para señalar el sistema jurídico que correspondía siendo las más importantes las siguientes:

- El Poder Judicial de la Federación es el órgano competente para conocer de las controversias que se susciten por parte de la Administración Pública, y el procedimiento para resolverlas será el

⁴ SERRA ROJAS, Andrés, op. cit. p. 804

señalado para las otras clases de controversia que conoce el mismo poder. Por consiguiente todas las cuestiones contencioso administrativas estarán comprendidas en las facultades del poder judicial.

- En una segunda opinión se consideró que la Justicia Federal sustituyó a los Tribunales Administrativos, pero las controversias solo podían resolverse mediante el juicio de amparo.

Estas diversas opiniones sobre la interpretación de la constitución de 1857, que nos interesan, no solo como antecedentes sino por la persistencia del precepto en la Constitución de 1917 han sido examinadas, entre otros, por el maestro Gabino Fraga, quien afirma en términos generales que la competencia otorgada a los Tribunales Administrativos se refieren solo a las controversias del orden civil o criminal y cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo del poder público cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia del orden civil ni del orden criminal, por lo que se puede concluir que no se comprendan los casos en que la Federación es parte, ni se objeta la legalidad de un acto administrativo, más bien se trata sencillamente de acciones que corresponden a la nación y de todos aquellos casos que reclaman la intervención de la autoridad judicial.

Nuestra legislación administrativa señala numerosos casos en que la propia ley remite la autoridad judicial las controversias administrativas, en unos casos es la Constitución como en el caso de la materia de expropiación, determinación de valor de las mejoras o deterioros de la cosa, y en otros la propia Ley Administrativa.

Esta Constitución señalaba en su artículo 50 el principio de la “división de poderes”, con el cual se mantenía el sistema judicialista tradicional; de tal forma

que se encomendaba a la autoridad judicial las controversias sobre garantías individuales y sobre aplicación de leyes federales, y como la garantía individual puede ser violada por el poder administrativo y por él ser aplicada la ley federal que versa sobre deberes del individuo para con la sociedad, es evidente que el Poder Judicial puede decidir la controversia que nace acerca de la responsabilidad de obligaciones del individuo con la sociedad.⁵

Finalmente por lo que se refiere al juicio de amparo en materia administrativa tampoco puede ser base para controlar adecuadamente a la administración, pues esta se encuentra en la mayor parte de los casos, en la necesidad de satisfacer formalmente el requisito externo de fundar y motivar sus procedimientos, y esto, se comprende ya que de ninguna manera se trata de una indebida protección para el particular.

1.1.5. Constitución de 1917

Tanto el proyecto de Constitución como en la propia de 1917, se mantuvo el principio de la división de poderes y el sistema judicialista y los Tribunales Judiciales podían conocer de las controversias administrativas, pero ni por un momento pasa por la mente la idea de que ellos pensaron en los Tribunales Administrativos, pues esto se logro finalmente con la última reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación.

El artículo clave de este problema es el 104 fracción I de la constitución, que sufrió numerosas reformas y al cual se torturó por interpretaciones no siempre ajustadas a la realidad; dicho artículo expresaba originalmente lo siguiente:

⁵ PALLARES, Jacinto, El Poder Judicial o Tratado completo de organización, competencia y procedimientos de los Tribunales de la Republica Mexicana, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Colección Clásicos del Derecho Mexicano. Facsimilar, México, 1992, p. 10.

I. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de Leyes Federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias solo afectan intereses particulares, podrían conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces o Tribunales Locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determine la ley...

El 30 de diciembre de 1946 la fracción primera del artículo 104 constitucional fue adicionada con un párrafo segundo en los siguientes términos:

“En los juicios en que la Federación este interesada, las Leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”

Por lo que se refiere a las Entidades Federativas, estas podrán instaurar Tribunales Administrativos para los asuntos locales de su administración pública siempre que adicionen sus constituciones con un texto relativo.

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

1.1.6. Ley de Justicia Fiscal de 1936

El siguiente acontecimiento importante para la historia de los tribunales administrativos, lo encontramos en 1936, año en que nace el Tribunal Fiscal de la Federación por obra de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936 y que entró en vigor el 10 de enero de 1937. Esta obra legislativa se la debemos a los Licenciados Antonio "Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, quienes presentaron su propuesta al Presidente de la República General Lázaro Cárdenas del Río, a través del entonces Secretario de Hacienda.

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

Esta ley “representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad -tanto por lo que hace a las facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica- que es indispensable para que pueda desempeñar funciones de control de la Administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares⁶”. Así, a través de dicho ordenamiento legal se organiza formalmente lo contencioso administrativo en el sistema mexicano y se reconoce un tribunal de naturaleza administrativa, réplica del tipo francés de estos tribunales; se trata de un órgano jurisdiccional situado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Federal, cuya función era resolver las controversias administrativas, específicamente las de índole fiscal, es decir, tenía competencia material para juzgar controversias aún estando fuera del Poder Judicial.

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

Surgió además como tribunal administrativo de justicia delegada, siguiendo el modelo de la ley de 24 de mayo de 1872, a partir de la cual el Consejo de

⁶ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 31 de agosto de 1936, Tomo XCVII, número 53, México, p. 1.

Estado Francés abandonó el principio de justicia retenida para funcionar conforme al principio de justicia delegada; entendiendo que se trata de justicia impartida por un órgano jurisdiccional sin la previa, posterior o simultánea supervisión del ejecutivo, con plena autonomía para dictar sus fallos.

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

Es menester recordar que el Tribunal Fiscal de la Federación nació como un tribunal de simple anulación, ya que los efectos de sus fallos se limitaban a la anulación del acto administrativo impugnado, sin trascender a la condena del autor del acto, produciendo efecto *erga omnes*. Sin embargo desde el nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación ha surgido la duda de si se trata de un Tribunal de simple anulación o de plena jurisdicción.

La causa principal de aquella indecisión se derivó del contenido señalado para las sentencias del Tribunal en el artículo 58 de la ley, en el cual expresamente se reconoció lo siguiente: “Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal⁷”. Este precepto poco varió en el Código Fiscal de la Federación de 38, siendo que su artículo 204 determinaba: “Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 160, indicará las bases conforme a las cuales deba dictar su nueva resolución la autoridad fiscal...”.

⁷ Ibidem, p. 11.

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

El Tribunal Fiscal de la Federación, fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas; los principios procesales recogidos por la Ley de Justicia Fiscal determinaban, en principio, un procedimiento de tipo sumario, en el que no se requería para su iniciación garantizar el interés fiscal, y uniinstancial, pues no se contempló ningún tipo de recurso contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal, el único medio de defensa que procedía en caso de que las sentencias fueran desfavorables a los particulares era el Juicio de Amparo, pero las autoridades no podían impugnarlas de ninguna forma; asimismo, este Tribunal surgió con la idea de erigir un juicio en el cual predominara la oralidad, sin embargo en la realidad esto no se dio, pues la forma que se adoptó es la escrita.

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

1.1.7. Reforma Constitucional de 1946 en materia de Justicia Administrativa

Para salvar las críticas de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, en 1946 se procedió a reformar el artículo 104 de la Constitución constituyendo lo siguiente:

“...en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias de Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”

Como consecuencia de la referida reforma constitucional se implantó, a favor de las autoridades hacendarias, el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en asuntos en que el crédito se encontraba determinado y fuese mayor de \$20 000.00, o bien, cuando el crédito era indeterminado.

Todas las dudas que aun pudiesen existir con respecto al Tribunal Fiscal de la Federación, o de la existencia de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, que ha proliferado en las entidades federativas, desaparecieron con las reformas al artículo 104 constitucional de 1967 y sobre todo con la promulgada el 29 de julio de 1987, que adicionó la fracción XXIX-H al artículo 73 y la fracción I-B al artículo 104 de la misma.

1.2 El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

En este apartado, abordaremos los puntos que se consideran mas importantes sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con la finalidad de crear un panorama sobre éste órgano jurisdiccional.

1.2.1 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971

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

En ese contexto, y con el propósito de crear una justicia administrativa ágil y eficaz en el Distrito Federal, el 30 de diciembre de 1970, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Luis Echeverría Álvarez, en ejercicio de la facultad conferida por la fracción I del artículo 71 Constitucional, propuso la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma, a Jorge Olivera Toro, maestro de la Facultad de Derecho de la UNAM, fue a quien se le encomendó tan noble tarea, formuló el proyecto de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en dicho ordenamiento se implementa la creación de un Tribunal dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promovieran contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del entonces Departamento del Distrito Federal; buscando en todo momento que la justicia fuese impartida de forma expedita, pronta y pública, siendo dichos proceso carentes de formalidades y para lograr la consecución de ese propósito, el Tribunal, en bien del quejoso, supliría la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia.

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

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

1.- La incompetencia de la autoridad;

2.- El incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento;

3.- La violación de la ley o el no haberse aplicado la debida;

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

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

En consecuencia, y una vez aprobado el proyecto de Ley, por el Congreso de la Unión, el 31 de marzo de 1971 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con lo cual nace a la vida dicho Órgano Jurisdiccional Autónomo, iniciando funciones el 17 de julio de ese mismo año.

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

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

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

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

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

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

Uno de los puntos, en los cuales se puso especial énfasis, fue el fijar con claridad el alcance de la materia contencioso administrativa, implicando aquellos casos en que un particular, persona individual o colectiva, fuese afectado por un acto administrativo, sin que ello implicara el que debiera

considerarse materia contencioso administrativa una controversia por el simple hecho de, que la Administración tenga intervención.

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

“Artículo 1.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Tendrá la organización y atribuciones que esta ley establece.”⁸

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

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal obtuvo competencia en materia fiscal mediante el Decreto del 27 de diciembre de 1978, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1979, el cual entró en vigor tres días después; este ordenamiento modificó entre otros el artículo 21 de la Ley del Tribunal, otorgando facultad a sus Salas para conocer

⁸ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 17 de marzo 1971, p.23.

de los juicios promovidos en contra de resoluciones definitivas dictadas por el entonces Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal y se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal.

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

El Principio de la Autonomía se cumple en cuanto se confía la jurisdicción a un verdadero Tribunal, dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Distrito Federal, es decir, estamos ante un órgano jurisdiccional independiente de las autoridades, cuyos actos van a juzgarse; ya que es necesaria la garantía de la imparcialidad porque el proceso por antonomasia requiere de un órgano desinteresado, que contemple el problema jurídico con estricto apego a la Ley.

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

Por lo que hace al último de los principios referidos, es uno de los pilares de la justicia administrativa, pues es evidente que resultaría imposible la impartición de justicia si en el proceso las partes no tienen una base de igualdad; por ello se considera que sólo existe un proceso cuando la administración es capaz de

despojarse de sus prerrogativas y aparecer como una parte más dentro del juicio.

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

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

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

- I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos y la apreciación de las pruebas;
- II. Los fundamentos legales en que se apoyen para producir la resolución definitiva; y
- III. Los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la

modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decrete.”

“Artículo 79.- Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado.”⁹

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

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

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

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

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

III. Los puntos resolutivos en los que se expresaran los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del

⁹ Ibidem, p.29.

asunto o bien, la orden de reponer el procedimiento. Las salas deberán, al pronunciar la, sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, pero, en todo caso se contraerán a los puntos de la litis planteada.”

“Artículo 79.- Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o a restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos.”¹⁰

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

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

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

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

III. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare, el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del

¹⁰ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 4 de enero de 1973, p.12.

asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada.”

"Artículo 81.- De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a restituir al actor en el goce de sus derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.”¹¹

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

"Artículo 1.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un Tribunal Administrativo con la organización y competencia que esta Ley establece, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas.”¹²

La expresión “en los términos que establezca la sentencia” tuvo como sustento los argumentos consistentes en que “Un tribunal, por excelente que sea su procedimiento, sus integrantes y los propósitos que animaron su creación, no es eficaz si el cumplimiento de sus sentencias tanto en el tiempo como en la forma, quedan al arbitrio de la autoridad responsable. La experiencia obtenida en siete

¹¹ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 3 de enero de 1979, p.27.

¹² DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 19 de diciembre de 1995, p.38.

años y medio de funcionamiento del Tribunal, ha demostrado que en diversas ocasiones la sentencia que se dicta a favor de los particulares ha resultado nugatoria, toda vez que en la realidad ha quedado su cumplimiento a la interpretación y arbitrio de la autoridad responsable, determinar cuáles son los derechos afectados y la manera de restituirlos. Por ello, en el artículo 79, se faculta a las Salas para señalar en sus sentencias los lineamientos que deban seguirse para salvaguardar el derecho afectado al particular, sin que éste implique la sustitución de la autoridad administrativa en su esfera competencial”, (Diario de los Debates, Senado de la República, México, 31 de diciembre de 1978, p. 4). sin embargo, y aun a pesar de las razones expuestas, no se discutió de forma expresa la posibilidad y necesidad de atribuirle nuevamente al Tribunal la facultad de la plena jurisdicción.

Regulándose además, en su artículo 80 fracción IV, que “las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener “los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación”¹³.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ha sido el motivador, ejemplo y modelo, para crear este tipo de Tribunales en los Estados de la República, existiendo actualmente 28, y al igual que la mayoría de ellos, es un órgano jurisdiccional especializado en los juicios de los negocios administrativos independiente del Poder Judicial, lo cual no significa que se trate de Tribunales especiales que vulneren la garantía constitucional consagrada en el artículo 17, toda vez que la especialización encuentra su apoyo en la necesidad de que los magistrados que han de ejercer la jurisdicción tengan un determinado grado de conocimiento sobre la materia y un criterio de apreciación que garantice la impartición adecuada de la justicia administrativa,

¹³ Ibidem, p.48.

es decir, la actitud idónea para aplicar la norma de derecho que rige el caso contencioso, convirtiendo la norma abstracta en una situación jurídica existente.

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

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

1.1.2. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1996

Esta Ley del Tribunal de lo Contencioso, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el martes 19 de diciembre de 1995, misma que entró en vigor hasta el día primero de enero de 1996, tal y como lo señalaba el artículo Primero Transitorio de misma, que a la letra dice:

"ARTICULO PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor el primero de enero de 1996".

La Ley en estudio se elaboró, en la todavía la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, durante el sexenio del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Por virtud de la entrada en vigor de la citada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se abrogó la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971, tal y como lo sostiene el artículo Quinto Transitorio del Nuevo ordenamiento legal que rige a este Tribunal y que a la letra dice:

"ARTICULO QUINTO. - Se abroga la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1971. y se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo preceptuado en la presente Ley".

Cabe señalar que los asuntos, anteriores a la entrada en vigor a esta nueva Ley, se siguieron tramitando de acuerdo a la Ley del Tribunal de lo Contencioso de 1971, tal disposición no transgredía la garantía de igualdad, en virtud de que el citado precepto se aplica sin consideración de especie o de personas a todas aquellas que hayan promovido negocios ante el Tribunal de lo Contencioso con posterioridad a la entrada en vigor de la ley relativa, por lo cual dicho ordenamiento goza de las características de generalidad y abstracción, como lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno, en la Tesis número P. CIII/2000, correspondiente a la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de agosto del año dos mil, misma que a la letra dice:

"TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE QUE LOS ASUNTOS EN TRAMITE DEBERÁN CONTINUAR TRATÁNDOSE EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY VIGENTE HASTA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE IGUALDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, septiembre de 1997, página 204, estableció el criterio contenido en la tesis de rubro: "IGUALDAD. LAS GARANTÍAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL LA CONSAGRAN, EN EL ASPECTO JURISDICCIONAL, PROHIBIENDO LAS LEYES PRIVATIVAS, LOS TRIBUNALES ESPECIALES Y LOS FUEROS.", en el sentido de que de la interpretación del artículo 13 de la Constitución Federal, se advierte que en nuestro sistema constitucional el legislador se encuentra facultado para establecer procedimientos diferentes, en atención a la materia de la controversia, siempre y cuando no se apliquen a determinadas personas, por tribunales creados ex profeso con esa finalidad y que tomen en cuenta la condición particular o personal privilegiada de las personas, diferentes a las ordinarias, es decir, dicho numeral consagra la garantía de igualdad y prohíbe las leyes privativas, los tribunales especiales y los fueros. En estas condiciones, el artículo segundo transitorio de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vigente a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, no viola la aludida garantía ni crea una ley privativa que pugne con el sistema de generalidad en cuanto a su observancia y que sólo tenga efectos sobre ciertas personas y cosas, individualmente determinadas, en virtud de que el citado precepto se aplica sin consideración de especie o de personas a todas aquellas que

hayan promovido negocios ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con posterioridad a la entrada en vigor de la ley relativa, por lo que dicho ordenamiento goza de las características de generalidad y abstracción.”

Amparo directo en revisión 2924/98. Asociación Civil de Colonos del Fraccionamiento Colinas del Bosque, A.C. y coags. 15 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Minerva Cifuentes Bazán.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

Este novedoso ordenamiento legal, sostiene que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal está dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, asimismo es independiente de las autoridades administrativas.

