

301809

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MÉXICO  
PLANTEL SAN RAFAEL  
" ALMA MATER "

9



ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

**LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS  
RECLAMADOS EN LOS JUICIOS  
TRAMITADOS ANTE EL TRIBUNAL DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
DISTRITO FEDERAL**

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIATURA EN :

**D E R E C H O**

PRESENTA:

**FRANCISCO ALFREDO GUZMÁN ARZOLA**

ASESORA

LIC. ANA LUISA LÓPEZ GARZA

REVISORA

LIC. SILVIA LLITERAS ALANÍS

MÉXICO, D.F.

2851809



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.

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MÉXICO  
PLANTEL SAN RAFAEL  
" ALMA MATER "



ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

**LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS  
RECLAMADOS EN LOS JUICIOS  
TRAMITADOS ANTE EL TRIBUNAL DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
DISTRITO FEDERAL**

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIATURA EN :

**D E R E C H O**

PRESENTA:

**FRANCISCO ALFREDO GUZMÁN ARZOLA**

ASESORA  
LIC. ANA LUISA LÓPEZ GARZA

REVISORA  
LIC. SILVIA LLITERAS ALANÍS

MÉXICO, D.F.

1999

**A MIS PADRES: ESTEBAN Y ELIZABETH,** Gracias por haberme dado la oportunidad de vivir, de sus consideraciones para conmigo y de impulsarme a la terminación de este trabajo. Con toda mi admiración, respeto y cariño.

**A MI ESPOSA: LUPITA,** Con todo mi amor a quién por su apoyo le debo haber reiniciado y concluído mis estudios. Gracias por su ejemplo, su tenacidad, pero sobre todo por su paciencia, su confianza y su amor.

**A MIS HIJAS: LAURA ELIZABETH Y LORENA,** a quienes quiero mucho, les dedico este trabajo esperando sea un ejemplo para ellas y un impulso para culminar su preparación.

**A MIS HERMANOS: ESTEBAN, GUSTAVO ENRIQUE, JUANA ANGÉLICA, BLANCA ESTELA, RICARDO CELSO, MARTHA ALICIA, MARÍA DEL PILAR Y PATRICIA ELIZABETH,** con mucho cariño.

**A MIS AMIGOS:** JAVIER GUINEA, VÍCTOR HUGO FLORES, LUIS DE LUNA, JOSÉ VALENZUELA, HORACIO SEDAS, RAFAEL MARTÍNEZ, RAÚL VILLAVAÑO, RAMÓN GONZÁLEZ, HÉCTOR SÁNCHEZ Y JOEL TOLEDANO, por todo el apoyo que siempre he recibido de ellos, esperando que nuestra amistad perdure toda la vida.

**A MIS PROFESORES:** Por todas las enseñanzas que me brindaron.

**A LOS LICENCIADOS ANA LUISA LÓPEZ GARZA, SILVIA LLITERAS ALANÍS Y EDUARDO BOYOLI MARTÍN DEL CAMPO,** Gracias por todos sus consejos, orientación y enseñanzas.

**A MI ESCUELA:** En donde pasé unos años maravillosos y que fue cuna de los conocimientos adquiridos, orientándome a ser **"POR SIEMPRE RESPONSABLE DE LO QUE SE HA CULTIVADO"**.

*"No hay asunto, problema, injusticia o  
arbitrariedad que no tenga un  
cauce constitucional y legal  
para ser enmendado"*

*Lic. Luis Echeverría Álvarez*

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

## ***CAPÍTULO PRIMERO***

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**

	PÁG.
1.1 LEY DE INDIAS	2
1.2 CONSTITUCIÓN DE 1812	4
1.3 CONSTITUCIÓN DE 1824	5
1.4 LEY LARES	6
1.5 CONSTITUCIÓN DE 1857	9
1.6 CONSTITUCIÓN DE 1917	10
1.7 LEY DE JUSTICIA FISCAL	13
1.8 REFORMAS AL ARTÍCULO 104 CONSTITUCIONAL EN 1987	20
1.9 LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, 1971 Y 1998	21

## ***CAPÍTULO SEGUNDO***

### **ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

2.1 SALA SUPERIOR	30
2.2 PRESIDENCIA	34

2.3 SALAS ORDINARIAS	37
2.4 SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS	41
2.5 SECRETARÍA GENERAL DE COMPILACIÓN Y DIFUSIÓN	43
2.6 SECRETARÍA GENERAL DE ASESORÍA Y DEFENSORÍA JURÍDICAS	45
2.7 OFICIALÍA DE PARTES	46
2.8 ORGANIGRAMA	47

### ***CAPÍTULO TERCERO***

#### **PROCEDIMIENTO EN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO**

##### **ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**

3.1 DISPOSICIONES GENERALES	49
3.2 SUJETOS DE LA RELACIÓN PROCESAL	51
3.2.1 El actor	56
3.2.2 El demandado	57
3.2.3 El tercero perjudicado	58
3.3 PROCEDIMIENTO	59
3.3.1 Demanda	60
3.3.2 Contestación de la demanda	65
3.3.3 Notificaciones	66
3.3.4 Términos	69
3.4 IMPEDIMENTOS, IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	71
3.4.1 Impedimentos	71
3.4.2 Improcedencia	74



3.4.3 Sobreseimiento	75
3.5 CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN	76
3.5.1 Audiencia de pruebas y alegatos	77
3.5.2 Sentencia	79
3.6 EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA	82
3.7 RECURSO DE APELACIÓN	84

## ***CAPÍTULO CUARTO***

### **LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

4.1 ETIMOLOGÍA Y DEFINICIÓN	86
4.2 NATURALEZA JURÍDICA	87
4.3 EFECTOS	89
4.4 PROCEDENCIA	90
4.5 IMPROCEDENCIA	92
4.6 GARANTÍA Y CONTRAGARANTÍA	95
4.7 INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS	98
CONCLUSIONES	102
PROPUESTAS	104
BIBLIOGRAFÍA	106

## INTRODUCCIÓN

El propósito de realizar este trabajo es el de hacer un estudio exhaustivo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para lo cual es necesario realizar un bosquejo de sus antecedentes y evolución, elementos con los cuales podrá comprenderse su funcionamiento actual, como un órgano facultado para la resolución de los asuntos contencioso administrativos.

Para tal efecto, se abordarán los diferentes aspectos que han revestido los tribunales administrativos, desde la época colonial hasta la actualidad.

En nuestro país, el crecimiento desmesurado de la población con los variados y complejos problemas que la envuelven, han dado lugar a que a un ritmo semejante se dé la necesidad de crear, modificar y adecuar órganos administrativos de apoyo para alcanzar el fin social.

La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tiene como finalidad dotar a los ciudadanos de la capital de la República, de un Órgano Jurisdiccional con plena autonomía para proteger sus derechos e intereses, indebidamente afectados por actos de las autoridades del Distrito Federal.

Por la información obtenida y por la experiencia adquirida durante algún tiempo en el mencionado Tribunal, se podría afirmar que los propósitos que dieron contenido a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se han cristalizado en la observancia y cumplimiento de los mismos.

Asimismo, se ha alcanzado a percibir el ánimo común impregnado del

espíritu de responsabilidad y servicio que priva en la conciencia de los funcionarios y empleados que laboran en la mencionada Institución.

El presente trabajo, contiene cuatro capítulos; el primero se refiere a los antecedentes históricos del Tribunal en estudio; el segundo, trata la forma en que actualmente se encuentra estructurado dicho Organismo Jurisdiccional; el tercer capítulo se refiere al procedimiento que se sigue ante el propio Tribunal para la tramitación de los juicios; y en el cuarto, se aborda el tema motivo de la presente tesis sobre la suspensión de los actos reclamados en los juicios que se tramitan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La suspensión de los actos reclamados en los juicios que se tramitan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es una medida cautelar que tiene como fin paralizar la actividad o acto de la autoridad responsable para que éste no se lleve a cabo, en tanto no se dicte la sentencia definitiva, con el objeto de evitar daños y perjuicios al actor durante la tramitación del proceso.

En la Ley que rige el procedimiento en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, además de prever la suspensión del acto reclamado, el legislador con un gran acierto establece casos concretos en los que la suspensión del acto reclamado podrá otorgarse con efectos restitutorios, es decir, que puede concederse la suspensión, no obstante de que ya se haya ejecutado el acto impugnado, con objeto de que los gobernados obtengan mayores beneficios.

# **CAPÍTULO PRIMERO**

## **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**

1.1 LEY DE INDIAS

1.2 CONSTITUCIÓN DE 1812

1.3 CONSTITUCIÓN DE 1824

1.4 LEY LARES

1.5 CONSTITUCIÓN DE 1857

1.6 CONSTITUCIÓN DE 1917

1.7 LEY DE JUSTICIA FISCAL

1.8 REFORMAS AL ARTÍCULO 104 CONSTITUCIONAL EN 1987

1.9 LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL DISTRITO FEDERAL, 1971 Y 1998

## 1.1 LEY DE INDIAS

Los sistemas de oposición a las decisiones gubernativas los contemplamos con la cita de Don Juan de Solórzano, en la legislación recopilada de Indias, Ley 35, Título XV, Libro 2º, donde se ordenaba que: "...de todos los casos que los Virreyes y Gobernadores proveyeran a título de Gobierno, está ordenado que si alguna de las partes se sintiera agraviada, puede apelar y recurrir a las Audiencias Reales de Indias." (1)<sup>i</sup>, sin embargo en materia fiscal asistía la responsabilidad a los recaudadores, respecto al pago y cumplimiento de las regulaciones en dicha materia, más nunca a cargo de los sujetos pasivos de la contribución.

Durante la época colonial realmente no existieron tribunales que se abocaran al conocimiento de controversias de orden fiscal, debido a que era a los recaudadores a quiénes correspondía gestionar su cumplimiento, además de que no existía división específica de las funciones públicas, ya que las audiencias y el Consejo de Indias eran los encargados de conocer de los asuntos contencioso-administrativos; sin embargo, mediante la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes del ejército y provincia del Reino de la Nueva España, se creó la Junta Superior de Hacienda que realizaba la función de Tribunales de Apelación, en relación a las controversias fiscales; atribución que se otorgó en el mes de diciembre de 1786.

Desde esta época es posible apreciar que en un aspecto muy restringido existía un interdicto posesorio que se interponía ante el Virrey y las Audiencias Reales de las Indias, para hacer valer los derechos personales, de posesión y de propiedad de los

---

<sup>i</sup> (1) SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Décimo segunda edición, tomo II. EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1981. P. 621

gobernados afectados, inclusive contra actos de afectación provenientes de autoridades administrativas.

Desde este tiempo existía confusión entre lo Contencioso Administrativo con lo Contencioso Judicial, ya que se consideraba a las Audiencias Reales de las Indias como organismo de naturaleza administrativa judicial.

El Consejo Real de las Indias, ejerció preponderancia tan grande que llegó a dominar en todos los demás organismos de la Nación; el Corregidor, la Cancillería y el Consejo resolvían en forma gubernativa cuestiones que competían a la Administración Activa, con la salvedad de que posteriormente podían revocar o confirmar sus primeras resoluciones. Más si esto indica la existencia de lo Contencioso Administrativo, no debe de ocultarse que entre las facultades del Consejo se hallaba la de revocar todas las causas, aún criminales y la de resolver algunos negocios y causas simplemente de plano. De ahí que el Consejo asumiera facultades pertenecientes a otros organismos, por consiguiente daba margen a la falta de visión de las funciones públicas.

El Corregidor, asumía en primer lugar la jurisdicción administrativa, era encargado al mismo tiempo del orden civil y de lo criminal; la cancillería ejercía funciones que, según el derecho moderno, competen a las diputaciones; además las facultades del Consejo Real, en conjunto poseen en relieve la confusión existente en el orden judicial y la precaria vida de lo contencioso administrativo de esa época, por carecer éste de materia determinada y de un sistemático procedimiento. Los reales acuerdos atendían asuntos en mayor número y sobre todo en las más importantes cuestiones de carácter administrativo, no solamente dictando resoluciones de verdadera jurisdicción, sino ejerciendo a la vez aquellos actos que corresponden hoy en día a las autoridades

administrativas, es decir, ejecutando los mismos. Prematuramente, es factible indicar que cesa esta confusión cuando con la teoría de la división de los poderes se determina el concepto del poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Los tribunales administrativos tuvieron su origen en Francia, toda vez que por una disposición en 1801, las autoridades judiciales no podían intervenir en aquellos asuntos en que por cualquier concepto y título hubiese de hacerlo la Administración. Siendo la Constitución de Bayona de 1808, el antecedente directo en el cual se contempló e introdujo de manera específica tal separación de competencia, además de ser el primer cuerpo legal que señala, entre nosotros, la existencia de lo contencioso administrativo, no obstante que, según antecedentes históricos, esta Constitución nunca llegó a tener vigencia efectiva. En ella se señalaba que debía crearse un Consejo de Estado que tuviera como función el estudiar los asuntos jurisdiccionales entre los cuerpos administrativos y judiciales, así como la parte contenciosa de la Administración Pública.