Además de las funciones propiamente jurisdiccionales que se llevan a cabo en el Tribunal de lo Contencioso presenta una característica por demás loable, ya que se brinda apoyo generalizado a la población mediante los servicios de asesoría y defensoría jurídicas absolutamente de una manera gratuita.

Lo que se buscó fue que el Tribunal de lo Contencioso estuviera dotado de un procedimiento sencillo, sin mayores formalidades que las que constituyen garantías constitucionales indispensables. Un Tribunal que será enemigo de los

procedimientos largos, complicados inoperantes; que persigue impartir la justicia administrativa con un espíritu de servicio, agilidad de procedimientos y acceso popular franco y abierto.¹⁴

En atención a lo anterior se denota que la Justicia Administrativa en México en su trayectoria por el tiempo, y a esa fecha llegó a representar indudablemente, uno de los pilares fundamentales en los cuales se sustenta el Estado de Derecho, integrada a un mundo de garantías jurídicas para los gobernados, frente a los excesos, desviaciones y desbordes del poder de la Administración Pública.

El Contencioso Administrativo de México desarrollado ahora por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, así como por la teoría y la práctica jurídica nacionales, obedece como corresponde, a una expresión natural, a una expresión lógica e histórica, de una forma de conciencia social, configurada y esculpida por el proceso histórico del país, interpretada responsablemente y por encima de motivaciones vacías, de tipo teorizante y especulativo.

1.2.3. Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (vigente)

Tal y como se ha señalado en precedentes, la anterior Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, fue aprobada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 14 de noviembre de 1995, y entró en vigor el 10 de enero de 1996; posteriormente, este ordenamiento jurídico fue reformado mediante Decreto publicado el 14 de diciembre de 1999; igualmente por Decreto publicado el diecisiete de agosto de 2000; del mismo modo, se reformó

¹⁴ Discurso pronunciado en el acto de inauguración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el 17 de julio de 1971, por el Licenciado Gabriel García Rojas, en su carácter de Presidente de dicho Tribunal, consultable en la revista número 3, de julio de 2006, publicada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

mediante decreto del 29 de enero de 2004; por último se reformó por Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de julio de 2007.

La Ley de referencia tuvo originalmente la finalidad de instaurar estructuras de defensa jurídica a favor de los ciudadanos del Distrito Federal, a fin de que a través de estas se pudieran dirimir las controversias suscitadas entre aquéllos y las autoridades del Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, mucho tiempo había pasado ya desde la entrada en vigor de dicha Ley, y el derecho no es estático, sino dinámico, por lo que debía ajustarse a las nuevas exigencias sociales y a una realidad histórica.

Es así que atendiendo a la realidad de esta época de cambio y de fortalecimiento institucional, resultó indispensable dotar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de mejores instrumentos jurídicos que le permitieran llevar a cabo eficientemente su labor, además de fortalecer el orden jurídico del Distrito Federal, a fin de que con esta reforma se intensifique la agilidad de la protección de los derechos de los gobernados y se les brinde un acceso rápido, adecuado y sin formulismos excesivos a la justicia administrativa.

Fue así que se crea la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el jueves 10 de septiembre de 2009, misma que entró en vigor al día siguiente de dicha publicación.

1.2.3.1. Fundamentos Legales

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

El citado numeral decreta expresamente en la BASE PRIMERA Fracción V Inciso b) y BASE QUINTA, que los órganos de carácter local a cuyo cargo, junto con los Poderes Federales, está el Gobierno del Distrito Federal, tal y como se observa de la siguiente transcripción:

“Artículo 122.-

(...)

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

(...)

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

(...)

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los órganos del Distrito Federal, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del

Distrito Federal, establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.

(...)

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

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

(...)¹⁵”

De esta manera, tenemos el reconocimiento Constitucional de este Órgano Colegiado, pues a través de la base quinta del mencionado artículo 122, implementa la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal, el cual, a través de su ley orgánica, determinará las normas para su integración y atribuciones.

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, tal es el caso del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal indica en su artículo 9, párrafo primero que:

¹⁵ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 22 de agosto de 1996.

“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.”

Del mismo modo, el artículo 448 del Código Financiero del Distrito Federal, dota de autonomía para la elaboración de su presupuesto de egresos, entre otros órganos, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, veamos:

“ARTICULO 448.- La Asamblea y el Tribunal en su carácter de órganos de gobierno cuentan con autonomía para la elaboración de su presupuesto sujetándose a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 383 de este Código.

Para la elaboración de su Presupuesto de Egresos gozarán de autonomía los siguientes órganos:

I. Las Autoridades Electorales;

II. La Comisión;

III. El Tribunal de lo Contencioso;

IV. La Junta;

V. El Instituto; y

VI. La Universidad.”

Por último, la propia Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, refiere en su Artículo 1º que: *“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.”*

Asimismo, dentro de los ordenamientos jurídicos que regulan las actividades presupuestales de los Órganos Autónomos, tenemos la Ley de Presupuesto y

Gasto Eficiente del Distrito Federal, que en sus artículos 1, 2, 3 y 5, señala lo siguiente:

"Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular y normar las acciones en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos del Distrito Federal.

La presente Ley es de observancia obligatoria para las Dependencias, Delegaciones, Órganos Desconcentrados, Entidades, Órganos Autónomos y Órganos de Gobierno del Distrito Federal.

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, austeridad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, transparencia, control, rendición de cuentas, con una perspectiva que fomente la equidad de género y con un enfoque de respeto a los derechos humanos.

La Contraloría General del Distrito Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa y la instancia competente de cada Órgano de Gobierno y Órgano Autónomo, fiscalizarán y vigilarán en el ámbito de sus respectivas competencias, el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las disposiciones legales que las facultan."

"Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

Órganos Autónomos: La Universidad Autónoma de la Ciudad de México, el Instituto Electoral, el Tribunal Electoral, la Comisión de Derechos Humanos, el *Tribunal de lo Contencioso Administrativo*, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y el Instituto de Acceso a la Información Pública, todos del Distrito Federal;”

“**Artículo 3.-** La Secretaría interpretará para efectos administrativos las disposiciones de esta Ley y establecerá para las Dependencias, Delegaciones, Entidades y Órganos Desconcentrados, con la participación de la Contraloría, en el ámbito de su competencia, las medidas conducentes para aplicar correctamente lo dispuesto en esta Ley y en su Reglamento.

En el caso de los Órganos Autónomos y de Gobierno, sus respectivas unidades de administración podrán establecer las medidas conducentes para interpretar y aplicar correctamente lo dispuesto en esta Ley, las cuales para su vigencia deberán publicarse en la Gaceta.”

“**Artículo 5.-** La Autonomía presupuestaria y de gestión otorgada a los Órganos Autónomos y de Gobierno a través de la Constitución, Estatuto o, en su caso, de disposición expresa contenida en las respectivas leyes de su creación, comprende:

I. Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando las previsiones de ingresos que les comunique la Secretaría y los criterios generales en los cuales se fundamente el Decreto;

II. Será responsabilidad exclusiva de las unidades administrativas y de los servidores públicos competentes, manejar, administrar y ejercer sus

presupuestos sujetándose a sus propias leyes, así como a las normas que al respecto se emitan en congruencia con lo previsto en esta Ley, en todo aquello que no se oponga a las normas que rijan su organización y funcionamiento.

Asimismo, elaborarán sus calendarios presupuestales y deberán comunicarlos a la Secretaría a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal correspondiente, los cuales estarán en función de la capacidad financiera del Distrito Federal;

III. Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos para el mejor cumplimiento de sus programas, previa aprobación de su órgano competente y de acuerdo con la normatividad correspondiente, sin exceder sus presupuestos autorizados y cumpliendo con las metas y objetivos de sus programas operativos;

IV. Coadyuvar con la disciplina presupuestaria, determinando los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo establecido en esta Ley y en la normatividad aplicable, y

V. Llevar contabilidad y elaborar los informes correspondientes, en términos del Libro Segundo de la presente Ley.

Los Órganos Autónomos y de Gobierno deberán publicar trimestralmente en su página de internet y en la Gaceta los ingresos del periodo distintos a las transferencias del Gobierno del Distrito Federal, incluyendo sus rendimientos financieros, el destino y saldo de los fideicomisos en los que participen, en los términos de las disposiciones generales aplicables.

La información a que se refiere el párrafo anterior deberá remitirse a la Secretaría para su integración en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública.

Los Órganos Autónomos y de Gobierno deberán seguir en lo conducente las disposiciones de esta Ley, de las leyes de su creación y demás normatividad aplicable en la materia".

Es así, dentro de la diversidad de ordenamientos legales citados, desde el ámbito federal hasta el local, encontramos los elementos legales que fundan la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

1.2.3.2. Naturaleza Jurídica: autonomía, plena jurisdicción y competencia

Como se ha señalado a lo largo de este capítulo, en el orden de lo contencioso administrativo se plantea en la doctrina una dualidad de sistemas, el de mera anulación y el de plena jurisdicción.

El primero tiene la finalidad de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, esto es, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad. En el segundo modelo, el tribunal está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, en estos casos será materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado.

En este contexto, el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional otorga a los tribunales contenciosos administrativos una competencia amplia, sin acotarla a alguna materia o circunstancia en particular, pues la única limitante que señala es que estos órganos jurisdiccionales dirimirán las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; a fin de corroborar lo anterior, resulta conveniente transcribir dicho numeral:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

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

De la interpretación literal y teleológica del precepto supracitado, se colige que los tribunales contencioso administrativos están dotados de autonomía para dictar sus fallos y tienen como finalidad dirimir cualquier controversia que se suscite entre la administración pública federal y los particulares, sin que el numeral restrinja, delimite o acote dicha facultad, razón por la cual, debe entenderse que su competencia es amplia en tanto resuelva controversias entre los particulares y los entes gubernamentales, numeral constitucional cuyo alcance y contenido se extiende y permea a las reglas competenciales de su ley orgánica en razón del principio de supremacía constitucional, ya sea que el Tribunal actúe como órgano jurisdiccional de mera anulación o de plena jurisdicción.

En efecto, la competencia del citado tribunal debe ser entendida de forma amplia y genérica para no desproteger sino privilegiar el derecho de acceso a la

justicia previsto en el artículo 17 constitucional de manera que se haga efectivo el derecho fundamental a la impartición de justicia por tribunales de forma pronta, completa e imparcial, sin que sea óbice lo que normas secundarias puedan señalar, pues son derrotadas por el mandato constitucional que fija una competencia amplia del citado tribunal.

En este sentido, el artículo 1º de la Ley que lo rige señala que se trata de un órgano jurisdiccional con autonomía y jurisdicción plena para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, veamos:

“Artículo 1.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un órgano jurisdiccional con autonomía y jurisdicción plena para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Esta Ley es de orden público e interés general y determina las normas de integración, organización, atribuciones, funcionamiento y procedimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.”¹⁶

Tomando en consideración los elementos característicos de esos sistemas y la historia legislativa de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se concluye que en su regulación no se adoptó ninguno de los dos sistemas referidos, en sus formas puras, sino que se recogieron elementos del uno y del otro, dando paso así a una jurisdicción mixta, es decir, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad, y de igual forma esta en aptitud de decidir la reparación del derecho subjetivo, caso en el cual la sentencia tiene el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar el contenido y alcance de los derechos del inconforme y

¹⁶ GACETA OFICIAL EDL DISTRITO FEDERAL, México, 10 de septiembre del 2009, p.66.

condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, en estos casos, será materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación no reconocida en favor del administrado, lo anterior, dotado de plena autonomía.

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

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

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

La trascendencia de este principio se puede apreciar con el solo hecho de que muchas veces la mera anulación de un acto no basta para resolver una controversia. En condiciones de mera anulación el tribunal administrativo sólo

está facultado para analizar la legalidad del acto, pero no puede pronunciarse sobre la expedición de un nuevo acto; ahora bien, con la plena jurisdicción, un particular puede solicitar no sólo la anulación del acto ilegal, sino alcanzar su pretensión, logrando que se obligue a la autoridad a que emita un determinado acto.

Por lo que hace a su competencia, la misma está determinada por dos artículos de la Ley sujeta a estudio, por un lado el artículo 24 señala la competencia para la Sala Superior; y por otro lado el numeral 31 dispone la competencia de las Salas Ordinarias de dicho Órgano Colegiado, dispositivos legales que literalmente disponen:

“Artículo 24.- Es competencia de la Sala Superior:

I.- Fijar la Jurisprudencia del Tribunal;

II.- Resolver los recursos de apelación en contra de las resoluciones de la Salas Ordinarias y Auxiliares;

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 y por los Magistrados de las Ponencias de dicha Sala;

V.- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promueven 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.

VIII.- Resolver el Recurso de Reclamación previsto en el artículo 106 de la Ley.”

“Artículo 31.- 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 contención 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 fictas, 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 fijen otros plazos;

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

VII.- De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la afirmativa 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 los acuerdos de trámite de la misma Sala;

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

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.¹⁷”

En esta guisa, el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala que Corresponde al mismo el despacho de los asuntos que expresamente le confiere la Ley de la materia y demás ordenamientos legales aplicables, dentro de los cuales encontramos los siguientes:

- Código Fiscal del Distrito Federal
- Ley Ambiental del Distrito Federal
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
- Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el 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 de Paisaje Urbano del Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal

¹⁷ GACETA OFICIAL EDL DISTRITO FEDERAL, México, 10 de septiembre del 2009, p.70, 74.

- Reglamento de Tránsito Metropolitano

...entre otros.”

Y así es como pretendemos asentar un esbozo sobre el marco de antecedentes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con la finalidad de observar la evolución del mismo y así intentar definir lo que se pretende a futuro para el caso de la ejecución de las sentencias que dicte, tema principal de este trabajo.

CAPITULO 2

EL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y MEDIOS QUE UTILIZA PARA EXIGIR LA EJECUCIÓN DE SUS SENTENCIAS

2.1. El procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

2.1.1. Introducción

2.1.2. Las partes

2.1.3. Demanda

2.1.4. Contestación

2.1.5. Las pruebas

2.1.6. Improcedencia y Sobreseimiento

2.1.7. La Audiencia

2.1.8. La Sentencia

2.1.9. Otras formas de terminación del proceso

2.2. Recursos

2.2.1. Recurso de Reclamación

2.2.2. Recurso de Apelación

2.2.3. Efectos del proceso contencioso administrativo en el Distrito Federal

2.3. Instancia de queja en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1996

2.3.1. Comparativo con la Ley actual

2.1. El procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

En este apartado abordaremos la forma de substanciación de una demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pasando por las distintas etapas que componen el procedimiento respectivo.

2.1.1. Introducción

Se puede entender por *proceso* la concatenación de hechos sucesivos de un fenómeno natural o de actos de una operación artificial, por cuya razón existen procesos biológicos, químicos y. desde luego, jurídicos y muchos otros.

Con este punto de partida, podemos entender al proceso jurídico como un conjunto de actos vertebrados por un propósito específico, cuya variedad da lugar a distintos tipos de procesos jurídicos, a saber: legislativos, administrativos y jurisdiccionales; estos últimos se desarrollan ante los órganos Jurisdiccionales y admiten diferentes clases, de acuerdo con el tipo de tribunal en el que se ventilan: civil, penal, laboral, agrario, administrativo, por citar los más usuales.

Procedimiento, en cambio, es la manera de desarrollar el proceso, los tiempos y trámites a que se sujeta, la forma en que se inicia, en que se sustancia y, también, en que se concluye.

El procedimiento que se sigue ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es regido por su propia Ley Orgánica, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 10 de septiembre de 2009; y como previene su artículo 39, a falta de disposición expresa y en cuanto no se opongan a lo que prescribe dicho ordenamiento: se estará a lo dispuesto por la

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; a la Ley que Regula el Uso de la Tecnología para la Seguridad Pública del Distrito Federal; el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y en su caso al Código Financiero del Distrito Federal.

2.1.2. Las partes

No existe proceso sin partes contendientes: una llamada actora, en razón de que pretende la actuación de un precepto jurídico, y otra, respecto de la cual se exige la actuación de dicho precepto, identificada como demandada.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal: son partes del procedimiento el actor, el demandado, y el tercero perjudicado, quien podrá ser cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal o que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante.

Podrá ser actor el particular o la autoridad que reclame la resolución o ejecución que emane de un procedimiento administrativo o fiscal.