## **1.2 CONSTITUCIÓN DE 1812**

En la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada el 19 de marzo de 1812, y jurada en la Nueva España en septiembre del mismo año, se da el primer ordenamiento legal que tuvo vigencia entre nosotros; en este documento se establece la división de poderes como sistema jurídico, especificándose que la Potestad de hacer las leyes reside en las Cortes y el Rey. Esta Constitución daba amplísimas facultades a las Cortes y disminuía el poder del rey.

En esta Constitución, con rasgos eminentemente de corte francés, se

implanta el Consejo del Rey, integrado de 40 individuos, con jurisdicción revisora en todos los asuntos gubernativos, aunque sin definir aspectos orgánicos, procedimiento que debiera regir a la materia contenciosa administrativa.

### **1.3 CONSTITUCIÓN DE 1824**

En el México independiente, se dio la necesidad de crear una Norma Suprema que rigiera la vida política, jurídica y social del Estado, intento que se vio cristalizado con la Constitución de 1824, de gran influencia Franco-Española, ya que a semejanza de la de Cádiz, adoptó el sistema de División de Poderes, al establecer que el Poder Supremo de la Federación, se dividía para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y que jamás podrían reunirse dos o más de estos poderes en una corporación o persona, ni el legislativo en un individuo.

Al margen de la marcada influencia Franco-Española, la Constitución de 1824, recibe otra de corte Anglo-Sajón, al adoptar en su estructura al Sistema Judicialista, que consistía en que el único poder encargado de dirimir controversias en forma de juicios, sería el Poder Judicial, el cual recaería en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

Sin embargo, prevalece en la misma el sistema francés, en base al cual se estableció un Consejo de Estado, compuesto por la mitad de individuos del Senado, uno por cada Estado, que tendría por Presidente Nato al Vicepresidente de la República, cuyas facultades se encontraban insuficientemente reguladas por su artículo 116, fracción IX.



Las Siete Leyes de 1836, reafirmaron la división de poderes, regulándose tanto el contencioso administrativo en estricto sensu así como el contencioso fiscal, siendo este último la base para el primero.

En el año de 1843, se expiden las Bases de la Organización Política de la República Mexicana, las cuales se publicaron el 15 de junio del mismo año, mismas que estuvieron vigentes hasta 1846 y en las cuales se conservó la división de poderes y la competencia a la Suprema Corte en materia Contencioso-Administrativa; en estas Bases Orgánicas se sigue manteniendo dentro del Poder Judicial a los Juzgados de Hacienda, creados por las Siete Leyes Constitucionales para conocer de lo Contencioso Tributario.

#### **1.4 LEY LARES DE 1853**

La Ley Lares fue tildada de inconstitucional porque al crearse un Tribunal Administrativo dentro del ámbito de Poder Ejecutivo, se reunían dos poderes (Ejecutivo y Judicial-Administrativo) en el Presidente de la República, titular de la función administrativa.

Esta Ley crea el primer Tribunal con jurisdicción retenida, es decir, se dice de justicia retenida por que en este sistema es la administración activa es la que conoce y decide sobre las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares y no así un órgano independiente con jurisdicción propia, dándose por lo tanto con esta ley, la separación de la autoridad administrativa de la judicial, estableciendo en ella la incompetencia de la autoridad judicial para conocer de lo contencioso administrativo.

El artículo 1º de la Ley, establecía el principio de separación de la Autoridad Administrativa de la Judicial, señalando también en su artículo 13 que, los tribunales judiciales no podían proceder contra los Agentes de la Administración, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa autorización de la Autoridad Administrativa; del análisis de estos preceptos, podemos deducir la independencia de la Administración, tanto en sus Agentes como por sus actos, frente al Poder Judicial.

Otra cuestión que se estableció en la Ley Lares, fue que los tribunales no podían ejecutar ni embargar los caudales del erario o rentas nacionales, ni de los Estados, Demarcaciones, Ayuntamientos, etc., debiendo limitarse la autoridad judicial a declarar el derecho de las partes, dejando al arbitrio exclusivo de la Administración la manera de ejecutar los fallos.

La organización de la jurisdicción administrativa se hizo consistir fundamentalmente, en una sección especial dentro del Consejo de Estado entonces existente; sección que debería de formarse por cinco consejeros abogados, nombrados por el Presidente de la República, y el sistema que se establecía consistía en un procedimiento previo que se debía agotar, por medio del cual nadie podía demandar al Gobierno Central, Estados o Ayuntamientos ante el Consejo de Estado, sin antes haber presentado ante la Administración una memoria, en la que expusiera el objeto y el motivo de la demanda, y sólo si dentro del mes siguiente no se proveía solución, se pasaba a la Sección de lo Contencioso del Consejo, dando aviso al particular y al Procurador de la República como representante del Estado, para que contestara la reclamación en un plazo de 20 días, corriéndose traslado de la misma al reclamante, para recibir pruebas y

entrar a la etapa de alegatos; para que finalmente se dictara resolución, dentro de un término de 15 días.

El Reglamento de la Ley Lares, establecía cuatro recursos, a saber:

- a) El derecho de apelación contra errores;
- b) El de aclaración, para subsanar incongruencias, contra decisiones o ambigüedades en las sentencias definitivas;
- c) El de nulidad, cuando se hacía valer un error en el procedimiento; y
- d) El de división, cuando se trataba de un procedimiento seguido en rebeldía.

El recurso de apelación se tramitaba por la Sección de lo Contencioso, y se resolvía por el Consejo de Ministros, y los otros tres recursos, se tramitaban y resolvían ante la propia Sección de lo Contencioso.

"Esta Ley fue de gran trascendencia jurídica, ya que marcó un desarrollo en la Justicia Administrativa en México, pues fue el primer paso para establecer un Tribunal de corte administrativo a semejanza del francés".(2)<sup>iii</sup>

No obstante la trascendental importancia de esta Ley, su vigencia fue muy corta, pues durante el Plan de Ayutla y mediante una Ley de fecha 21 de noviembre de 1855, quedan abrogadas todas las leyes de corte administrativo.

---

<sup>iii</sup> (2) CARPIZO MAC GREGOR, Jorge. BASES CONSTITUCIONALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, MÉXICO, 1972. P. 36

## 1.5 CONSTITUCIÓN DE 1857

Nuevamente se contempla el sistema judicialista, que se había interrumpido con la Ley de Lares, y mediante el artículo 97, fracción I, de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857, se otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes federales, comprendiendo a la disciplina administrativa, *"...sin embargo, no se establecieron Tribunales Contencioso-Administrativos, pues se consideraba que se violaría el principio de la división de poderes, por concentrarse dos poderes en un mismo órgano, precepto legal que fue considerado como el apoyo constitucional de dichos tribunales para conocer y decidir sobre los conflictos entre los administrados y la Administración Pública Federal; siendo éste el criterio que siguieron los Códigos Federales de Procedimientos Civiles del 6 de octubre de 1897 y del 26 de diciembre de 1908, al regular los procedimientos de los juicios seguidos por los administrados contra las Autoridades Administrativas Federales en los campos de nacionalidad y extranjería, expropiación por causas de utilidad pública y patentes de invención..."* (3)<sup>iv</sup>

En esta Constitución, se definen los casos cuyo conocimiento corresponde a los Tribunales de la Federación. En su artículo 50, se establece la División de Poderes, motivo por el cual los legisladores liberales consideraron que el Contencioso Administrativo correspondía al Poder Judicial, dejando a un lado la corriente conservadora en forma definitiva.

---

<sup>iv</sup> (3) FIX ZAMUDIO, HÉCTOR. INTRODUCCIÓN A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO. COLEGIO NACIONAL, MÉXICO, 1983. P. 80

Los constituyentes afirmaban, respecto del Contencioso Administrativo que, de aceptar su creación, se violaría el artículo 13 de la Constitución de 1857, que prohibía el establecimiento de tribunales especiales, agregando desde luego, que la Administración no puede hacerse justicia por sus propias manos. El pensamiento liberal, tratándose del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se resumía de la forma siguiente:

- 1) El Poder Judicial es el único competente para conocer de las controversias surgidas entre los particulares y la Administración Pública.
- 2) La conducta del Poder Ejecutivo, debe estar supeditada al Poder Judicial;
- 3) La Justicia Federal debe de sustituir a los Tribunales Administrativos, ya que precisamente a quiénes corresponde resolver las controversias entre los particulares y la Administración Pública, es a los Tribunales Federales.

## **1.6 CONSTITUCIÓN DE 1917**

En la Constitución de 1917, siguió rigiendo el Sistema Judicialista, transcribiendo la fracción I del artículo 97, de la anterior Constitución, al artículo 104, fracción I, con algunas modificaciones, mismas que consistieron en: a) Se amplió la competencia en los asuntos que debían conocer los Tribunales Federales, que ya no se concretaban a las controversias por la aplicación de las leyes federales, sino también al cumplimiento y aplicación de los tratados internacionales; b) Se implantó la jurisdicción concurrente y se estableció que los tribunales federales y los tribunales del orden común, tendrían jurisdicción concurrente para conocer de las controversias que se originaran por la aplicación de leyes federales o tratados internacionales, cuando éstas sólo afectaran

intereses de los particulares; y, c) que fue la de mayor importancia ya que afectó de manera directa el rumbo de lo Contencioso Administrativo en nuestro país, consistente en que se especificaron las materias de que podían conocer los tribunales federales; es decir, se otorgó competencia a dichos órganos, para que conocieran de todas las controversias de orden civil o criminal que se produjeran sobre el cumplimiento o aplicación de las leyes federales o tratados internacionales. Interpretando estrictamente dicho artículo, pudiera parecer que se excluía a la materia administrativa de la competencia de dichos tribunales; sin embargo, tanto la doctrina como la legislación y la jurisprudencia estimaron que se encontraban implícitas en la palabra civil, las contiendas de orden administrativo, y no porque se pretendiera excluirla.

En base a este criterio, fue que se empezó a considerar que los conflictos administrativos debían resolverse por vía diversa del juicio de amparo, encontrando apoyo tal interpretación en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1936, así como en la anterior de 1934, en donde se otorgó competencia a los Jueces de Distrito en Materia Administrativa para conocer de la legalidad o subsistencia de un acto de Autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.

De esta manera quedaban comprendidos dentro de este supuesto, todos los procedimientos de oposición que algunas leyes federales consagraron para que los particulares pidiesen judicialmente la revocación de algún acto administrativo o de todo un procedimiento seguido ante autoridades de ese orden.

Paralelamente a esta situación, al margen de la Ley Fundamental de 1917, surgió un pensamiento que cada día se hizo más imperioso, consistente en la necesidad de crear tribunales que se encargaran de dirimir los conflictos de tipo administrativo, ya

que se pensaba, y con razón, que el Juicio de Amparo era el control de la constitucionalidad de los actos del Poder Público, pero que no podía estudiar la legalidad de los mismos, puesto que este análisis debía realizarse dentro de la jurisdicción de tribunales que, dependiendo del Poder Ejecutivo, pudieran realizar los actos de la Administración Pública mediante la correcta interpretación de los preceptos legales que regulan la actividad de la Administración.

La consagración del comentario anterior quedó plasmada en una jurisprudencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó en el año de 1929, como consecuencia de haber realizado un minucioso estudio del artículo 104 Constitucional, el cual se interpretó en atención a que no era necesario que un órgano creado para decidir controversias formara parte del Poder Judicial; señalando que las leyes federales podrían instaurar medios de defensa para los gobernados y que se tramitaran ante órganos que no se encontraban ubicados dentro de dicho Poder.

En base a la mencionada jurisprudencia y a la supresión paulatina de los Juicios de Oposición ante los Jueces Federales de Distrito, fue tomando importancia la creación de Órganos de Jurisdicción Retenida, especialmente en materia fiscal, tales como el Jurado de Penas Fiscales, publicado el 15 de abril de 1924, y la Junta Revisora, introducida por la Ley del Impuesto Sobre la Renta, del 18 de marzo de 1925; y, en forma paralela, otro Juicio de Revisión en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal, del 11 de enero de 1929.

Dichos organismos fueron la muestra para introducir a nuestro sistema jurídico una intervención administrativa en los asuntos de su competencia, sin que ésta se considerara como una función jurisdiccional, ya que la misma se iniciaba hasta que el

particular acudía al Poder Judicial, en busca de la protección de la Justicia Federal.

El Jurado de Penas Fiscales tuvo como finalidad el uniformar el sistema de imposición de penas, a los infractores de las disposiciones tributarias, siempre que de acuerdo con los preceptos legales aplicables la infracción ameritara la imposición de una multa mayor de veinte pesos. Contra la decisión de este órgano existía un Recurso de Revisión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e inclusive el particular podía agotar este recurso o acudir directamente ante el Juez de Distrito.

La Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta tenía por objeto conocer de las inconformidades que presentaran los causantes contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, que tenían como misión determinar mediante una calificación, el impuesto que debería cubrir el causante con base en los datos asentados en la manifestación.

Los mencionados organismos, sirvieron como antecedente para la creación de la Ley de Justicia Fiscal, que dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación.

## **1.7 LEY DE JUSTICIA FISCAL**

El 27 de agosto de 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas, promulgó la Ley de Justicia Fiscal, estableciendo con ello el Tribunal Fiscal de la Federación, que fue el primer tribunal en materia contencioso-administrativa, tanto formal como materialmente hablando; nace como un órgano de jurisdicción delegada, ubicado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo; *"...pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de*



*las que integran este Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un Tribunal de Justicia Delegada, no de Justicia Retenida..." (4)<sup>v</sup>*

El Tribunal Fiscal se encargaría de resolver controversias administrativas, específicamente de índole fiscal, representando el punto de partida para la evolución del Sistema de Justicia Administrativa en México; sin embargo, al origen del Tribunal Fiscal de la Federación se cuestionó sobre su constitucionalidad, en virtud de que *"...El Tribunal Fiscal de la Federación surgió al margen de la Constitución e inclusive en su contra misma. No había en 1936 ningún texto en la Constitución que autorizara la creación de Tribunales Administrativos, ni por el Congreso de la Unión, ni por el Ejecutivo Federal..."* (5<sup>vi</sup>)

Los defensores de la Ley de Justicia Fiscal expusieron criterios contrarios a esta inconstitucionalidad, y en la exposición de motivos de la Ley, manifestaron como justificación para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, que aún dentro de la teoría que consideraba que en la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, que regulaba un camino diverso al amparo, se condicionaba esta vía a la existencia de una Ley Reglamentaria para que lo que se consideraba como una simple posibilidad, se convirtiera en una realidad consistente en la existencia de un procedimiento que efectivamente pudiera abrirse ante los Tribunales Federales. Sin embargo, concluyeron que en materia tributaria, ésta se abandonaba por la inconveniencia de una mera intervención de la autoridad judicial ordinaria en asuntos administrativos.

<sup>v</sup> (4) FIX ZAMUDIO, Héctor. OP. CIT.

(5) NAVA NEGRETE, Alfonso. NOTAS SOBRE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, No. 2, MÉXICO, 1973. P. 49

Es oportuno señalar que existen tres facultades de los tribunales administrativos, a saber: Jurisdicción Retenida, Jurisdicción Delegada y de Plena Autonomía, inspiradas esencialmente en la jurisprudencia y doctrina francesa.

Se entiende por Jurisdicción Retenida la que se realiza por organismos situados dentro de la Administración activa, que poseen cierta independencia funcional, pero sus decisiones no son obligatorias, pues requieren de un reconocimiento por parte de las autoridades administrativas de mayor jerarquía (ejemplo: Cuerpo Consultivo Agrario).

En tanto, la Jurisdicción Delegada, a la que se efectúa cuando el Órgano o Tribunal Administrativo formula sus decisiones con carácter definitivo, pero éstas se pronuncian a nombre de la Administración, es decir, la ley le delega facultades jurisdiccionales (ejemplo: El Consejo de Estado Francés y el Tribunal Fiscal de la Federación en sus leyes de 1936 y 1938).

Por lo que respecta a la Plena Autonomía, ésta como función se configura cuando el Organo o Tribunal Administrativo, independientemente de que pertenezca o no al Departamento Judicial, dicta sus fallos en forma autónoma (ejemplo: El Tribunal Fiscal de la Federación a partir de 1968; principio que se elevó a rango constitucional en el artículo 104, fracción I, que entró en vigor en septiembre de ese año).

Las Constituciones de 1857 y 1917 no contemplan expresamente a la materia administrativa, sin embargo, la doctrina, la legislación y la jurisprudencia consideran que se encuentra implícita en la referencia que se hace de las controversias civiles entendidas en sentido amplio, otorgando a los Jueces Federales de Distrito la

facultad de conocer en primer grado, *"...de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las Leyes Federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas..."* (6)<sup>vii</sup>

Con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, a través de la Ley de Justicia Fiscal, se inicia un gran progreso en nuestro Derecho Contencioso Fiscal, en virtud de que el procedimiento seguido hasta esa fecha es cambiado radicalmente, dando nacimiento a un verdadero Tribunal Judicial y estableciendo un juicio, en el cual no se resuelve conforme a la equidad y buena fe, sino estrictamente conforme a derecho, por lo que se puede decir que el Tribunal Fiscal de la Federación representa un gran avance en el derecho Contencioso Fiscal.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1938 y puesto en vigor el día primero de enero de 1939, se creó el Código Fiscal de la Federación, mismo que derogó todas las leyes y disposiciones fiscales que se le opusieron y, en particular, la Ley General Sobre Percepciones Fiscales de la Federación, la Ley de Justicia Fiscal y el Título Segundo de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación. Dicho ordenamiento en su Título Cuarto, referente a la fase contenciosa del procedimiento tributario incluye, con algunas adiciones, los preceptos contenidos en la Ley de Justicia Fiscal que derogó.

En el mencionado Código se contempla, entre otras disposiciones generales: las relativas a la fase oficiosa del procedimiento para imponer sanciones, en las que se fijan las infracciones, sus penas y el procedimiento económico-coactivo; reglamentando,

---

<sup>vii</sup> (6) NAVA NEGRETE Alfonso. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO, 1959, P. 292

además, la extinción de los créditos fiscales, la forma de asegurar el interés fiscal y otras muchas cuestiones relativas al procedimiento oficioso.

A partir de su creación y hasta abril de 1967, fecha en que entra en vigor su primera Ley Orgánica, el Tribunal Fiscal de la Federación funcionó como Organo de Jurisdicción Delegada, toda vez que el tribunal actuaba en sus decisiones con carácter definitivo y en representación de la Administración, lo cual constituye la primera etapa de evolución de la mencionada Institución.

En la segunda etapa de la evolución del Tribunal Fiscal de la Federación, se aprecia en su Ley Orgánica, que entró en vigor el 1º de enero de 1996, que *"...El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo; dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la Ley establece", en tal virtud, el Tribunal Fiscal de la Federación, deja de ser un organismo de jurisdicción delegada y pasa a tener carácter estrictamente judicial...*" (vii7).