Podrá ser demandada la autoridad del Distrito Federal a la que se le atribuya la resolución o ejecución impugnada; asimismo, puede ser demandado el particular favorecido por la resolución cuya nulidad solicita la autoridad demandante, tal y como lo dispone la fracción II del artículo 50 de la Ley en cita, podrá ser demandado:

- a) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Secretarios del Ramo, los Directores Generales, así como las autoridades administrativas del Distrito Federal que emitan el acto administrativo impugnado;

- b) Los Jefes Delegacionales, Directores Generales y en general las autoridades de las Delegaciones, emisoras del 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 sea demandada por la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 fracción X de esta Ley; y
- f) La Administración Pública Paraestatal y Descentralizada cuando actúen con el carácter de autoridad;

La Ley en cita previene que sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés legítimo en el mismo, y la doctrina apoya sin reserva tal determinación, en lo que atañe a la parte actora. En opinión de Giuseppe Chiovenda:

“El interés en conseguir por obra de los órganos públicos el bien que se debería conseguir mediante la prestación de un obligado consiste precisamente en la falta de prestación de éste. No se requiere que la falta de prestación sea culposa y ni siquiera voluntaria; basta que por ella se produzca un hecho contrario al derecho; que la expectativa del actor se encuentre en la situación de no satisfacción.”

De esta forma, la evolución de la Ley que rige la materia permite una mayor accesibilidad a un juicio de nulidad requiriendo únicamente para poder acudir a juicio acreditar el interés legítimo que le asiste.

2.1.3. La Demanda

La presentación de la demanda pone en marcha el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El término para su presentación, según la regla general precisada por el artículo 73 de la ley, es de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al que el demandante haya tenido conocimiento del acto que impugna, se le haya notificado legalmente, o se ostente sabedor de dicha actuación administrativa.

En el caso que se combata un silencio administrativo (artículo 31, fracción IV, de la ley), no opera el término general señalado, sino que el particular debe dejar transcurrir por lo menos 30 días naturales desde que presentó su promoción ante las autoridades responsables para poder interponer su demanda, solicitando al órgano jurisdiccional obligue a las autoridades a dar contestación a su escrito, a menos que las leyes o reglamentos que normen el procedimiento administrativo fijen un término diferente a los 30 días naturales, o porque la naturaleza especial del asunto requiera un plazo especial para la contestación.

También hay que considerar el caso de que la demanda sea presentada por las autoridades en una acción de lesividad, para la cual el término para solicitar la nulidad de la resolución que favorezca a un particular es de cinco años siguientes a la fecha en que se haya notificado dicha resolución favorable, a menos que tal resolución haya originado efectos de tracto sucesivo; en tal caso, la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier momento, pero los efectos

de la sentencia que se dicte en caso de que anulara la resolución favorable sólo podrán retrotraerse hasta cinco años antes a la presentación de la demanda (artículo 73, párrafo segundo).

En lo concerniente a la demanda, como sostiene el artículo 85 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, deberá presentarse por escrito y deberá llenar los siguientes requisitos:

- I. Nombre del actor o en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II. Señalar domicilio para recibir notificaciones dentro del Distrito Federal;
- III. Señalar los actos administrativos que se impugnan;
- IV. Señalar la autoridad o autoridades demandadas. Cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa, el nombre y domicilio de la persona demandada;
- V. Nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;
- VI. La pretensión que se deduce;
- VII. La manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que fue notificado o tuvo conocimiento del o los actos administrativos que se impugnan;
- VIII. La descripción de los hechos;
- IX. Los conceptos de nulidad;

X. 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

XI. Las pruebas que se ofrezcan.”

Las pruebas deben ofrecerse expresando con toda claridad, cuáles son los hechos o conceptos de nulidad que se tratan de probar con las mismas, así como las razones por las que el oferente estima que demostrarán sus afirmaciones, declarando en su caso en los términos anteriores el nombre y domicilio de testigos y peritos.

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I y X de este artículo, el Magistrado Instructor tendrá por no interpuesta la demanda.

Si no señala domicilio para recibir notificaciones estas se harán por lista.

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX de este artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale, así como las pruebas, dentro del plazo de cinco días siguientes a partir de que surta efectos la notificación del auto correspondiente, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo, se desechará la demanda, salvo que no se cumpla con el requisito previsto en la fracción XI en cuyo caso se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

Como lo previene el artículo 90 de la Ley en cita, recibida la demanda en el Tribunal, dentro de las 48 horas siguientes su presidente la turnará a la sala que corresponde cuyo presidente (de Sala) dictara el primer acuerdo respecto de la demanda, el cual puede ser de **admisión, prevención o desechamiento**.

Si la demanda es oscura o no llena los requisitos formales a que se refiere el artículo 85 anteriormente citado, el magistrado presidente de la sala a quien se

turne el asunto deberá prevenir al actor para que subsane las irregularidades detectadas en un término de cinco días.

Por otra parte, el magistrado presidente de la sala a quien se turna la demanda encontrara motivo manifiesto e indudable de improcedencia, desechará la demanda, el cual debe entenderse como las circunstancias insalvables, insubsanables e incorregibles que hagan inviable el juicio por ser improcedente, pues no basta con que el juzgador apreciara que la demanda pudiese incurrir en alguna causal de improcedencia de las previstas en el artículo 120 de la ley, pues es indispensable que esta causa no sea subsanable durante el procedimiento, por ejemplo, si se impugna un acto que no proviene de una autoridad del Distrito Federal o se trata de una resolución donde se haya configurado el consentimiento tácito, es decir, que ha transcurrido en exceso el término que señala el artículo 73 para impugnar las resoluciones administrativas, o de una actuación que se haya consumado de modo irreparable, es evidente que la improcedencia ya no es superable y que existe un motivo manifiesto e indudable que debe provocar el desechamiento de la demanda.

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

En contra de los autos de desechamiento, procede el recurso de reclamación (artículo 134, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal) el cual se estudiara más adelante.

Si la demanda no presenta irregularidades, o éstas han sido subsanadas, el presidente de la sala respectiva admitirá la demanda y mandará emplazar a las demás partes para que contesten en un término de 15 días hábiles. En este mismo acuerdo citará para la audiencia del juicio, dentro de un plazo que no exceda de 20 días, y también podrá proveer lo relativo a la suspensión, cuando así se haya solicitado.

Al admitir la demanda, el presidente de la sala turnará el expediente al magistrado que corresponda quien continuará la instrucción del caso hasta la audiencia de ley.

Cabe señalar que una vez turnado el expediente al magistrado instructor, si al examinarlo encuentra acreditada debidamente alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, podrá proponer a la Sala, desde luego sin mas trámites el proveído que concluya el juicio, el cual constituye una decisión colegiada que podrá dictarse por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados que integren dicha sala ordinaria (artículo 98 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

El artículo 89 señala la posibilidad de ampliar la demanda en diversos casos, fijando un plazo de 15 días siguientes al día en que surta efectos el acuerdo recaída a la contestación para hacerlo.

2.1.4. La Contestación de la Demanda

Las partes demandadas y el tercero perjudicado presentarán por escrito y en idioma español sus respectivas contestaciones a la demanda, dentro del término ya señalado de 15 días, ante la sala que conozca del juicio, siendo necesario que, cuando lo hagan por conducto de representante, éste acredite su personalidad, habida cuenta que el artículo 41, *in fine*, de la Ley en comento,

previene expresamente respecto del demandante (y ello es aplicable a las demás partes):

“Artículo 41.- Ante el Tribunal no procederá la gestión oficiosa o de negocios. Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar previamente que la representación le fue otorgada en términos de Ley, a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación en su caso.”

En sus respectivos escritos de contestación, las partes que los presenten deberán expresar lo siguiente:

“Artículo 93.- (...)”

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar;
- II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda;
- III. 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;
- IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de nulidad; y
- V. Las pruebas que ofrezca.

Cuando se omita cumplir con lo señalado en la fracción V de este artículo, el Magistrado Instructor requerirá a la autoridad demandada para que las señale y exhiba dentro del plazo de cinco días siguientes a partir de que surta efectos la notificación del auto correspondiente, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo, se tendrán por no ofrecidas las pruebas.”

El artículo 89 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal faculta al actor a ampliar su demanda, en los siguientes casos:

“I. Cuando se impugne una afirmativa o negativa ficta;

II. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación;

III. En los casos previstos por el artículo anterior;

IV. Cuando en la contestación, se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el actor al presentar la demanda y

V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.”

Como la Ley no establece expresamente el plazo para contestar la ampliación de la demanda, se pueden considerar aplicables las reglas señaladas para contestar el escrito inicial de demanda.

2.1.5. Las Pruebas

En los juicios que se ventilen ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no son objeto de prueba los preceptos jurídicos, sino sólo ciertos hechos, pues se excluyen los notorios y los no controvertidos, en consecuencia sólo se han de probar los hechos dudosos o controvertidos que puedan influir en el proceso para lo cual se admitirán toda clase de pruebas, salvo la confesional de las autoridades, mismas que en su oportunidad serán valoradas por la sala respectiva, excepción hecha de la documental pública y de la inspección judicial que siempre hace prueba plena.

Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 108 de la Ley en cita, la sala podrá disponer; de oficio, el desahogo de cuanta prueba considere adecuada para la mejor resolución del asunto, a condición de que oportunamente sean notificadas las partes a efecto de que puedan intervenir, si a sus intereses conviene.

Asimismo, la sala puede ordenar la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria.

Como se señaló anteriormente, las partes habrán de ofrecer las pruebas en sus respectivos escritos de demanda y contestación, obviamente, las pruebas supervenientes podrán ser ofrecidas desde cuando aparezcan y hasta la audiencia respectiva.

En el procedimiento contencioso administrativo se distinguen claramente tres fases probatorias: el ofrecimiento, la admisión y desahogo de pruebas, y su valoración.

El ofrecimiento deberá hacerse al presentar la demanda o al contestarla; a excepción de las pruebas supervenientes, que podrán ofrecerse, como ya se

mencionó, cuando aparezcan y hasta la audiencia de ley (artículo 109 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

La admisión y desahogo se efectúa en la audiencia respectiva (artículo 122 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), y la valoración de las pruebas se hace en la sentencia, tomando en cuenta las reglas que precisa el artículo 119 de la ley del Tribunal que prescribe que las documentales públicas y la inspección judicial siempre harán prueba plena y el resto de los elementos de convicción deberán ser valorados según el prudente arbitrio de la sala.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, regirá el principio de *litis abierta*, es decir, serán admitidas todas aquellas pruebas (en los términos señalados) aun y cuando el actor no las haya aportado ante las autoridades en el procedimiento administrativo que dio origen a la resolución impugnada.

Cuando las partes no tengan en su poder las pruebas que ofrezcan, por resultar que éstas se encuentren en oficinas públicas, en archivos que puedan ser plenamente identificados, se deben solicitar con toda oportunidad las copias correspondientes, para rendir dichas pruebas en la audiencia de ley, y cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquélla y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos (artículo 112 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

Sobre las pruebas en particular, la ley se refiere expresamente a la pericial y a la testimonial. La prueba pericial tendrá lugar cuando deban dilucidarse cuestiones relativas a alguna ciencia o arte, la cual, al ofrecerse, se le deberá

acompañar de los cuestionarios de los peritos para que rindan su dictamen en la audiencia, de igual forma se nombrará perito tercero en discordia cuando los dictámenes de los peritos de las partes no sean acordes, el perito tercero deberá excusarse en el caso de que sea familiar por consanguinidad hasta el cuarto grado de alguna de las partes, tenga interés directo o indirecto en el litigio, sea inquilino, arrendador, tenga amistad estrecha, enemistad manifiesta o tenga relación de índole económica con cualquiera de las partes (artículo 115 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

Los testigos, que no podrán exceder de tres por cada hecho, deberán ser presentados por el oferente; sólo en el caso de que éste manifieste imposibilidad para hacerlo, el tribunal los mandará citar (artículo 117 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal). En este caso, el magistrado instructor ordenará la citación de los testigos, con apercibimiento de un arresto hasta de por 24 días o multa hasta de 1 a 15 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, si el testigo no comparece sin causa justificada o se niegue a declarar.

Si el domicilio señalado del testigo es inexacto, o si se comprueba que la solicitud de citación se hizo sólo para retardar el procedimiento, se impondrá al oferente de esta prueba una multa hasta de 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, declarándose además desierta la prueba testimonial.

Sobre las pruebas en particular, es conveniente resaltar que las disposiciones de la ley son realmente exiguas e insuficientes, por lo cual las más de las veces se tiene que aplicar de manera supletoria el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; esta práctica no siempre es adecuada ni satisfactoria, pues el procedimiento civil no siempre se ajusta a las concepciones y

necesidades administrativas, razón por la cual debería legislarse para dar mayor precisión a las normas procesales contencioso administrativas.

En cuanto a las atribuciones que la ley otorga a las salas en materia probatoria, se aduce que el Magistrado Instructor podrá ordenar hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, requerir la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia que considere pertinentes cuando se requieran cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes, de igual forma podrá acordar de oficio el desahogo de las pruebas que estime conducentes o acordar la práctica de cualquier diligencia para la mejor decisión del asunto, notificando oportunamente a las partes a fin de que puedan intervenir, si así conviene a sus intereses, pudiendo además ordenar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estime necesario (artículos 108, 110 y 111 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

2.1.6. Improcedencia y Sobreseimiento

Como sucede en todos los asuntos que se sometan a jurisdicción de un Tribunal, en el proceso tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no es la excepción la existencia de causales que podría impedir la admisión de cierto asunto, conocidas como causales de improcedencia las cuales se encuentran enumeradas por el artículo 120 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual sostiene que el juicio tramitado ante ese Tribunal será improcedente en los siguientes casos:

“Artículo 120.- (...)

I. Contra actos o resoluciones de autoridades que no sean del Distrito Federal;

II. Cuando las autoridades del Distrito Federal actúen como Autoridades Federales;

III. Contra actos o resoluciones del propio Tribunal;

IV. Contra actos o resoluciones que sean materia de otro juicio o medio de defensa pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y el mismo acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean distintas;

V. Contra actos o resoluciones que hayan sido juzgados en otro juicio o medio de defensa, en los términos de la fracción anterior;

VI. Contra actos o resoluciones que no afecten los intereses legítimos del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquéllos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por esta Ley;

VII. Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al promovente;

VIII. Cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar;

IX. Cuando hubieren cesado los efectos de los actos o resoluciones impugnados, o no pudieren producirse por haber desaparecido el objeto del mismo;

X. Contra actos o resoluciones que deban ser revisados de oficio por las autoridades administrativas del Distrito Federal, y dentro del plazo legal establecido para tal efecto; y

XI. En los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de esta Ley.

Las causas de improcedencia son de estudio preferente, deberán quedar probadas plenamente y se analizarán de oficio o a petición de parte.”

De igual forma, una vez admitido el juicio, el mismo es susceptible de ser sobreseído, es decir, puede ser terminado cuando sobrevenga alguna de las causales previstas por el artículo 121 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que expone lo siguiente:

“Artículo 121.- Procede el sobreseimiento del juicio:

I. Cuando el demandante se desista del juicio;

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

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

IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor o revocado el acto que se impugna;

V. Si el juicio queda sin materia; y

VI. Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de ciento veinte días naturales, ni el actor hubiere promovido en ese mismo lapso.

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

Es así, que en los dispositivos legales antes citados, encontramos algunos de los requisitos de procedibilidad para interponer un juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como las causales que puede llevar a sobreseer el juicio una vez que ha sido admitido este.

2.1.7. La Audiencia

Como es común en los procesos contenciosos administrativos que se siguen en tribunales de la materia en las distintas entidades federativas del país, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala como objeto de la audiencia desahogar las pruebas ofrecidas y oír los alegatos de las partes.

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

Constituida la sala en audiencia pública, el día y hora señalados para ese efecto, el secretario respectivo llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la Ley deban intervenir en la audiencia, y el presidente de la Sala determinará quiénes deberán permanecer en el recinto y quiénes en lugar separado para llamarlos en su oportunidad.

Se admitirán las pruebas que estén relacionadas con los puntos controvertidos y que se hayan ofrecido en la demanda y en la contestación, así como las supervenientes. Se desecharán aquéllas que el actor debió rendir y no aportó ante las autoridades en el procedimiento administrativo que dio origen a la resolución que se impugna; salvo las supervenientes y aquellas que, habiendo sido ofrecidas ante la autoridad demandada, no fueron rendidas por causa no imputable al oferente.

En el caso de la prueba pericial la sala determinará si es necesario nombrar un tercero en discordia y, si es así, suspenderá la audiencia, fijando fecha y hora para la continuación de la misma con el dictamen del perito tercero que se hubiera designado. Las partes y las salas podrán formular observaciones y hacer preguntas a los peritos.

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

Una vez recibidas las pruebas, las partes podrán alegar por sí o por medio de sus representantes. Sobre la manera en que intervendrán las partes y sobre cómo se asentaran en el acta sus alegatos y de que las conclusiones de las partes también pueden presentarse por escrito, se recurre a los artículos 393 y

394 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicados supletoriamente en la materia.

2.1.8. La Sentencia

Si bien es cierto que el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tiene distintas formas de terminar, lo normal será que el proceso concluya con la sentencia, misma que se dictara dentro de los treinta días siguientes a aquél en el que se celebre la audiencia de ley, pudiendo pronunciarse por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados de la sala, supliendo las deficiencias de la demanda, pero siempre constreñida a los puntos de la *litis* planteada; mas, tratándose de cuestiones fiscales, se suplirán las deficiencias de la demanda a condición de que de los hechos expuestos se infiera el agravio.