Este acontecimiento representa un gran adelanto, dado que el Tribunal Fiscal de la Federación no sólo pasó a tener plena autonomía, sino que, además, se dio formación a una Sala Superior y varias Salas Regionales, iniciando con ello la desconcentración de la Justicia Administrativa Federal.

La reforma constitucional de octubre de 1967, en el artículo 104, fracción I, representa una importancia trascendental para la creación de nuevos tribunales administrativos, debido a la aportación de dos elementos, a saber: el primero, constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, en términos a la

---

vii (7) HEDUÁN, Dolores. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1971. P. 62

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

El segundo punto de la aportación de dicha reforma, es que también reformó las Leyes, Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de Amparo, donde se estableció el reconocimiento en esa materia de la naturaleza judicial de los tribunales administrativos, como órganos dotados de plena autonomía, porque se incluyen los actos de los tribunales administrativos para los casos de procedencia del Juicio de Amparo, de conformidad con lo establecido en la fracción V, inciso b), del artículo 107 de la Constitución Federal.

En esta reforma, se modifica y subsana la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal, situación que había creado polémica en el Derecho Mexicano.

Por otra parte, el Tribunal Fiscal de la Federación, que nació como un Órgano Colegiado compuesto por cinco salas, cada una de ellas integrada por tres Magistrados, en la actualidad se integra por una Sala Superior y dieciocho Salas Regionales, que se distribuyen en once regiones del territorio nacional; sus magistrados son nombrados por el Presidente de la República cada seis años, con aprobación del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, haciendo los señalamientos respectivos, ya sea para la Sala Superior o para las Salas Regionales; sin embargo, estos magistrados pueden ser reelectos indefinidamente, y para su remoción se aplicará el

procedimiento seguido a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior se integra con nueve Magistrados, pero basta con la presencia de seis para que pueda sesionar; las Salas Regionales se forman con tres Magistrados cada una, siendo indispensable la asistencia de los tres para integrar quorum.

La Sala Superior realiza funciones jurisdiccionales y administrativas, que anteriormente correspondían al Pleno del citado Tribunal, y en cuanto a la competencia, el Tribunal Fiscal de la Federación ha evolucionado, ya que en sus orígenes sólo conocía de controversias tributarias en estricto sentido, y en la actualidad conoce de varias ramas, a saber: materia tributaria, conflictos sobre prestaciones de seguridad social, contratos de obras públicas y responsabilidad no delictuosa de funcionarios y empleados federales.

El principio de definitividad en las resoluciones impugnadas, es imperante en el Tribunal Fiscal de la Federación; y se consideran definitivas cuando no se previenen recursos administrativos o cuando la interposición de éstos sea optativa para el afectado. Dichas resoluciones definitivas deben de provenir de autoridades fiscales federales o por organismos fiscales autónomos, determinando la existencia de un crédito fiscal, o bien fijando la cantidad líquida, negando la devolución de un ingreso tributario indebidamente cobrado por el Estado o multado por infracción de normas administrativas federales.

Su competencia abarca también las prestaciones sociales de los miembros de las fuerzas armadas o de sus beneficiarios de pensión civil, derivadas del erario federal. Su competencia incluye a las controversias relativas a fianzas constituidas a favor de las autoridades públicas.

Con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, el mes de agosto de

1936, aunque inició sus funciones hasta el primero de enero de 1937, la jurisdicción administrativa en nuestro ordenamiento jurídico mexicano, tuvo un avance firme y dirigido a la creación, formación y desarrollo de tribunales especializados. Independientemente de que por la reforma a la Carta Magna en 1967 al artículo 104, fracción I, se elevó a rango constitucional el referido Tribunal, se contempló la posibilidad de establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo en los ámbitos federal y local.

*"A partir de la Reforma Constitucional de 1967, en sus dos aspectos, los tribunales administrativos adquieren en el ordenamiento mexicano la categoría de tribunales judiciales autónomos, con lo que se aproxima al sistema de organización de los países germánicos, y por otra parte, conserva el Ordenamiento Mexicano los principios del sistema judicialista que siguió durante la época colonial e independiente, y que copió del sistema angloamericano, ya que las sentencias definitivas pueden impugnarse a través del Juicio de Amparo, en una sola instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según las reglas de competencia respectiva" (\*8\*).*

Como consecuencia inmediata a la vigencia de esta reforma constitucional se creó, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

---

\* (8) FIX ZAMUDIO, Héctor. HACIA UN TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. OBRA CONMEMORATIVA DE LOS CUARENTA Y CINCO AÑOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, TOMO II, MÉXICO, 1986. P. 395

## **1.8 REFORMAS AL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL EN 1987**

La última reforma practicada al artículo 104 Constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de agosto de 1987, en virtud de la cual se propone la adición de la fracción I-B, con similar contenido de los párrafos tercero y cuarto, de la fracción I del anterior artículo 104, para que los Tribunales de la Federación, conozcan de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. De esta manera se sigue la línea de desconcentración de atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que los Tribunales Colegiados de Circuito conozcan de dichos recursos, por plantear siempre problemas de control de la legalidad de los actos de los Tribunales Administrativos, modificando la competencia que para conocer de los mismos tenía el más Alto Tribunal de la República, que en la actualidad sólo conoce de cuestiones de constitucionalidad de leyes o de interpretación definitiva de la Ley Fundamental de nuestro País.

En esta reforma, también se traslada la Base Constitucional de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo al artículo 73, fracción XXIX-H, para atribuir al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que instituyan tribunales de esta índole.

## **1.9 LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, 1971 Y 1998**

Uno de los efectos que produjo la reforma al artículo 104 Constitucional,



publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al disponer que *"... Las Leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones..."*

Por otra parte, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1970, propició enormemente la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al establecer en su artículo sexto que *"La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía, establecido con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 104 de la Constitución, regido por la Ley que para el efecto se dicte"*.

La exposición de motivos de la iniciativa de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, enviada a la Cámara de Senadores por el entonces Secretario de Gobernación, menciona que: *"Con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz, se propone la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; la justicia que se imparta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá ser expedita, pronta y pública. Además siempre será*

*carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtúe, el Tribunal, en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia". (9<sup>xi</sup>)*

En consecuencia, el Diario Oficial de la Federación publicó, el día 17 de marzo de 1971, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, misma que entró en vigor cuatro meses después, es decir, el 17 de julio de 1971.