Dicha sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, dentro de los treinta días siguientes a aquél en el que se celebre la audiencia de ley (artículo 124 de la Ley).

Si la mayoría de los Magistrados están de acuerdo con el proyecto, el Magistrado que no lo esté, podrá señalar que emite su voto en contra o formular su voto particular.

En caso de que el proyecto no sea aceptado por los demás Magistrados de la Sala, el Magistrado Instructor engrosará la sentencia con los argumentos de la mayoría y el proyecto quedará como voto particular.

Las sentencias que dicten las salas no. requerirán formulismo alguno, pero deberán contener:

- a) La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hubieren admitido, según el prudente arbitrio de la Sala. Las documentales públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena en los términos de esta Ley;
- b) Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlos a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;
- c) Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; y
- d) 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 quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.

Estos requisitos, que fija el artículo 126 de la ley de la materia, deben ser cumplidos por las salas en las sentencias, las cuales deben contener siempre la fijación de la controversia que se juzga, los considerandos en donde se hace el análisis de las pretensiones de las partes, así como los fundamentos jurídicos y la valoración de las pruebas rendidas.

Finalmente, la sentencia fija los puntos resolutivos a los que llega la sala juzgadora, el sentido del fallo, la forma y el plazo en que la autoridad correspondiente debe cumplir con la resolución.

En la sentencia se podrá sobreseer el juicio, reconocer la validez del acto impugnado, declarar su nulidad, ordenar reponer el procedimiento administrativo o bien señalar el plazo que se otorga a la autoridad para contestar una petición, en el caso de que se haya combatido un silencio administrativo, tal y como lo sostiene el artículo 128 de la Ley.

El artículo 127 de la ley dispone las causas de nulidad de *los* actos impugnados, entre ellas: incompetencia de la autoridad; incumplimiento y omisión de las formalidades legales, violación de la ley, o no haberse aplicado la debida, vemos:

“Artículo 127.- Se declarará que una resolución administrativa es nula cuando se demuestre alguna de las siguientes causas:

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

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

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

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

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

VI. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsa a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el acta de visita o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.”

Las sentencias del tribunal se deberán cumplir por las autoridades cuando las resoluciones sean ejecutorias; es decir, que sean definitivas o adquieran firmeza; se entenderá que la sentencia dictada es firme cuando contra ella no se haya interpuesto medio de defensa alguno para combatirla o cuando ya se hayan agotado todos los medios de defensa previstos por las leyes. El actor deberá acudir en queja ante la propia sala que haya dictado dicha resolución firme en caso de que las autoridades no la acaten.

2.1.9. Otras formas de terminación del proceso

Como ya se mencionó anteriormente, sin que llegue a dictarse sentencia el proceso puede terminarse, o sea, puede sobreseerse, de oficio o a petición de parte, por cualquiera de las siguientes causas previstas en el artículo 121 de la Ley de la materia:

“Artículo 121.- Procede el sobreseimiento del juicio:

I. Cuando el demandante se desista del juicio;

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

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

IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor o revocado el acto que se impugna;

V. Si el juicio queda sin materia; y

VI. Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de ciento veinte días naturales, ni el actor hubiere promovido en ese mismo lapso.

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

En efecto, como sucede en algunos otros tribunales, el dictado de una sentencia no necesariamente es la única forma de terminación de un proceso, pues subsiste también la del sobreseimiento, misma que opera en los casos antes señalados.

2.2. Los Recursos

La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal prevé en su título segundo, capítulo decimo tercero, los recursos de reclamación y de apelación.

De acuerdo con el artículo 137 de la Ley menciona que *“el recurso de reclamación es procedente en contra de las providencias o acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, los Presidentes de Sala o por los*

Magistrados en forma individual. También procederá en contra de los acuerdos que desechen la demanda o las pruebas, y concedan o nieguen la suspensión.”

Sin embargo también deberán considerarse entre otros, los siguientes casos que la propia ley del tribunal señala:

- Contra los actos que concedan o nieguen la suspensión o contra el señalamiento de fianzas y contra fianza;
- Contra la resolución que haga efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión a que se refieren los artículos 104 y 105.

Solo en el último caso procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior, pues es el único caso en el que se conocerá por alzada de este recurso, pues de acuerdo con las reglas generales instauradas por la ley, la reclamación se tramita y resuelve ante la propia sala de adscripción del magistrado que haya dictado el acuerdo que se recurre.

La reclamación tendrá que interponerse, con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente al que surta sus efectos la notificación correspondiente.

Conforme al artículo 136 de la ley del tribunal, se deberá dar vista del recurso a las demás partes, por un término común de tres días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, la sala deberá resolver lo conducente.

El recurso de apelación será procedente contra las resoluciones de las salas del tribunal que decreten o nieguen un sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo y las que pongan fin al procedimiento.

El término para interponer este recurso es de 10 días siguientes al día en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugne, del cual conocerá la Sala Superior, que al admitir a trámite el mismo, designará un magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por un término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga, tal y como lo sostiene el numeral 137 de la Ley.

El Magistrado Instructor dentro de los cinco días siguientes a que tenga integrado el expediente del juicio lo remitirá al Presidente de la Sala Superior.

El Presidente de la Sala Superior, al admitir a trámite el recurso designará al Magistrado Ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga.

Vencido dicho término, el Magistrado Ponente formulará el proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de sesenta días.

Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las partes podrán interponer los medios de defensa previstos en la Ley de Amparo.

Las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal pueden ser objeto de impugnación tanto en el propio Tribunal mediante los recursos procesales previstos en la Ley de la materia, como en distinta instancia Jurisdiccional, por medio del juicio de amparo. La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal contempla tres recursos: el de reclamación, el de apelación y el de revisión.

2.2.1. Recurso de reclamación

Procede el recurso de reclamación contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el presidente del Tribunal, por el presidente de cualquiera de las salas o por los magistrados, por lo que, entre otros supuestos, puede emplearse para impugnar resoluciones de los mencionados funcionarios que:

- Desechen o tengan *por* no presentada la demanda, la contestación o la ampliación a ambas.
- *Desechen* o tengan por no ofrecida alguna prueba;
- *Desechen* o *nieguen* la suspensión; y
- Concedan o nieguen el sobreseimiento en el juicio.

La Ley en comentario dispone:

“Artículo 134.- El recurso de reclamación es procedente en contra de las providencias o acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, los Presidentes de Sala o por los Magistrados en forma individual. También procederá en contra de los acuerdos que desechen la demanda o las pruebas, y concedan o nieguen la suspensión.”

“Artículo 135.- El recurso de reclamación se interpondrá con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación correspondiente, ante el Magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido. La Sala suplirá las deficiencias de los agravios expresados en el recurso, pero no su ausencia.”

“Artículo 136.- El recurso se substanciará corriendo traslado a las demás partes, por un término de tres días hábiles, para que expongan lo que a su derecho convenga.

Transcurrido dicho término, la Sala resolverá lo conducente.”

Y es así como se pretende no dejar en estado de indefensión a las partes en relación a los acuerdos dictados por el presidente del Tribunal o de cualquiera de los Magistrados de manera individual.

2.2.2. El recurso de apelación

Procede el recurso de apelación contra 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, por lo que podrán interponerlo por escrito cualquiera de las partes ante la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

Al admitir a trámite el recurso, la sala superior designará a un magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Al vencer dicho término, el magistrado ponente formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la sala superior en un plazo de quince días.

2.2.3. Efectos del proceso contencioso administrativo en el Distrito Federal

Surtirá sus efectos toda sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a partir de cuándo causa ejecutoria pues

entonces se convierte en cosa juzgada que, en consecuencia, impide que se dicte una nueva sentencia respecto del mismo caso, circunstancia que se corrobora con lo dispuesto por la fracción V del artículo 120 de la Ley de la materia que señala como una de las causas de improcedencia del juicio ante dicho órgano, *el que se promueva contra actos o resoluciones que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo.*

Una vez que las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal causan ejecutoria, quedan en posibilidad de cumplirse; el capítulo XI del título segundo de la Ley en cita previene acerca del cumplimiento de las sentencias.

2.3. Instancia de queja en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Ahora bien toda la tramitación del juicio contencioso administrativo carecería de sentido y haría nugatorio los derechos adquiridos a través de la sentencia si no existiese el medio procesal suficiente para dar cumplimiento a las determinaciones del órgano jurisdiccional en consecuencia, resultando que al día de hoy esta en tela de juicio si dicho instrumento jurídico resulta suficiente para cumplir con la finalidad para la cual fue creada, siendo motivo de análisis en el presente trabajo, su estructura.

2.3.1. Comparativo con la Ley actual

Para lograr el cumplimiento de un fallo el tribunal contaba con instrumentos poco eficaces para que las autoridades cumplan con sus resoluciones. Así, el artículo 83 de la anterior Ley que regía al Tribunal, es decir, la vigente hasta el diez de septiembre del dos mil nueve, establecía que ante una queja por

incumplimiento de una sentencia, se dará vista a la autoridad responsable por un término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga, transcurrido dicho término, la Sala resolverá si la autoridad había cumplido o no con el fallo; si no lo había hecho, la requerirá para que lo hiciera, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia le impondrá una multa de 50 a 180 veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

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

La queja también era procedente cuando las autoridades no acataban la suspensión que se había decretado respecto de un acto reclamado en juicio.

Sin embargo, la Ley que actualmente rige a este Tribunal no prevé dicho medio para hacer efectivas sus sentencias, limitándose a sostener en su artículo 133 lo siguiente:

“Artículo 133.- En caso de incumplimiento de sentencia firme, el actor podrá, por una sola vez, acudir en queja, ante el Magistrado Instructor, el que dará vista a la autoridad responsable para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Se interpondrá por escrito ante el Magistrado que corresponda, en dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la

resolución anulada, o bien, se expresará la omisión en el cumplimiento de la resolución de que se trate.

El Magistrado Instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, vencido dicho plazo, con informe o sin él, 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 cincuenta a ciento ochenta días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.”

Es evidente que en el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo pretende ser procedimiento sumario, toda vez que dada la naturaleza propia de los actos administrativos controvertidos y de las pretensiones sometidas a consideración del órgano jurisdiccional requiere la menor dilación posible en su tramitación y resolución, sin embargo, la realidad material supera la ficción jurídica y dados los cambios introducidos en la actual Ley que rige a ese Tribunal Administrativo, es claro que dicho objetivo no se satisface plenamente siendo necesario evaluar la labor desempeñada y replantear el texto legal a efecto de armonizar las necesidades de los administrados que acuden a juicio, y la protección a las garantías de legalidad y acceso a la justicia que de manera implícita se aprecian como razón de ser de los cambios al procedimiento seguido ante ese Tribunal.

CAPITULO 3

LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN MATERIA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN ALGUNAS ENTIDADES DE LA REPÚBLICA MEXICANA Y OTROS PAISES

3.1. En México

3.2. En Alemania

3.3. En Francia

3.1. En México

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

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

A este respecto, resulta importante comentar sobre algunas entidades federativas, considerando de cierta trascendencia las siguientes:

Estado de México

De manera preliminar, cabe precisar que la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México está prevista por su Constitución Política en su artículo 87 de la siguiente manera:

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

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

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, sostiene que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo estatal es un órgano autónomo y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus determinaciones, y fija su competencia en los mismos términos que la Constitución del Estado, delimitándola a las controversias en materia administrativa y fiscal, lo cual se desprende de sus artículos 201 y 202, que son de la literalidad siguiente:

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

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

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

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

I.- Amonestación;

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

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

IV.- Auxilio de la fuerza pública;

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

VI.- Los demás que establece este Código."

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

- Declarar el sobreseimiento del juicio.
- Ordenar la reposición del procedimiento.

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

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

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

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

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

- a) Una vez que la sentencia favorable al actor haya causado ejecutoria, la Sala Regional competente la comunicará a las autoridades demandadas para que le den cumplimiento, previniéndolas para que informen al respecto.
- b) Dentro de los tres días siguientes a la notificación a las demandadas, la sentencia deberá ser cumplida, o por lo menos, encontrarse en vías de cumplimiento, pues de no ser así, la Sala Regional competente, de oficio o a petición de parte dará vista a las autoridades responsables a fin de que manifiesten lo que a su derecho convenga.

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

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

por la naturaleza del asunto no sea materialmente posible dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento.

Un detalle importante de señalar es que el Código en comento contempla la facultad para que el Magistrado Instructor, cuando la naturaleza del acto lo permita, comisione a un Secretario de Acuerdos o a un Actuario para que, en ejercicio de la plena jurisdicción con que se encuentra investido el Tribunal, dé cumplimiento a la ejecutoria si no se respetó el plazo referido en el párrafo anterior.

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

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

- e) Si el servidor público continuara renuente en cumplir la resolución, la Sección de la Sala Superior podrá decretar su destitución excepto que goce de fuero constitucional, pues de ser así, la propia Sección de la Sala Superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero.

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

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

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

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

Nuevo León

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

"Artículo 63.- Pertenece al Congreso:

(...)

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

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

Al igual que en el Distrito Federal y el Estado de México, en el Estado de Nuevo León se crea un Tribunal de lo Contencioso Administrativo fuera del Poder Judicial Local, formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional, dotado de plena jurisdicción y autonomía para pronunciar sus fallos, lo que garantiza su imparcialidad para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y el Estado, los Municipios, sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal cuando estas últimas realicen funciones administrativas de autoridad. Dichos atributos se advierten de la lectura de los dos primeros artículos de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León que a la letra dicen:

"Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de facultades para conocer y resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y el Estado, los Municipios, sus

organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal cuando estas últimas realicen funciones administrativas de autoridad; el procedimiento para su resolución y ejecución: los recursos que los particulares y las autoridades podrán interponer en contra de los fallos que pronuncie."

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

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

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

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

"Artículo 88.- La sentencia definitiva podrá:

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

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

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

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

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

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

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

- Las sentencias consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante.

- Las sentencias no impugnadas o de las que habiéndolo sido, se haya declarado desierto o improcedente el medio de impugnación o el promovente se haya desistido de él, o no se continuare el recurso en el término legal.

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

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

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

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

c) Si el servidor público responsable continuara renuente en dar cumplimiento a la sentencia, el Tribunal podrá determinar lo siguiente:

- Si la ejecución consiste en la realización de un acto material ordenará su cumplimiento.
- Si el acto sólo puede ser ejecutado por la autoridad demandada, solicitará al titular de la dependencia estatal o municipal, a quien se encuentre subordinada dicha autoridad, para que conmine a ésta a cumplir con la sentencia.
- Promoverá la aplicación de la ley o el reglamento que corresponda.

d) Si no obstante los requerimientos anteriores no se da cumplimiento a la resolución, el Tribunal podrá decretar la destitución del servidor público que incumplió, excepto que se trate de una autoridad de elección, pues de ser así se procederá en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León.

Además de este procedimiento, el artículo 92 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León da existencia al recurso de Queja, mismo que es competencia de los Magistrados de las Salas Ordinarias y que conforme a las fracciones II y III del numeral de referencia es procedente:

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

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

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

Admitido el recurso, se requerirá a la autoridad renuente para que rinda informe justificado sobre la materia de la queja, dentro del plazo de cinco días hábiles, y dentro de los cinco días hábiles siguientes dictará la resolución que proceda. La falta del informe erige la presunción de ser ciertos los hechos respectivos, por lo que la autoridad se hará acreedora a una multa de 5 a 60 días de salario mínimo vigente en Monterrey, que impondrá el Magistrado que conozca de la queja.

Jalisco

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

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

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

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

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

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

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

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

"Artículo 57.- El Tribunal de lo Administrativo, es el órgano especializado del Poder Judicial del Estado, con plena jurisdicción para resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de ambos, con los particulares, además de las que surjan entre el Estado y los municipios, o de estos entre sí. El Tribunal de lo Administrativo conocerá también, de los conflictos laborales que se susciten con sus propios trabajadores.

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

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

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

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

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

Salta a la vista que conforme a lo dispuesto por este artículo, en el Estado de Jalisco pueden impugnarse ante el Tribunal de lo Administrativo, disposiciones normativas de carácter general exceptuando a las leyes que emita el Congreso local, sin embargo siguiendo la tendencia del Juicio de Amparo y conforme al principio de relatividad de las sentencias, el artículo 77 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco dispone que en estos casos la sentencia únicamente resolverá sobre la situación particular y concreta materia de la litis, limitándose a privar de sus efectos a la disposición normativa de que se trate, en beneficio de quien hubiere ejercido la acción, sin hacer declaraciones de carácter general sobre la validez de la misma.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- No fueren recurridas en los plazos y términos que señale la presente ley.
- No admitieran recurso.
- El recurrente se desista del recurso que hubiere interpuesto.

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

a) Una vez que la sentencia favorable al particular quede firme, el Magistrado, de oficio o a petición de parte, debe dictar un auto concediendo a la autoridad el término de quince días para cumplimentar voluntariamente el fallo respectivo, así como para informar acerca de dicho cumplimiento.

b) Si existieran causas que imposibiliten material o jurídicamente el cumplimiento de la sentencia, la autoridad o el tercero perjudicado lo manifestarán así al Tribunal dentro del término concedido para su cumplimentación, esto con la exposición de los hechos y alegaciones respectivas, debiendo además ofrecer las pruebas necesarias para demostrar el referido impedimento. Recibido el escrito por el Tribunal, se correrá traslado a la parte actora para que dentro del término de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que crea pertinentes.

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

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

que incluya conceptos o prestaciones distintas de las comprendidas en la sentencia.

c) De no darse el cumplimiento voluntario en el término de quince días y si no se presentare impedimento alguno para efectuarlo, se decretará la ejecución forzosa de la sentencia, de manera que, si existe un acto material que ejecutar, la Sala podrá hacerlo por sus propios medios. Si se trata de dictar una nueva resolución y la sentencia hubiese definido el sentido de la misma, el Magistrado podrá dictarla ante la rebeldía de la autoridad, dentro de un término que no excederá de cinco días. Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades en que pueda incurrir la autoridad demandada.

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

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

I.- Amonestaciones;

II.- Multa, que podrá ser hasta por el monto de ciento veinte días de salario mínimo correspondiente al municipio de Guadalajara;

III.- Arresto hasta por treinta y seis horas; y,

IV.- El auxilio de la fuerza pública.

La elección de los medios de apremio o medidas disciplinarias que deben aplicarse en un caso concreto, es facultad de quien hubiere dictado la resolución cuyo cumplimiento se pretende, o en su caso, de a quién competa el conocimiento del asunto. Para determinar la medida de apremio que corresponda se deberá tomar en consideración el tipo de resolución cuyo cumplimiento se pretende y el grado de peligro que pueda ocasionar la demora en la aplicación de la misma o, en su caso, la gravedad de la falta observada.”

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

d) Si la autoridad responsable no atendiere por dos ocasiones el requerimiento de cumplimiento anteriormente mencionado, así como el uso de los medios de apremio, se procederá a separarla del cargo, si se trata de una autoridad que no haya sido electa en forma popular. Si la autoridad hubiese sido electa popularmente, a petición de parte se expedirán copias certificadas de las actuaciones, para que la parte perjudicada por el incumplimiento promueva las responsabilidades que resulten.

e) Procede también declarar el cumplimiento sustituto en los casos en que se hayan agotado los medios de apremio y la autoridad demandada persistiere en la negativa expresa o tácita de ejecutar la sentencia.

El cumplimiento sustituto consiste en la condena a la autoridad demandada al pago de una cantidad líquida. En estos casos se requerirá a dicha autoridad, a su superior jerárquico, así como a la dependencia competente para el ejercicio del presupuesto de la entidad pública de que se trate, para que en un término de quince días realicen las gestiones necesarias para la realización del pago con cargo a la partida presupuestal correspondiente. La cantidad fijada como

indemnización causará el interés legal a partir del vencimiento del término antes citado, si no se fuese pagada.

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

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

Una vez analizados los procedimientos para lograr el cumplimiento de las sentencias con que cuentan el Estado de México, Nuevo León y Jalisco, así como los medios con que estas entidades federativas cuentan para lograr ese objetivo, creemos que tienen especial relevancia los que a continuación se exponen:

Primeramente debe destacarse que los tres Estados de la República a que nos hemos venido refiriendo, cuentan con un procedimiento de cumplimiento de las sentencias en materia administrativa que se inicia incluso de oficio por los respectivos Tribunales, sin la necesidad de la interposición de recurso o instancia alguna para tal efecto, lo cual verdaderamente tiende a agilizar la ejecución de los fallos dictados, además de que evidencia la preocupación de las legislaciones estatales para materializar el cumplimiento de estos, lo cual es el objetivo último perseguido por los gobernados que han visto afectada su esfera jurídica por actos de autoridad ilegales.

Salta a la vista el requerimiento que de oficio se realiza por los distintos Tribunales Administrativos a las autoridades responsables para que de inmediato informen acerca del cumplimiento de sus fallos.

Igualmente son de destacarse los montos de las multas impuestas a las autoridades renuentes en cumplir, ya que estos son en algunos casos notoriamente superiores a los que maneja la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo cual consideramos correcto tomando en cuenta los altos salarios de la mayoría de las autoridades.

El requerimiento al superior jerárquico inmediato de la autoridad responsable, para que conmine a ésta a ejecutar la sentencia, y no así al titular del Ejecutivo local, como en el caso de la anterior Ley de la materia del Distrito Federal, ya que por la naturaleza de las funciones de los Gobernadores de los Estados, resultaría más difícil que estos funcionarios atendieran la petición de los Tribunales y en todo caso el trámite sería más tardado.

Sin duda alguna, una de las medidas a tomar en donde los Tribunales exponen la plena jurisdicción con que están investidos es la facultad de comisionar a Secretarios de Acuerdos o Actuarios para que, si la naturaleza del asunto lo permite, den cumplimiento personalmente a los fallos correspondientes.

La emisión de una nueva resolución por parte del Tribunal, conforme al sentido que se haya precisado en la sentencia, en sustitución a la que fue declarada nula.

La orden de destituir a los servidores públicos que después de la toma de una serie de medidas por parte de los Tribunales continúen renuentes en cumplir los fallos respectivos, es por demás relevante y creemos que es una de las medidas que más efectos positivos podrían traer al Tribunal de lo Contencioso

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

La condena a las autoridades que omitan dar cumplimiento de manera expedita a las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos, para que efectúen el pago de daños y perjuicios en favor de los administrados que se vieren afectados por dicha omisión.

El cumplimiento sustituto de las sentencias en ciertos casos, resulta claramente innovador y propositivo. Es una medida que sin duda alguna, debe implementarse en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

3.2. En Alemania

Dados los elementos que envuelven la materia contencioso administrativa en el país de referencia, consideró importante hacer referencia al mismo, con la finalidad de comparar los procedimientos de ejecución que se instauran en dicha materia.

Principios del Proceso Contencioso Administrativo

En la legislación Alemana, los procesos que se siguen ante los Tribunales Administrativos pueden ser de carácter cautelar y principal.

El procedimiento principal es la regla general, mientras que el cautela constituye la excepción, sin embargo, habida cuenta de la larga duración del proceso ordinario, la tutela cautelar viene adquiriendo cada vez mas importancia.

A diferencia de nuestro sistema, en Alemania el proceso contencioso administrativo se inspira en una serie de principios, tales como la oralidad y publicidad o la audiencia.

Como en el proceso contencioso-administrativo rige básicamente el principio dispositivo, es decir, son las partes las que configuran el objeto litigioso. En lo que al inicio y al término del proceso se refiere, el Tribunal Administrativo está vinculado por las pretensiones por las partes, sobre todo de las de la parte actora.

Es característico del proceso administrativo, el *principio inquisitivo*, por cuya virtud el Tribunal indaga los hechos de oficio, el juez administrativo no está vinculado por las alegaciones o las proposiciones de prueba que formulen las partes en litigio; de igual forma al Tribunal corresponde la importante misión, de la que se hace cargo el Presidente o el ponente, de informar a los interesados, tanto en lo que hace a las alegaciones que sean de utilidad, cuanto a la exposición de los hechos y a la aportación de los medios de prueba

El Ámbito de su Jurisdicción

La jurisdicción contencioso-administrativa conoce de todos los asuntos de carácter jurídico-público que no sean de naturaleza constitucional y en tanto no estén expresamente atribuidos por ley federal o a otro orden jurisdiccional, es decir, se le atribuyen a la jurisdicción administrativa general el conocimiento de todos los asuntos jurídico-públicos.

Como en la jurisdicción ordinaria, también en la contencioso-administrativa hay remisiones especiales que habrán de tenerse en cuenta con carácter preferente, como por ejemplo, el artículo 126 de la Ley básica de los Funcionarios que dispone que todos los conflictos que surjan en el seno de una

relación funcional deberán ventilarse ante los tribunales administrativos. La noción de asunto jurídico-público se caracteriza por incluir a todos aquellos litigios en que se cuestionen las consecuencias o efectos jurídicos que derivan de la aplicación del Derecho público.

Conforme a la más reciente formulación de la teoría subjetiva, que es hoy predominante, tendrá carácter jurídico-público toda norma en la que al menos uno de los sujetos de la relación sea titular de poder público. Lo característico de un asunto público, por consiguiente, es “que siempre se ejerce poder estatal”.

La cláusula general reguladora del ámbito de la jurisdicción contenciosa excluye expresamente de su ámbito el conocimiento aquellos asuntos que tengan “carácter constitucional”. A estos efectos, el asunto no tendrá naturaleza constitucional por el mero hecho de derivarse una consecuencia jurídica de un precepto constitucional, sino sólo cuando los sujetos que participan directamente en la vida constitucional (tales como el Parlamento o el Gobierno Federal, el Parlamento de un *Land* o un diputado singular) cuestionen los poderes u obligaciones constitucionales de la Federación.

La ley reenvía a otras jurisdicciones el conocimiento de una parte importante de los asuntos de carácter jurídico-público. Entre estas remisiones pueden destacarse no sólo las cuestiones tributarias que caen bajo el ámbito de la jurisdicción financiera conforme al artículo 33 de su Ley jurisdiccional, o los asuntos sociales, que se resuelven ante la jurisdicción social, de acuerdo con el artículo 51 de su Ley, sino señaladamente ciertos litigios de carácter jurídico-público cuyo conocimiento se ha remitido a la jurisdicción ordinaria, como por ejemplo las cuestiones relativas a la expropiación forzosa y a la responsabilidad estatal o los recursos contra los actos administrativos de las autoridades judiciales.

Asimismo, ni la jurisdicción financiera conoce de todos los asuntos tributarios, ni tampoco la social de todos los problemas sociales. Así, por ejemplo, la jurisdicción contencioso-administrativa general conoce de los impuestos municipales, así como de las prestaciones sociales, de los subsidios a la vivienda y de las ayudas a la educación; y, al contrario, competen por ejemplo a la jurisdicción financiera asuntos que carecen de naturaleza tributaria en sentido estricto, como los que tienen su origen en ciertas leyes prestacionales (entre otras, la Ley de Subsidio a la Construcción de Viviendas y la Ley de Fomento de la Inversión).

Las clases de acciones y sus presupuestos especiales de procedibilidad para la obtención de una sentencia de fondo

Por contraste con otros sistemas de justicia administrativa, como lo es el nuestro, el ordenamiento alemán no cuenta con una sola clase de acción, sino que posee toda una suerte de demandas o acciones, que se deducirán según las pretensiones del actor y cuya admisibilidad se condiciona también a requisitos diversos.

La Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa general regula expresamente una serie de acciones, pero tampoco agota todas las posibilidades de impetrar justicia que asisten al demandante.

El proceso administrativo distingue entre las acciones constitutiva, de prestación y declarativa.

La acción constitutiva tiene por objeto la fundamentación, supresión o modificación de una relación jurídica; la prestacional se dirige a la consecución de una pretensión de hacer, dejar hacer o de abstención; y la acción declarativa aspira a una clarificación de una relación Jurídica. El sistema de acciones de la

Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, sin embargo, se sigue diversificando, así, la forma más importante de acción constitutiva que se regula es la impugnatoria o de anulación y como forma autónoma de demanda prestacional la Ley ha creado la acción para que se condene a la Administración a dictar un acto que ha denegado u omitido.

Los cinco procesos más importantes son los siguientes: el de la acción impugnatoria; el de la acción de condena a dictar un acto; la demanda general de prestación; la declarativa; y el procedimiento para el control de las normas.

a) La acción impugnatoria o de anulación

La acción impugnatoria es la que procede cuando lo que se pretende no es sino la anulación de un acto administrativo, entendiéndose por tal a toda disposición dotada de *imperium* y emanada de la autoridad por medio de la cual se producen efectos jurídicos en el caso concreto, que trascienden la esfera interna de la Administración.

De ahí que la acción anulatoria puede tener por objeto la impugnación de medidas muy diferentes, tales como la interdicción del ejercicio de una actividad empresarial; la prohibición de reunión; o la aprobación del planeamiento de una carretera.

También procede la acción impugnatoria cuando se pretende impugnar un acto administrativo que no se dirige directamente frente al actor sino a un tercero al que favorece, mientras que es al actor al que perjudica (son los llamados actos administrativos con doble efecto o efectos para terceros), por ejemplo: la acción que asiste a los vecinos en materia urbanística o la que pueden ejercer los que concursan a una subvención o a una plaza de funcionario, en estos asuntos hay que examinar escrupulosamente la legitimación para recurrir.

En este sentido, estará legitimado para impugnar únicamente aquel que pueda alegar la vulneración de sus derechos; de acuerdo con la interpretación dominante, basta, sin embargo, *que la violación de los propios derechos parezca posible según las alegaciones del actor*, (es la denominada teoría de la posibilidad).

En otros términos, sólo carecerá de legitimación activa si “de modo manifiesto e inequívoco, esto es, desde cualquier punto de vista, no existen o no pueden reconocérsele los derechos que alega el recurrente”. Si han sido o no de hecho efectivamente lesionados, es algo que cae ya en el terreno de la justificación material de la demanda.

Una vez cumplidos los restantes presupuestos de procedibilidad para obtener una resolución de fondo, el Tribunal tiene que analizar la justificación material de la acción que se estimara siempre que el acto administrativo sea ilegal y lesione los derechos del actor. Cuando se trate de actos administrativos discrecionales, el tribunal habrá de revisar si se han superado los límites de la potestad discrecional o se ha hecho un uso de ella con fines distintos para los que fue conferida. También será ilegal el acto administrativo cuando sea indeterminado o infrinja el principio de proporcionalidad.

En su resolución estimatoria, el juez anula el acto impugnado y, en su caso, la resolución del propio recurso administrativo. De una estimación parcial se sigue una anulación igualmente parcial. Si el acto administrativo ya ha sido ejecutado, el tribunal podrá acordar, a petición del interesado, la supresión de sus efectos.

b) La demanda de imposición o de condena a dictar un acto

La acción o demanda de imposición tiene por objeto condenar a la Administración a que dicte un acto administrativo. Se distinguen dos variantes:

la que se dirige, en primer término, contra la negativa a dictar un acto, y, en segundo lugar, la que se interpone contra la inactividad de la Administración.

El primer supuesto tiene lugar cuando la Administración se niega a dictar un acto que le ha sido solicitado (por ejemplo, el otorgamiento de una licencia urbanística); el segundo, en cambio, cuando no dicta resolución alguna en un tiempo razonable, sin que medie para ello razón suficiente o, en otros términos, no dicta siquiera un acto administrativo denegatorio.

La acción entraña incidentalmente la pretensión anulatoria de tal resolución denegatoria, sobre lo que, en efecto, se pronuncia expresamente la mayor parte de los tribunales en caso de que triunfe el actor. Por tanto, esta acción, que se interpone contra la denegación o negativa a dictar un acto, contiene al mismo tiempo un elemento anulatorio.

En esta acción el demandante debe invocar la lesión en sus derechos como consecuencia de la denegación u omisión del acto administrativo. En caso de que el actor hubiera solicitado un acto administrativo declarativo de derechos y la Administración no le haya respondido a su petición, puede afirmarse, como regla general, que existe legitimación para recurrir.

Para interponer la demanda de condena o imposición rige el mismo plazo que para la anulatoria: cuando la resolución del recurso administrativo tenga lugar en tiempo y forma, el plazo es de un mes y, en caso contrario, de un año.

Para poder interponer la acción por inactividad, el recurrente debe esperar un tiempo razonable (al menos tres meses), siempre que no concurra alguna circunstancia especial que pudiera justificar un plazo más breve.

La acción ha de fundarse en que la denegación o la omisión, además de ser ilegal, lesiona los derechos del actor.

c) *La acción o demanda general de prestación*

La acción general de prestación procede cuando el actor no pretende la producción de un acto administrativo, sino una prestación cualquiera de la Administración.

La demanda o acción general de prestación persigue, por una parte, la realización de una concreta actividad: desde el pago de una cantidad dineraria, o la emanación de una declaración administrativa de voluntad, hasta la revocación de una manifestación oficial; por otro lado, también tiene por objeto oponerse a una acción administrativa futura para que no se preste.

La acción se funda en que el actor tiene derecho a la prestación de la actividad solicitada o bien a su omisión

d) *La acción declarativa*

La acción declarativa por lo general es la pertinente cuando lo que se cuestiona es la existencia o inexistencia de una relación jurídica. Por "relación jurídica" se entiende aquella relación que resulta de la aplicación de una norma jurídica a un determinado supuesto de hecho ya identificado, es decir, suficientemente definido, por ejemplo: si la Administración pone en tela de juicio la nacionalidad alemana de una persona, ésta podrá recabar de los Tribunales administrativos la declaración de su nacionalidad.