El mencionado Tribunal fue creado para dirimir las controversias que se susciten entre los administrados y el Departamento del Distrito Federal, con motivo de la emisión u omisión de actos administrativos que, como autoridad pública local, realizan o dejan de realizar las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

El Tribunal en estudio, *"es un órgano plenamente autónomo. destinado al control de la legalidad ordinaria de los actos administrativos emitidos por la Administración Pública local"* <sup>xii</sup>(10<sup>xiii</sup>), que cumple con los principios constitucionales consagrados en el artículo 17; prontitud, expeditéz y gratuidad, es independiente de las autoridades administrativas y sus fallos se realizan en forma imparcial, toda vez que fue la razón principal por la que el legislador encomendó al Tribunal, la impartición de justicia administrativa que les asiste a los habitantes del Distrito Federal y que tal justificación esté garantizada por el mismo Poder de donde dimana, sobre todo cuando se tiene la

<sup>xi</sup> (9) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

<sup>xii</sup> (10) HEDUAN VERNES, Dolores. Op. Cit. P. 74

convicción de que son los propios servidores públicos quienes primeramente deben ajustar sus actos a la ley

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal nace como un órgano de jurisdicción delegado, pues si bien es cierto que está comprendido dentro de la Administración Pública Centralizada, también lo es que tiene plena autonomía para dictar sus fallos con limitantes en cuanto a la ejecución de sus sentencias. Cabe mencionar que es un tribunal con jurisdicción especializada. Además, estudia y analiza la legalidad de los actos impugnados, y está considerado como un Tribunal Contencioso de anulación. Las resoluciones que emite el Pleno de la Sala Superior son objeto de revisión por el Poder Judicial de la Federación, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, de conformidad con lo dispuesto por la fracción I-B, del Artículo 104, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en términos de lo establecido en el Artículo 87, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en sus inicios tuvo competencia únicamente en la materia administrativa, por disposición expresa de la citada Ley; se le otorgó la institución de la suplencia a las deficiencias de la demanda, y cuando se le extendió la competencia en materia fiscal, por reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1979, se prohibió la suplencia en esta rama. Otra institución con que cuenta este Tribunal, es la suspensión del acto impugnado que puede ser otorgada, inclusive, desde el mismo auto admisorio, teniendo como efectos mantener las cosas en el estado en que se encuentran y, para el caso de créditos fiscales, deberá garantizarse mediante fianza.

---

El Tribunal cuenta con una área de Asesoría y Defensoría Jurídicas, cuya principal función es la de asesorar a los promoventes en forma gratuita y, además, en caso de ser necesario, representar dentro del procedimiento, a las personas de escasos recursos. En cuanto al procedimiento, este es con tendencia hacia la oralidad. Las resoluciones se emiten por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados que intervienen en el juicio, y si bien es cierto que para ello no se requiere de formulismos, también lo es que deben contener la litis, el examen y valoración de las pruebas aportadas, los fundamentos legales y expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare, ya que la finalidad del Tribunal es impartir la justicia administrativa mediante un espíritu de servicio y agilidad al procedimiento, que fue una de las premisas que se manejaron en la exposición de motivos de la Ley, mismas que el legislador interpretó para darle al ciudadano la oportunidad de tener un medio eficaz que resuelva los conflictos que tuvieren con las autoridades del Distrito Federal.

Originalmente, en el Tribunal solamente se requería que las partes estuvieran legitimadas para demandar y que tuvieran un interés social o de grupo en que fundaran su pretensión; sin embargo, en la actualidad exige un interés jurídico como presupuesto de la acción procesal.

La competencia en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la aptitud para conocer de las controversias de carácter administrativo y en lo relativo a la hacienda pública local, por el actuar de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, mediante los actos que éstas ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares gobernados; el Tribunal conoce también de los juicios que en contra de

las resoluciones definitivas dictadas por el Gobierno del Distrito Federal, en las que determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquiera otra que cause agravios en materia fiscal, asimismo, le compete resolver sobre la falta de contestación de las autoridades a la solicitud de los particulares, dentro de un término de treinta días naturales, a excepción de aquellos casos en que existe un plazo distinto o la naturaleza del asunto lo requiera; también es competente para resolver sobre juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal. La principal causa de nulidad de los actos impugnados ante el mencionado Tribunal, es la ilegalidad, misma que puede consistir en: Incompetencia de la autoridad; incumplimiento u omisión de las formalidades legales; violación de la ley o no haberse aplicado la debida; y, arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

En cuanto al silencio administrativo, en sentido estricto debe considerarse como omisión administrativa, ya que la fracción III, del Artículo 21, de la Ley del Tribunal, considera que las Salas son competentes para conocer de los juicios en contra de la falta de contestación de las autoridades del Distrito Federal, 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. Esta disposición tiene su fundamento en lo dispuesto por el Artículo 8 de nuestra Carta Magna, en relación con el derecho de petición.

Resulta importante el hecho de que en la propia Ley del Tribunal se establezca de

que el actor pueda ocurrir en queja, para el caso de incumplimiento de la sentencia, estableciéndose sanciones y la intervención de las autoridades jerárquicamente superiores para hacer cumplir la resolución.

Por lo que respecta a la resolución de conflictos de competencia entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los Tribunales de la Federación o de los Estados, se resolverán conforme a lo establecido por el Artículo 106 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Los que tengan lugar con otros Tribunales del Distrito Federal, serán resueltos por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En cuanto a la plena autonomía de que goza el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establecida en el Artículo 1º de la Ley del mismo, se configura cuando el órgano que resuelve las controversias administrativas pertenezca o no al departamento judicial, dicte sus fallos de manera autónoma, sin vinculación de ningún aspecto, es decir, ni siquiera formal con la administración activa.

Toda contienda implica un conflicto de intereses, y si ese conflicto es de naturaleza jurídica, implicará a su vez un litigio. La particularidad del Contencioso Administrativo es que el juicio será tramitado y resuelto ante el tribunal administrativo y no ante un tribunal judicial.

El concepto antes transcrito permite deducir que el Contencioso Administrativo requiere de plena independencia con relación a los demás órganos del

Poder Ejecutivo, con el objeto de poder dictar sus fallos imparcialmente, asimismo requiere el conocimiento especializado de los juzgadores, por la naturaleza propia de sus funciones.

En nuestro país, la justicia administrativa se imparte a través de dos sistemas jurisdiccionales; el judicialista, de raíz anglosajona, representado por el proceso de garantías constitucionales (juicio de amparo), y de los tribunales autónomos de lo Contencioso Administrativo, originarios de la familia jurídica romano-germánica en su versión institucional francesa.