La acción declarativa estará fundada siempre que, de acuerdo con la pretensión del actor, se cuestione la existencia de una relación jurídica, la cual se basa en que el acto administrativo sea nulo así como en que el acto administrativo (primero impugnado y ulteriormente ejecutado) fuera ilegal en el momento de dictarse y hubiera lesionado los derechos del actor.

La ejecución de las resoluciones judiciales en el proceso administrativo

Las sentencias estimatorias de una acción impugnatoria o declarativa no requieren de ulteriores actos de ejecución, puesto que constituyen o declaran directamente la situación jurídica. Distinta es la situación de las sentencias de contenido prestacional o de condena o imposición a dictar un acto por las que se imponen órdenes o medidas en contra de la Administración.

En términos generales, por lo que a la sustanciación de la ejecución forzosa se refiere, la Ley de lo Contencioso-Administrativo contempla algunas normas especiales: regula la ejecución de créditos contra la Administración; la ejecución de sentencias que obligan a la Administración a la eliminación de los efectos de actos administrativos ilegales ya consumados o a la producción de un acto administrativo; e igualmente también regula la ejecución de medidas dictadas en el procedimiento sumario.

En materia de obligaciones sólo se ha previsto la intimación, la liquidación o la multa coercitiva.

En la práctica, la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración carece de relevancia, puesto que los casos en que la Administración no se apresta a cumplir la resolución jurisdiccional son absolutamente infrecuentes.

Lo anterior debido a que si se produce una dilación, las autoridades responsables incurrirían en la infracción de un deber oficial, de tal modo que la Administración, si el funcionario resulta culpable, podría quedar sujeta a responsabilidad civil y tendría éste que hacer frente por su parte a la pertinente indemnización.

Es evidente el avance en la legislación alemana en materia de la ejecución de sus sentencias, de tal suerte que no sufren el problema que abordamos en este trabajo, es decir, la renuencia en el incumplimiento de sus fallos.

3.3. En Francia

Al igual que en Alemania, en el país de Francia se implementan métodos para la ejecución de las sentencias en materia contencioso administrativa que pueden resultar interesantes de comparar con el sistema que nos ocupa.

El proceso administrativo

En el ámbito territorial que analizaremos es decir, el sistema en Francia, sucede una cuestión interesante, pues el juez administrativo no es el único juez de la Administración; ya que ésta es también, en muchas de sus actividades, susceptible de ser enjuiciada ante las jurisdicciones ordinarias, ya sea por tratarse de actividades que, por su naturaleza, se considera que deben ser atribuidas a estas jurisdicciones, como lo es el estado civil, capacidad de las personas, nacionalidad, entre otras; o de actividades demasiado próximas al Derecho privado que a su juicio no merecen un tratamiento especializado por un juez administrativo, por ejemplo intervenciones en el sector industrial o comercial, en el sector social, contratos privados de la Administración, gestión del patrimonio privado, etc.

No trataremos aquí el control jurisdiccional de la Administración por el juez ordinario, que obedece esencialmente a un régimen de Derecho privado ordinario, pues lo que nos interesa es el proceso meramente administrativo

Las clases de recursos contenciosos

Conviene destacar en primer término que los recursos contenciosos pueden siempre estar precedidos o acompañados de recursos administrativos, pero ésta no es una regla obligatoria, excepción hecha, fundamentalmente en caso de reclamaciones por responsabilidad, de la exigencia de una “decisión previa”, cuyo objeto es verificar si existe realmente litigio entre la Administración y el administrado.

En este caso, la clasificación más común de los recursos contenciosos, se da en función de las pretensiones de las partes y de los poderes correlativos atribuidos al juez, y así tenemos que los más conocidos son los recursos de *anulación* y los recursos de *plena jurisdicción*, sin embargo cabe mencionar que existen otros cuya utilización efectiva es más limitada.

Los recursos de anulación o recurso por exceso de poder

El recurso por exceso de poder está justamente considerado como la base del contencioso-administrativo francés, el cual en efecto, se trata de un contencioso de anulación por excelencia, ya que diseña la acción por la que un administrado solicita al juez administrativo la invalidez de un acto administrativo en cuanto ilegal, es un recurso objetivo dirigido contra un acto, y no de un recurso que ponga en juego un derecho subjetivo del administrado, opera incluso cuando no haya sido previsto expresamente, y es la garantía principal contra la ilegalidad, dado que sanciona con la nulidad (retroactiva) los actos administrativos juzgados ilegales, sea cual fuere su rango en la jerarquía administrativa.

Únicamente a él escapan los actos llamados de “gobierno”, que recogen las relaciones entre el Gobierno y los restantes poderes públicos constituidos, o con otros Gobiernos, y las medidas denominadas “de orden interno”, las cuales

se supone que no pueden afectar negativamente a los derechos de los administrados en relación con las necesidades de funcionamiento de ciertas instituciones administrativas.

El desarrollo de los medios de anulación de un acto administrativo unilateral ha permitido al juez competente (Tribunales Administrativos o Consejo de Estado, según la naturaleza del acto), hacer del recurso por exceso de poder el instrumento más importante ante la lucha contra la arbitrariedad administrativa, sin embargo algunas veces presenta signos de debilidad, entre los cuales destacan la lentitud de la reacción del juez y el carácter casi inoperante de anulaciones demasiado tardías.

Los recursos de plena jurisdicción (o de pleno contencioso)

Son más frecuentes y desde luego diversos, siendo su característica común la de permitir al juez ir más allá de la simple anulación del acto y sancionar los comportamientos irregulares de la Administración, ya sea acordando indemnizaciones por daños y perjuicios; sustituyendo a la Administración para adoptar una medida conforme a Derecho o proclamando los resultados de unas elecciones en lugar de los órganos normalmente competentes; etc.

Los más conocidos son los recursos en materia de contratación, relacionados con el otorgamiento o con las modalidades de ejecución de los contratos administrativos y los recursos por responsabilidad extracontractual; todos ellos nutren regularmente el contencioso administrativo.

La instrucción del proceso administrativo

El proceso administrativo comporta reglas que conviene seguir para asegurar su buen desenvolvimiento, las cuales son recogidas en diversos textos normativos de los cuales el más importante es el Código de los Tribunales Administrativos y de los Tribunales Administrativos de Apelación.

Centraremos nuestra atención en las líneas generales que rigen el procedimiento y que se refieren al modo de conocimiento *del* juez, a la instrucción, al enjuiciamiento y a las vías de recurso.

El modo de conocimiento del juez

El juez no conoce de oficio sino a instancia del recurrente (que normalmente es un administrado, pero que puede ser a veces una persona pública).

También existe la regla de la “decisión previa” la cual se impone al recurrente para autenticar la existencia de un verdadero litigio que justifique la intervención jurisdiccional, pues si un acto es atacado por la vía del recurso por desviación de poder, la cuestión concluye en sí misma (basta con esperar la decisión).

Si se trata de un recurso de plena jurisdicción, y especialmente de un recurso por responsabilidad, conviene provocar un acto previo que, en ausencia de respuesta, será considerado con el transcurso de cuatro meses como denegación presunta, conocida por nuestro derecho como “negativa ficta”.

El plazo de interposición del recurso es en principio de dos meses, a contar desde la notificación o desde la publicación del acto. Puede prolongarse si ha existido recurso administrativo interpuesto en el plazo del recurso contencioso.

No obstante, en el contencioso de indemnización el plazo no transcurre a no ser que la desestimación hubiera sido expresa.

El modo de presentación de un recurso jurisdiccional está sujeto a especiales formalidades si bien es necesario que el escrito contenga los hechos y fundamentos que amparan la petición, es posible otro tipo de regulaciones en Tribunales y en instancia, a veces las normas imponen la postulación (recurso de pleno contencioso).

La instrucción

Obedece a los tres grandes principios del proceso contencioso administrativo:

Principio contradictorio: las partes del proceso administrativo podrán responder a toda argumentación susceptible de influir en la resolución del proceso. Los escritos, piezas y documentos sometidos al juez deben serles comunicados y disponer del tiempo necesario para contestarlos.

Principio inquisitivo: el proceso administrativo se encuentra bajo la dirección del juez, el cual, participa activamente en la búsqueda de las pruebas, impartiendo órdenes adecuadas a la Administración como por ejemplo, la invitación a exponer las razones de hecho y de Derecho de la decisión cuestionada.

Principio de no oralidad: el procedimiento contencioso administrativo se realiza mediante el intercambio de escritos, piezas y documentos. Las intervenciones orales tienen poca cabida en él.

El fallo

Los pronunciamientos se producen en sesión pública, por un Tribunal de composición colegiada, precedidos por las conclusiones del Comisario del Gobierno, que informa conforme a Derecho.

Como sucede en nuestro sistema, el juez no puede resolver más allá de las pretensiones recogidas en la demanda, pero sus poderes varían según el tipo de recurso.

Su decisión se beneficia en todo caso de la fuerza de la cosa juzgada, tras el agotamiento de las vías de recurso, lo que obliga tanto a la Administración como a los particulares a ejecutarla y a no presentar de nuevo recursos similares.

Las vías de recurso son: la apelación (ante los Tribunales Administrativos de Apelación si se trata de resoluciones adoptadas en materia de recurso de plena jurisdicción; o ante el Consejo de Estado si se trata de resoluciones adoptadas en recursos por desviación de poder); y la casación administrativa (únicamente ante el Consejo de Estado).

La apelación no tiene efectos suspensivos pero sí un efecto devolutivo que permite al juez de apelación retomar el asunto en su integridad, y ejercer el poder de avocación (que permite al juez de apelación tratar los puntos no examinados en la anterior instancia).

La casación sólo se admite a trámite tras el examen del recurso por una comisión especializada, llamada "Comisión de Admisión de los Recursos de Casación"; sólo pueden cuestionarse los fundamentos de Derecho que hubieran servido para la resolución del litigio (generalmente, un Tribunal Administrativo de Apelación), y puede desembocar en una decisión inmediata del asunto.

Pero no basta con que se dicte Justicia; también debe ser ejecutada la sentencia.

La ejecución de las decisiones judiciales

La ejecución de las decisiones judiciales recaídas contra la Administración es hoy en día objeto de vivas controversias. Así en este apartado examinaremos los procedimientos utilizados para inducir a la Administración a ejecutar las decisiones de condena, abordando posteriormente los problemas en la ejecución de sentencias condenatorias.

Los modos de ejecución de las decisiones judiciales

Debe suponerse que en un Estado de Derecho la Administración está obligada a ejecutar las decisiones judiciales que la condenan.

Cabe señalar que en Francia el juez no dispone del poder de dictar ejecutorias frente a la Administración, incluso para ordenarle el respeto de la cosa juzgada. Según una fórmula tradicional en las sentencias, “el juez administrativo no está cualificado para dirigir exhortas a la Administración”, o mejor dicho no se incluyen entre los poderes del juez administrativo el de exhortar a una autoridad administrativa.

Sean cuales fueren las razones teóricas e históricas que justificarían semejante razonamiento (ninguna de ellas resulta convincente), se le prohíbe al juez administrativo desplegar su autoridad al servicio de la ejecución de las decisiones que adopte lo cual ya es un primer elemento de debilidad del sistema existente en el Derecho francés; actualmente, sin embargo, parece

producirse una evolución favorable a una mayor consideración de las exigencias de la justicia.

A) Los métodos clásicos

Para sancionar la actitud de las autoridades administrativas que se nieguen a ejecutar las decisiones judiciales recaídas contra ellas, o que retrasen abusivamente esta ejecución, el Consejo de Estado utilizó diversos medios de eficacia no obstante limitada:

- Anulación de la negativa de ejecución por violación de la cosa juzgada.
- Concesión de indemnizaciones por daños y perjuicios a la víctima de la inejecución.
- Indicaciones precisas en el propio pronunciamiento respecto de sus modos de ejecución.
- Posibilidad de los Ministros interesados de acudir al Consejo de Estado para solicitar las aclaraciones necesarias sobre el modo de ejecutar la decisión de una jurisdicción administrativa (Decreto de 30 de julio de 1963, modificado por el Decreto de 28 de enero de 1969, Y posteriormente por el Decreto de 2 de septiembre de 1988).
- Posibilidad para el administrado beneficiario de una decisión judicial de señalar a la Sección de Informes y Estudios del Consejo de Estado las dificultades que le impiden la obtención de la ejecución de la decisión.

Pero todos estos métodos son en definitiva poco constructivos y su eficacia es muy relativa si la Administración está determinada a no proceder a la ejecución de los enjuiciamientos que no le convienen.

B) Los nuevos métodos

Deberíamos decir “relativamente nuevos”, dado que algunos de ellos datan ya de hace treinta años.

a) El recurso al Mediador de la República

El *ombudsman* francés (en realidad sus poderes son menores que los de sus homólogos de Europa del Norte), fue creado mediante la Ley de 3 de enero de 1973, confiriéndole el poder de ordenar al organismo que se niega a ejecutar una decisión judicial recaída con fuerza de cosa juzgada que se avenga a ella en el plazo que se le fije y si el requerimiento no se cumple, el incidente será mencionado en el informe anual del Mediador publicado en el Boletín Oficial.

No es posible afirmar que la presión ejercida en este caso sobre las autoridades administrativas sea de las más fuertes.

b) El establecimiento de una *astreinte*

Las *astreintes* son probablemente el mejor procedimiento para obligar a la ejecución de una resolución judicial, pero sólo se emplea en Derecho francés con cierta timidez, y la ley que la creó de 16 de julio de 1980, no le ha conferido el carácter de *astreinte* judicial.

En principio la *astreinte*, es decir, la condena al pago de una suma a tanto alzado por día de retraso debidamente comprobado, puede servir para la ejecución de todas las decisiones judiciales que emanen de una jurisdicción administrativa, y en particular de las sentencias anulatorias. Se hizo extensiva por la Ley de 30 de julio de 1987 a la ejecución de las decisiones judiciales contra particulares encargados de la gestión de un servicio público.

Pero es el procedimiento de imposición de la *astreinte* el que parece suscitar ciertas reservas, en efecto, únicamente el Consejo de Estado puede conocer de una solicitud de *astreinte*, pudiendo conocer de oficio, en caso de inejecución de una decisión judicial, por mediación de los Presidentes de los Tribunales Administrativos de Apelación.

Las partes que padezcan la negativa de ejecución de una sentencia condenatoria de la Administración deben aguardar la expiración de un plazo de seis meses, pudiendo solicitar antes de dicho término la ejecución de la resolución de la que son beneficiarios, pero ello a riesgo de perder el beneficio de la *astreinte* si se encuentran con una denegación expresa.

Tras la instrucción (si hay lugar), la Sección de Informes y Estudios del Consejo de Estado entra en contacto con la Administración implicada, si no obtiene satisfacción en este nivel, la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado impondrá la *astreinte*, sin embargo, sólo lo hará cuando la Administración condenada demuestre una evidente mala fe, fijando él mismo el importe de la *astreinte*, el cual no constituye un derecho de beneficio de la parte insatisfecha.

La *astreinte*, de no producir efecto, se verá seguida de otras medidas tal vez más eficaces.

C) El pago de las condenas pecuniarias

La Ley de 16 de julio de 1980 ha previsto nuevos procedimientos para cuando se trate de condenas pecuniarias dictadas contra una Administración tanto por el juez administrativo como por el juez ordinario.

A reserva de que dichas condenas se vean investidas de la fuerza de cosa juzgada, es decir, que ya no sean susceptibles de recurso ordinario, y que se encuentren debidamente cuantificadas, el procedimiento de pago sólo afecta a las colectividades públicas en la medida en que escapan de las vías de ejecución del Derecho privado y principalmente del embargo de sus bienes muebles e inmueble.

Como es lógico, el Estado es el principal afectado desde el momento en que es frecuentemente condenado al pago de sumas de dinero, disponiendo de cuatro vías de libramiento de las sumas de las que es deudor (será un inconveniente, en el caso de insuficiencia de créditos, encontrar los recursos necesarios según los principios del Derecho presupuestario, en un plazo de seis meses desde la notificación de la decisión de condena).

En el caso de negativa al libramiento, que impide al contable proceder al pago, el acreedor se dirigirá directamente a este último, cuya negativa no justificada podría desembocar en una condena acompañada de una *astreinte*.

Tratándose de otras personas públicas, los procedimientos son menos directos. A falta de ejecución de las condenas pecuniarias que les afecten en el plazo de cuatro meses, corresponde a la autoridad estatal encargada del control, proceder al mandamiento, es decir, al libramiento de las sumas adeudadas, y eventualmente forzar a las personas públicas afectadas a la provisión de los recursos suficientes, so pena de utilizar la inscripción de oficio en su presupuesto.

La negativa a intervenir frente a las colectividades o establecimientos públicos condenados entrañaría la responsabilidad del Estado (por falta grave).

Los problemas por la inejecución de las decisiones judiciales

La inejecución (o ejecución tardía) de las decisiones judiciales que condenen a la Administración no desaparecerá de un día para otro. Las medidas adoptadas por el Decreto de 15 de mayo de 1990 mejorarán ciertamente el funcionamiento del sistema, pero sería inútil creer que tendrán un efecto decisivo. Se ha constatado un incremento sensible de las reclamaciones interpuestas frente a Sección de Informes y Estudios del Consejo de Estado, incluso cuando, globalmente, el fenómeno de la inejecución ha padecido una escasa ampliación (aproximadamente, el 5% de las decisiones recaídas).

Pero lo que amenaza con empañar la imagen de la Justicia administrativa es el impacto psicológico de la negativa a la ejecución, y el hecho de que la Administración permanezca en impunidad.

En cierta medida se relaciona con la eclosión del contencioso administrativo y la desaparición de una cierta pedagogía republicana, fenómeno que por otra parte afrontan más las autoridades locales beneficiarias de la descentralización que las autoridades del Estado. Resulta significativo que el 40% de las reclamaciones interpuestas ante el Consejo de Estado afecten a las entidades locales, como si el simple hecho de ser elegidos, democráticamente dispensara a los representantes de estas colectividades una evasión de la fuerza de la cosa juzgada.

Observemos igualmente que los administrados son más sensibles a la inejecución de las condenas pecuniarias que a las de resoluciones anulatorias de actos unilaterales, pues muy a menudo la anulación, que a veces entra en

escena demasiado tarde, contiene en sí misma una satisfacción suficiente para el recurrente que no intenta prolongar sus efectos frente a las autoridades competentes.

Conviene añadir que numerosas reclamaciones por inexecución de las decisiones judiciales provienen de agentes públicos. Las dificultades son a veces, en efecto, de orden práctico, y no traslucen necesariamente la mala fe de la Administración encargada de ejecutar los pronunciamientos.

Entre los elementos más frecuentemente planteados por los observadores, los motivos de inexecución de las decisiones judiciales se subdividen en dos grandes categorías, a saber:

Ciertas condenas pecuniarias (no cubiertas con seguros) son demasiado pesadas para la entidad condenada, que debe adoptar medidas excepcionales e incluso en ocasiones solicitar una ayuda específica del Estado.

Por otro lado, tenemos **las razones de orden psicológico**, las cuales ocurren en otro orden de cosas que la Administración es mala perdedora y rechaza (sin decirlo expresamente) una condena que considera injusta, sobre todo si esta condena reviste connotaciones personales o políticas, lo que puede con alguna frecuencia ocurrir (en el nivel local, particularmente).

Por lo tanto, las maniobras de retraso o esquivo frenan o paralizan la ejecución de la cosa juzgada, pero probablemente, es más frecuente que cuando la condena sea dictada en primera instancia, la perspectiva de obtener satisfacción en apelación, incite a las autoridades afectadas a aguardar las resoluciones en vía de recurso, por lo cual un proceso puede durar varios años antes de estar definitivamente juzgado por las instancias de recurso; en materia pecuniaria, además, la Administración teme a menudo no poder ser

reembolsada si gana en apelación, y en consecuencia no da muestras de una diligencia particular.

CAPITULO 4

IMPLEMENTACIÓN DE UN INCIDENTE DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

4.1. Apuntes Básicos

4.1.1. Concepto de incidente

4.1.2. Clases de incidentes

4.2. Incidente de Ejecución de Sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

4.2.1. Requisitos de Procedencia

4.2.2. Instancia Competente

4.2.3. Tramitación

4.2.4. Resolución

4.2.5. Sanción

4.1. Apuntes básicos

A manera de introducción, abordaremos de manera general el tema relacionado con los incidentes, desde distintos conceptos, clasificaciones, etc.

4.1.1. Concepto de Incidente

Los incidentes pueden ser considerados como eventuales subprocedimientos o elementos modulares (en tanto que se pueden integrar y conformar como un todo al proceso judicial que es de mayor envergadura).

Metafóricamente los incidentes pueden concebirse como un bucle o rizo que se da dentro de la estructura lineal del procedimiento judicial. Para Carnelutti *"...son como un obstáculo en las carreteras; es necesario echarlo fuera si se quiere que el proceso prosiga... Los incidentes son a menudo como unas malas hierbas que invaden el campo, que amenazan la cosecha si no son extirpadas."*¹⁸

Dicho en otras palabras, es el acontecimiento, tema, circunstancia o accidente que sobreviene en el curso de un asunto.

Es así que el concepto puede ser ambiguo, ya que por incidente se concibe tanto la figura procedimental como la causa o razón que la provoca, que puede provenir de un obstáculo, circunstancia, dificultad, problema, cuestión controvertida, litis accesoria o secundaria; pero que afecta o incide sobre el mérito o fondo de la controversia.

El Diccionario Espasa Calpe señala lo siguiente:

¹⁸ CARNELUTTI, Francesco, Derecho Procesal Civil y Penal, México, Harla, 1998, p. 124

“Incidente. Procedimiento o conjunto de actos necesarios para sustanciar una cuestión incidental.

Cuestiones incidentales. Son las que, siendo distintas de las que constituyan el objeto principal del pleito, guarden con éste relación inmediata, así como las que se susciten respecto de presupuestos y requisitos procesales de influencia en el proceso.”¹⁹

En este sentido, Arellano García dice que: “...los incidentes son toda cuestión controvertida que surge dentro del proceso como accesoria de la controversia principal.”²⁰

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 o que pueda provocar que el juicio llegue a quedar sin materia.

Doctrinalmente existen varias expresiones del tema.

A ese respecto, Guillermo Cabanellas considera lo siguiente:

“INCIDENTE. Del latín *incidens, incidentis*, que suspende o interrumpe, de *cedere*, caer una cosa dentro de otra. En general, lo casual, *imprevisto* o fortuito. Acontecimiento o suceso. Cuestión. Altercado.”²¹

¹⁹ Diccionario jurídico Espasa, Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 820

²⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Teoría General del Proceso, 9ª Edición, Porrúa, México 2000, p.129

²¹ CABANELLAS, Guillermo y ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Luis, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, Heliasta, 12ª Edición, Buenos Aires, Argentina 1979, página 681

Eduardo Pallares por su parte, opina que:

“Incidentes y sus *diversas* clases.- Se entienden por incidentes, las cuestiones que surgen durante el juicio y que tienen relación con la cuestión litigiosa principal o con el procedimiento.”²²

José Becerra Bautista considera sobre el tema que:

“Incidente. (Del latín; *incidere*, que significa sobrevenir, interrumpir, producirse). Procesalmente, los incidentes son procedimientos que tienden a *resolver controversias* de carácter *adjetivo* relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal.”²³

Cipriano Gómez Lara dice que son eventualidades procesales que comprenden los accidentes de realización incierta o conjetural que puede sufrir el proceso en su *desenvolvimiento* y desarrollo.²⁴

A manera de conclusión podemos decir que los incidentes, por lo general, son:

- Un mini-proceso en forma de juicio.
- En el que se satisfacen las formalidades esenciales del procedimiento tales como:

-Emplazamiento y transparencia procesal.

-Alegar.

-Probar.

-Resolución legal del conflicto.

²² PALLARES, Eduardo, Derecho Procesal Civil, 4ª Edición, Porrúa, México 1971, p. 104.

²³ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1984, p. 66.

²⁴ Op. Cit. P.263

- Que se dan dentro de un proceso principal.
- Cuya finalidad es resolver algún obstáculo de carácter procesal o controversial.
- Excepcionalmente de fondo o sustantivo.
- Que impide o dificulta la tramitación o ejecución del juicio principal, o,
- Que pueda provocar que el juicio constitucional llegue a quedar sin materia.

4.1.2. Clases de Incidentes

En este sentido, haremos una clasificación de los incidentes en dos rubros: los de especial pronunciamiento y los de previo y especial pronunciamiento.

ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO.- Cabanellas al referirse a las categorías de incidentes dice que son de especial pronunciamiento los siguientes:

“Y de sólo especial pronunciamiento, los que no oponen obstáculos a la tramitación de la cuestión principal, ni suspenden el trámite inicial.”²⁵

Pallares al referirse a esta modalidad de incidentes comenta lo siguiente:

“En los juicios ordinarios son incidentes de especial pronunciamiento, el de incompetencia, falta de personalidad del actor, conexidad de las

²⁵ CABANELLAS, Guillermo y ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Luis, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, Heliasta, 12ª Edición, Buenos Aires, Argentina 1979, página 681

causas, litispendencia, nulidad de actuaciones por falta de emplazamiento y en los demás casos previstos por el artículo 78 del Código de Procedimientos Civiles.

En los juicios sumarios la litispendencia y la conexidad de las causas así como la falta de personalidad, no suspenden el curso del juicio.”²⁶

PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO.- Guillermo Cabanellas al abordar esta modalidad de incidentes comenta:

“Toda cuestión que exija un pronunciamiento especial es incidente. En cuanto a sus efectos, los incidentes pueden resultar de *previo* y especial pronunciamiento, los que impiden la prosecución del juicio principal y se substancian en la misma pieza de autos.”

“INCIDENTE DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO. Todo aquel que, por *servir* de obstáculo a la continuidad del pleito, se substancie en la misma pieza de autos, pero dejando mientras tanto en suspenso la demanda principal. Además de los determinados para otros juicios en el mismo texto, o en leyes especiales, pertenecen a esta clase: 1o La nulidad de actuaciones o de alguna providencia. 2o. El relativo a la personalidad de cualquiera de los litigantes o de sus procuradores, por hechos ocurridos después de presentada la demanda. 3o. Cualquier otro que ocurra durante el pleito y sin cuya previa resolución fuere absolutamente imposible, de hecho o de derecho, la continuación de la demanda principal.”²⁷

²⁶ PALLARES, Eduardo, Derecho Procesal Civil, 4ª Edición, Porrúa, México 1971, p. 104 y 105.

²⁷ CABANELLAS, Guillermo y ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Luis, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, Heliasta, 12ª Edición, Buenos Aires, Argentina 1979, página 681 y 682.

Por su parte, Pallares dice lo siguiente:

“Además de esta división se clasifican en incidentes o artículos de previo y especial pronunciamiento que paralizan el curso del juicio y, naturalmente, deben resolverse antes de que se pronuncie la sentencia definitiva y los que no tienen tal carácter se sustancian juntamente con el juicio.”

Derivado de lo anterior, podemos concluir que la diferencia entre uno y otro es, en el caso de los de especial pronunciamiento, la posibilidad de resolver el incidente sin suspender el trámite principal, y en el caso de los de previo y especial pronunciamiento, no existe dicha posibilidad, pues la sentencia principal depende del sentido del fallo del incidente.

4.2. Incidente de Ejecución de Sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Una vez concluida la “queja” sin que se obtenga el cabal cumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad responsable, de oficio o a instancia de parte puede iniciarse la tramitación del Incidente de Inejecución que se ventila substancial y primordialmente ante la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para ello, es necesario que la Sala Ordinaria que haya conocido del juicio en primera instancia, declare de manera expresa que la ejecutoria no quedó cumplida, no obstante haber tramitado la queja respectiva, para lo cual deberá emitir un proveído en el que se haga una relación del acto reclamado, el sentido y alcance de la sentencia, explicando de manera pormenorizada en qué consiste el cumplimiento omitido, las diversas gestiones conducentes a obligar

a la autoridad responsable al acatamiento de lo ordenado en la sentencia y el nulo resultado de tales requerimientos.

De tal suerte que el objetivo primordial es obtener el cumplimiento cabal de la sentencia y la restitución en el goce de los derechos indebidamente afectados por el accionante, sea de manera directa, o incluso a través de un cumplimiento sustituto.

4.2.1. Requisitos de Procedencia

La condición básica *sine qua non*, es la existencia de una sentencia que haya declarado la nulidad del acto controvertido, y que la misma haya causado estado, que las autoridades responsables hayan sido correctamente notificadas de dicho fallo, y que la Sala Instructora haya determinado que la sentencia esta incumplida no obstante haberse intentado y agotado el tramite de la queja respectiva.

En este sentido, la procedencia del incidente de inejecución de sentencias ante el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal depende de que haya una ausencia en el cumplimiento de la sentencia –si es que el acto declarado nulo es de naturaleza positiva- o una total persistencia de la autoridad en su conducta omisiva –si el acto reclamado es de carácter negativo.

4.2.2. Instancia Competente

Para el caso de que se declare incumplida la sentencia, el Magistrado Instructor remitirá los autos del juicio de nulidad a la Sala Superior a efecto de que ésta

última resuelva lo conducente en relación al incidente de inejecución en referencia.

De esta manera, la Sala Superior conminará a la autoridad o autoridades responsables a efecto de que cumplan con el mandamiento de la sentencia respectiva, decidir si el incumplimiento es o no inexcusable y dictar las medias necesarias para que restituya al actor directamente o incluso de manera sustituta.

Para el caso de que persista el desacato e incumplimiento de las autoridades responsables, la Sala Superior formulará un nuevo requerimiento a la autoridad demandada responsable, así como a su superior jerárquico, a efecto de que dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la misma se cumpla con la sentencia definitiva en los términos en que fue dictada, apercibidas ambas autoridades, que en caso de persistir la actitud renuente al cumplimiento de la autoridad responsable, se les impondrá tanto a la responsable, como al superior jerárquico una multa de apremio que se fijará entre mil y dos mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, sin perjuicio de que la misma sea reiterada hasta en dos ocasiones a efecto de lograr el cumplimiento de la sentencia respectiva.

Si no obstante se hubieren impuesto las multas descritas en el párrafo anterior, la autoridad demandada responsable no cumpliera con el fallo de mérito, se dará vista con copia certificada de las actuaciones del juicio contencioso tramitado, incluyendo el cuaderno del incidente de inejecución al Contralor General del Distrito Federal, a efecto de que por conducto de la autoridad competente de dicha dependencia, emita resolución en la que se proceda a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tomando en consideración los elementos de individualización, previstos en dicha legislación.

Respecto del término para promover el incidente en cuestión, no habrá ninguno, en razón de que los juicios de nulidad no pueden ser concluidos y archivados hasta que quede enteramente concluida la ejecución de su sentencia; por tanto si esta obligación es desentendida y la autoridad persiste en el incumplimiento de la sentencia, la parte beneficiada con el fallo a cumplimentar, podrá promover o instar el inicio o continuación del trámite del incidente.

4.2.3. Tramitación

Como ha quedado expuesto, la Sala Instructora es la primera obligada a iniciar el incidente, sin embargo y ante la inactividad de éste, la parte actora podrá promover lo conducente para obtener cabal cumplimiento de la ejecutoria.

Por lo que hace a las autoridades, cualquiera de las responsables esta obligada a satisfacer lo mandado en la sentencia, incluyendo en ese concepto no solo a las que fueron llamadas a juicio, sino también a las que las sustituyan o que por su competencia específica, pueda corresponderles participar en el cumplimiento del fallo, incluyendo a los inferiores de la responsable a quienes pueda incumbirles el cumplimiento; así mismo, quedan también vinculadas, en su caso, el superior inmediato de la responsable y el superior jerárquico de ésta.

En este sentido, debe decirse que cuando la Sala de primera instancia, no obstante los requerimientos a través del trámite de queja respectiva, no se obedeciere la ejecutoria, se emitirá una declaratoria de incumplimiento, remitiendo los autos del juicio de nulidad a la Sala Superior a efecto de que resuelva el incidente de inejecución, a instancia de la Sala de origen.

Por lo tanto, a fin de que la Sala Superior pueda resolver el incidente, es necesario que la Sala de Origen, previo a remitir los autos a la Superior, agote

el procedimiento establecido para la queja y recabar, dejando constancia en el expediente relativo, los documentos públicos u otras pruebas que pongan de manifiesto, sin lugar a dudas, quién es la autoridad que incurrió en desacato a las órdenes de cumplir con la ejecutoria que declaró la nulidad del acto impugnado, pues será ésta la que se haga acreedora a la sanción respectiva.

4.2.4. Resolución

Una vez que el expediente respectivo se encuentre ante la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, esta resolverá el Incidente de Inejecución de sentencia en alguno de los siguientes sentidos:

a) Infundado

Este sentido será dictado cuando la tramitación del incidente de inejecución se actualice alguno de los siguientes supuestos:

- La Sala de primera instancia que tuvo conocimiento del asunto declaró cumplida la sentencia, por haberse satisfecho la pretensión del actor.
- Las autoridades acreditan, con la documentación correspondiente, el cumplimiento de la ejecutoria.
- Se llegue a concertar un acuerdo entre el actor y la autoridad responsable (cumplimiento sustituto).
- El actor manifieste que se ha dado cumplimiento a la sentencia y se le han restituido en sus derechos indebidamente afectados.

- Se acredite fehacientemente que el accionante falleció y el acto reclamado exclusivamente afecte a aquel.

b) Fundado

En este caso, la Sala Superior tendrá que acreditar que la autoridad no ha ejecutado la sentencia.

4.2.5. Sanción

Si no obstante se hubieren impuesto las multas respectivas, la autoridad demandada responsable no cumpliera con el fallo de mérito, se dará vista con copia certificada de las actuaciones del juicio contencioso tramitado, incluyendo el cuaderno del incidente de inejecución al Contralor General del Distrito Federal, a efecto de que por conducto de la autoridad competente de dicha dependencia, emita resolución en la que se proceda a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tomando en consideración los elementos de individualización, previstos en dicha legislación.

En contra de dicha resolución, únicamente será procedente el juicio de amparo, seguido ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación.

De acuerdo con lo anterior, se propone la siguiente modificación a la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para quedar de la siguiente manera:

CAPÍTULO XII

DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

Sección I

Del procedimiento ante las Salas Ordinarias y Auxiliares

Artículo 133. A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las sentencias definitivas dictas por este Tribunal, una vez vencido el plazo concedido por la Sala que la pronunció, en términos del artículo 128 de esta Ley, se actuará de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

I. La Sala Ordinaria o Auxiliar que hubiese llevado la instrucción, por conducto del Magistrado Instructor, requerirá a la autoridad responsable del cumplimiento de la sentencia definitiva, rinda un informe dentro de los cinco días siguientes, respecto al cumplimiento de mérito, salvo que la parte actora, una vez vencido el plazo referido en el primer párrafo de este artículo y antes de que se notifique en el requerimiento aludido en esta fracción, hubiere interpuesto queja, en los términos que se precisan en la siguiente fracción.

Concluido el término anterior con informe o sin él, la Sala Ordinaria o Auxiliar 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 el nivel jerárquico y la capacidad económica del infractor; la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de cinco días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán una nueva multa en los términos de este inciso.

b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada responsable a cumplir con lo sentenciado, la Sala Ordinaria o Auxiliar requerirá al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de cinco 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 instructora podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.

II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en una sola ocasión, en queja ante la Sala Ordinaria o Auxiliar que llevó a cabo la instrucción del juicio, 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 el artículo 128 de esta Ley, cuando se trate de una sentencia 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.

b) Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, se presentará dirigido a la Sala Ordinaria o Auxiliar que llevó la instrucción del juicio, una vez cumplido el plazo concedido por la Sala que emitió la sentencia a cumplimentar, siempre y cuando no se hubiese iniciado el procedimiento oficioso previsto en la fracción anterior de este artículo.

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, ordenará a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el incumplimiento dado a la sentencia o bien, dentro de ese mismo plazo deberá acreditar que ya se ha dado cumplimiento al fallo definitivo del juicio de nulidad respectivo. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, la Sala Ordinaria o Auxiliar que se sustanció el juicio resolverá lo conducente dentro de los cinco días siguientes.

c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Ordinaria o Auxiliar que se trate, hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos 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 Ordinaria o Auxiliar que hubiere tramitado el juicio, impondrá la multa y procederá en los términos, establecidos por la fracción I, incisos a) y b) de este artículo.

d) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Ordinaria o Auxiliar respectiva, declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo.

III. Agotados los procedimientos descritos en las fracciones anteriores, sin lograr el cumplimiento del fallo definitivo del juicio contencioso administrativo de que se trate, la Sala del conocimiento acordará la remisión de los autos del juicio respectivo a la Sala Superior de este Tribunal para efectos de tramitar el incidente de inexecución de sentencia, a efecto de lograr el cumplimiento total de la misma.

Sección II

Del incidente de inexecución ante la Sala Superior

Artículo 133 bis. Una vez recibido el expediente remitido por la Sala Ordinaria o Auxiliar que tramitó el juicio de nulidad de que se trata, el Magistrado Presidente del Tribunal y de su Sala Superior, dentro de los tres días siguientes emitirá acuerdo admitiendo a trámite el incidente de inexecución, el cual deberá tramitarse por cuerda separada del expediente principal; debiendo en ese mismo acuerdo designar al Magistrado Ponente y ordenar la vista a la autoridad responsable del cumplimiento a efecto de que dentro de los cinco días siguientes a la notificación del proveído, rinda informe en relación con el cumplimiento dado a la sentencia del juicio contencioso administrativo respectivo.

Transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior, con informe o sin él, el Pleno de la Sala Superior, resolverá si se ha dado o no cumplimiento al fallo definitivo del juicio de nulidad de que se trata. De existir cabal cumplimiento a la sentencia de mérito, se devolverá a la Sala Ordinaria o Auxiliar el expediente

respectivo a efecto de que tenga por concluido en archive en forma definitiva, previa notificación del acuerdo de cumplimiento, por el Actuario adscrito a la Sala Superior.

En caso de determinarse que no se cumplió la sentencia definitiva del juicio de nulidad, en los términos expuestos en dicho fallo, en la misma resolución se formulará un nuevo requerimiento a la autoridad demandada responsable, así como a su superior jerárquico, a efecto de que dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la misma se cumpla con la sentencia definitiva en los términos en que fue dictada, apercibidas ambas autoridades, que en caso de persistir la actitud renuente al cumplimiento de la autoridad responsable, se les impondrá tanto a la responsable, como al superior jerárquico una multa de apremio que se fijará entre mil y dos mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, sin perjuicio de que la misma sea reiterada hasta en dos ocasiones a efecto de lograr el cumplimiento de la sentencia respectiva.

Si no obstante se hubieren impuesto las multas descritas en el párrafo anterior, la autoridad demandada responsable no cumpliera con el fallo de mérito, se dará vista con copia certificada de las actuaciones del juicio contencioso tramitado, incluyendo el cuaderno del incidente de inejecución al Contralor General del Distrito Federal, a efecto de que por conducto de la autoridad competente de dicha dependencia, emita resolución en la que se proceda a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tomando en consideración los elementos de individualización, previstos en dicha legislación. En contra de dicha resolución, únicamente será procedente el juicio de amparo, seguido ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación.

Dentro de los diez días siguientes al en que se hubiere dado la vista al Contralor General del Distrito Federal, la autoridad competente de dicha dependencia deberá remitir a la Sala Superior de este Tribunal, copia debidamente certificada de la resolución emitida en términos del párrafo que antecede con sus constancias de notificación, apercibido que de no hacerlo se impondrá a dicho Contralor una multa de apremio en los términos a que se refiere el tercer párrafo de este artículo.

En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Superior, declarará procedente el cumplimiento sustituto y devolverá el expediente a la Sala de Origen, para que ordene e instruya el incidente respectivo.

Logrado el debido cumplimiento de la sentencia de mérito, salvo lo previsto en los dos párrafos que anteceden, la Sala Superior ordenara el archivo definitivo del expediente de que se trate.

No podrá archivarse ningún juicio contencioso administrativo sin que se haya cumplido enteramente la sentencia ejecutoria en que se haya declarado la nulidad del acto o resolución impugnada.

CONCLUSIONES

1. Con la adición a una fracción XXIX-H al artículo 73 Constitucional, el sistema jurídico mexicano adoptó en la década de los setentas, el sistema francés de revisión de los actos de la administración, a través de Tribunales de Anulación que, sin pertenecer al Poder Judicial, se encarguen de emitir sentencias para dirimir las controversias de su competencia.
2. En el régimen jurídico particular de la Ciudad de México, el Constituyente Permanente otorgó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el artículo 122 apartado C, Base Primera, fracción V inciso n), la atribución de regular al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
3. Por lo que respecta a la denominación del Tribunal, ésta obedece al ámbito donde opera, así como a sus propósitos y finalidades. En este mismo orden de ideas la expresión contencioso, deriva de las controversias de las que conoce y resuelve, entretanto que el vocablo administrativo se refiere a las autoridades administrativas del Distrito Federal, de las cuales emanan los actos o resoluciones de carácter administrativo o fiscal, que dan origen a esos litigios.
4. Las autoridades del Estado se encuentran obligadas a realizar solamente lo que la Constitución Política y las leyes les ordenan, es decir, deben cumplir con las facultades y competencias que éstas expresamente les otorguen. A este respecto, el principio de legalidad consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone que la actividad de la Administración Pública se produzca conforme a Derecho. La Administración Pública cumple con este mandato, cuando dicta y ejecuta actos aplicando la norma correctamente y cumpliendo con eficacia su actividad.
5. Del análisis comparativo realizado, podemos apreciar que nos hemos estancado en cuanto a la evolución de las normas que rigen al Tribunal,

pues tal y como se aprecia en el capítulo respectivo, diversos estados de la República Mexicana cuentan con más y mejores medios para hacer cumplir sus fallos.

6. En el ámbito internacional, es evidente el adelanto que existe en relación a la ejecución de las sentencias en los Tribunales de contención administrativa, aunado al hecho de la política social de cada país, como es el caso de Alemania, en el que los casos en que la administración no cumple con lo ordenado en la sentencia son absolutamente infrecuentes.
7. El procedimiento de lo contencioso administrativo puede definirse como un instrumento del que dispone el particular administrado para que un acto administrativo sea revisado por una autoridad diferente a la que ha emitido, a efecto de que determine la legalidad del mismo y consecuentemente la validez o invalidez del propio acto impugnado.
8. La justicia administrativa concede relevancia al procedimiento administrativo, el que sistematiza principios, normas, órganos e instituciones que rigen el proceso funcional de la Administración Pública y constituye uno de los principales capítulos que integra la temática de aquella.
9. Lo contencioso administrativo ha sido considerado como un instrumento por virtud del cual los particulares que ven vulnerados sus derechos por la falta o indebida aplicación de una ley administrativa, ya sea por autoridades ordenadoras o ejecutoras de la Administración Pública, pueden acudir a los tribunales especializados, en este caso administrativos, para que de acuerdo a los procedimientos que prevé la ley de la materia, aquellos determinen si en efecto las dependencias de la Administración Pública a los que se les imputa la violación cometida la han realizado o no y en caso que

así sea, declaren la viabilidad del procedimiento de lo contencioso administrativo y consecuentemente la nulidad o revocación del acto impugnado.

10. Para que el procedimiento de lo contencioso administrativo sea eficaz y cumpla así con su finalidad, es indispensable que sea implementado por instituciones que gocen de plena autonomía en relación a cualquier autoridad administrativa, dotadas de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.
11. En tal orden de ideas, la instauración en 1971 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se ubica dentro de este tenor, ya que este Tribunal se identifica como un órgano autónomo local del Distrito Federal, está dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, y asimismo, es independiente de las autoridades administrativas del Gobierno del Distrito Federal.
12. Resulta obligado insistir en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, fue creado con el propósito de que la justicia administrativa estuviera al alcance de todos los gobernados, ya que la ley no debe aplicarse de manera selectiva, sino de manera general y sin favoritismos. Es así que el procedimiento seguido ante el mismo debe ser sencillo y expedito, a fin de ver materializada a la brevedad la justicia administrativa que en él se imparte.
13. Se debe considerar que la Administración Pública del Distrito Federal se encuentra en una actividad incesante, emitiendo actos de autoridad que de alguna u otra manera afectan la esfera jurídica de los administrados, colocándolos en situaciones jurídicas que en muchas ocasiones les son por demás adversas y con las cuales se encuentran frecuentemente en

desacuerdo. Es por ello que la sociedad residente del Distrito Federal exige su derecho para acudir a un Tribunal Administrativo, en demanda de justicia por los actos ilegales de las autoridades administrativas de la misma entidad. Así pues, se torna por demás impostergable que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuente con los instrumentos jurídicos necesarios para materializar de manera rápida, pronta y expedita la justicia administrativa. Dichos instrumentos jurídicos deben encontrarse debidamente estructurados a fin de que constituyan las verdaderas herramientas legales de las que se echará mano para hacer imperar la ley en la capital de la República Mexicana.

14. Es así que en esta época de cambio y de fortalecimiento institucional, resulta indispensable dotar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de mejores instrumentos jurídicos que le permitan llevar a cabo eficientemente su labor, además de fortalecer el orden jurídico del Distrito Federal, a fin de que con esta propuesta se intensifique la agilidad de la protección de los derechos de los gobernados y se les brinde un acceso rápido, adecuado y sin formulismos excesivos a la justicia administrativa.
15. Se estima que hay ocasiones que el cumplimiento de la ley debe ser coercitivo, situación que obliga a una impartición de justicia eficaz, pronta y expedita, y que además se materialice a la brevedad, puesto que de ninguna manera puede dejarse al administrado con una sentencia firme en sus manos, pero que lo resuelto en ella no produzca sus efectos materiales.
16. Como es bien sabido el derecho no es estático, sino dinámico, por lo que debe ajustarse a las nuevas exigencias sociales y a una realidad histórica, de ahí que se haya convertido en una necesidad la lucha para reivindicar el Estado de Derecho en el Distrito Federal, debiendo perfeccionarlo

constantemente, con modificaciones y reformas a las normas que vayan resultando obsoletas o que ya no respondan a las necesidades o principios que las originaron, atendiendo siempre a la defensa de los intereses legítimos y jurídicos de los gobernados, en contra de los embates autoritarios de las autoridades de la Administración Pública Local.

17. Es importante señalar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la institución encargada de resolver las controversias suscitadas entre los administrados y la Administración Pública local, razón por la que ante los cambios sociales, se considera indispensable perfeccionarlo y modernizarlo, a fin de que logre su fortalecimiento y consolide su función protectora y restitutoria de los derechos de los ciudadanos.

18. El procedimiento previsto actualmente en la ley orgánica del TCAD, ha sufrido cambios drásticos en relación al estado que guardaba con la ley abrogada con la evidente finalidad de cumplir con mayor apego las garantías de audiencia, legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia, sin embargo, las modificaciones realizadas resultan aun insuficientes para cumplir con la finalidad buscada siendo necesaria una evaluación de la norma jurídica vigente a efecto de materializar realmente estos derechos que pretenden protegerse.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso, décimo sexta edición, Porrúa, México 2002.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, Teoría General del Proceso, 9ª Edición, Porrúa, México 2000.
- BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo II, sexta edición, La Ley editora e impresora, Buenos Aires 1964.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, cuadragésima edición, Porrúa, México 2004.
- CARNELUTTI, Francesco, Derecho Procesal Civil y Penal, México, Harla, 1998.
- CARRILLO FLORES, Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública, Segunda Edición, Porrúa, México 1973.
- COUTURE, Eduardo, Fundamentos de Derecho Procesal Civil, 3a edición, Depalma, Buenos Aires 1985.
- DELGADILLO, Humberto, Principios de Derecho Tributario, cuarta edición, Porrúa, México 2002.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, El Colegio Nacional, México 1983.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 32ª edición, Porrúa, México 1993.

- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, México 1969.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, 9ª edición, Oxford University Press, México 2000.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesus, “Derecho Procesal Administrativo”, segunda edición, Porrúa, México 1997.
- KELSEN, Hans, Teoría del Derecho y del Estado, traducción de Eduardo García Maynez, segunda edición, cuarta reimpresión, UNAM, México 1988.
- MARGÁIN MANTOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo; de Anulación o de Legitimidad, Porrúa, México, 2000.
- MARGÁIN MANTOU, Emilio, Ley de Justicia Fiscal de 1936 y Código Fiscal de la Federación de 1938, Porrúa, México 1997.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, Colección de Textos Clasicos de Justicia Administrativa, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco, Certeza Tabasco, 1998.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, Porrúa, México 1959.
- OVALLE FABELA, José, Derecho Procesal Civil, 8ª edición, Oxford University Press, México 1999.
- PALLARES, Eduardo, Derecho Procesal Civil, 4ª Edición, Porrúa, México 1971.

- PALLARES, Jacinto, El Poder Judicial o Tratado completo de organización, competencia y procedimientos de los Tribunales de la Republica Mexicana, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Colección Clásicos del Derecho Mexicano. Facsimilar, México, 1992.
- PÉREZ DAYÁN, Alberto, Teoría General del Acto Administrativo, Porrúa, México 2003.
- ROLDÁN XOPA, José, Derecho Administrativo, Oxford University Press, México 2008.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, 20ª Edición, Porrúa, México 2000.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, 20ª Edición, Porrúa, México 2000.
- TONDOPO HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, La Procedencia del Amparo en Materia Administrativa, Porrúa, México 2003.
- TRON PETIT, Jean Claude, La Nulidad de los Actos Administrativos, Porrúa, México, 2005.
- TRON PETIT, Jean Claude, Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo, Themis, México, 6ª ed., 2006.
- VÁZQUEZ GALVÁN, Armando y GARCÍA SILVA, Agustín, El Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Distrito Federal

FUENTES LEGISLATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Amparo
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
- Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

OTRAS FUENTES

- Diario Oficial de la Federación
- Gaceta Oficial del Distrito Federal
- Diccionario jurídico Espasa, Madrid, Espasa Calpe, 2001.
- CABANELLAS, Guillermo y ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Luis, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, Heliasta, 12ª Edición, Buenos Aires, Argentina 1979, página 681.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1984, p. 66.