No omitimos señalar que en la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuentra un profundo deseo de justicia administrativa para gobernantes y gobernados, que combine la legalidad de los actos administrativos y el respeto a los derechos fundamentales de los gobernados , en un Estado de Derecho real.

La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, representa un freno al actuar de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, pues como Montesquieu decía: "Es una constante histórica que quién detenta el poder tiende abusar de él, hasta que se encuentra una barrera".(11<sup>xiv</sup>)

---

<sup>xiv</sup> (11) BARANDA GARCÍA, Alfredo. LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, TOLUCA DE LERDO, ESTADO DE MÉXICO. 1987. P. 6

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

2.1 SALA SUPERIOR

2.2 PRESIDENCIA

2.3 SALAS ORDINARIAS

2.4 SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

2.5 SECRETARÍA GENERAL DE COMPILACIÓN Y DIFUSIÓN

2.6 SECRETARÍA GENERAL DE ASESORÍA Y DEFENSORÍA JURÍDICAS

2.7 OFICIALÍA DE PARTES

2.8 ORGANIGRAMA



## 2.1 SALA SUPERIOR

Mediante decreto de fecha 26 de abril de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de junio del mismo año, se crea la Sala Superior, que sustituye al Pleno del Tribunal. Dicha figura contará con un Presidente, que a su vez será Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y será designado de entre los magistrados integrantes de la Sala Superior, durará dos años en el cargo y no podrá ser reelecto para el período inmediato.

Para ser Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se requiere, de conformidad con lo establecido en el artículo 4º de la Ley de la Materia. Los Magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, y podrán ser ratificados al término del mismo y de ser así, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- A) Ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- B) Tener, por lo menos, treinta años cumplidos para ser Magistrado de la Sala Superior, y veinticinco para ser Magistrado de Sala Ordinaria;
- C) Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado ante la autoridad competente; por lo menos con cinco años de antigüedad a la fecha de su nombramiento de Magistrado;
- D) Acreditar, cuando menos, tres o cinco años de práctica profesional en materia administrativa y fiscal, según sea Magistrado para Sala Ordinaria o para Sala Superior;

- E) Gozar de buena reputación; y
- F) No haber sido condenado por sentencia irrevocable, por delito doloso que le imponga más de un año de prisión.

Será causa de retiro de los Magistrados haber cumplido setenta y cinco años de edad o que sobrevenga incapacidad física o mental para desempeñar el cargo.

La Sala Superior estará integrada por la Presidencia y por cuatro ponencias numeradas progresivamente. El Presidente de la misma Sala ejercerá las atribuciones que la Ley del Tribunal y su Reglamento Interior le encomienden.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley que rige al Tribunal en estudio, la Sala Superior es competente para:

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

*así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes.*

En cuanto a las atribuciones de la Sala Superior, la Ley de la Materia en su artículo 21, establece que son las siguientes:

- I.- Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal, quién lo será también de la Sala Superior;*
- II.- Fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados de las Salas Ordinarias y de las Auxiliares;*
- III.- Designar, en los términos del artículo 10, a los Secretarios de Acuerdos que suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas Ordinarias y Auxiliares;*
- IV.- Aprobar a proposición del Presidente, la designación del Secretario General de Acuerdos, Secretario General de Compilación y Difusión y Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica;*
- V.- Designar a los Secretarios de Acuerdos y Actuarios de las diferentes Salas;*
- VI.- Acordar la remoción de los empleados administrativos de la Sala Superior, cuando proceda conforme a la Ley;*
- VII.- Conceder licencias a los Magistrados, en los términos del artículo 11 y en los términos de las disposiciones aplicables a los secretarios y actuarios a ella adscritos,*
- VIII.- Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;*
- IX.- Designar las comisiones de Magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal;*
- X.- Elaborar el Proyecto de Presupuesto del Tribunal para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; y una vez aprobado lo ejercerá en forma autónoma;*
- XI.- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal que comprenderá las normas de trabajo, y las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento;*

*XII.- Designar de entre sus miembros a los Magistrados Visitadores de las Salas Ordinarias y Auxiliares, los que darán cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior; y*

*XIII.- Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los Magistrados de las diversas Salas, así como de las irregularidades que cometieran en el ejercicio de sus funciones, y acordar la aplicación de las sanciones;*

*XIV.- Las demás que no estén expresamente designadas al Presidente del Tribunal;*

*XV.- Las demás que establezcan las leyes.*

La Sala Superior podrá sesionar con la presencia de tres de sus Magistrados integrantes, sus sesiones serán públicas, salvo los casos en que el orden, la moral o el interés público exijan que sean secretas.

Las resoluciones de la Sala Superior serán tomadas con el voto de tres Magistrados en el mismo sentido, cuando menos.

La creación de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal resulta de singular importancia, pues además de dar mayor jerarquía y respetabilidad política, jurídica y social a dicho Cuerpo Colegiado, se satisface la necesidad de que las sentencias que pronuncien las Salas del Tribunal sean revisadas, en caso de que cualquiera de las partes así lo considere necesario, por un órgano formal y materialmente distinto de ellas, de tal manera que, los fallos dictados por la Sala Superior se dictan con una total y absoluta independencia de criterio, como ocurre tanto en el Poder Judicial Federal como en el Local, en donde las sentencias dictadas en primera instancia son, en su caso, revisadas por un órgano jerárquicamente superior al juzgador que las emite.

Es oportuno mencionar que la intención del Honorable Congreso de la Unión al aprobar la creación de la Sala Superior como autoridad máxima del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue la de dar mayor celeridad a la tramitación y decisión de los recursos que se interpongan ante la misma, a las excitativas de justicia, a la calificación inmediata de las recusaciones, excusas e impedimentos y a la distribución ágil de los asuntos entre las Salas del Tribunal, orientando la atención de esas variadas cuestiones hacia los cauces procesales técnicamente correctos.

## **2.2 PRESIDENCIA**

El primer párrafo del artículo 5º de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece que: *"El Tribunal tendrá un Presidente, que será a su vez el Presidente de la Sala Superior, electo por los Magistrados de dicha Sala. El Presidente durará dos años en su cargo y no podrá ser reelecto para el período inmediato"*.

El Presidente será electo en la primera sesión de cada año, de entre los Magistrados que integran la Sala Superior. Las faltas temporales del Presidente del Tribunal serán cubiertas por el Magistrado más antiguo de la Sala Superior, según el orden de su designación, o conforme al índice alfabético si más de un Magistrado fue nombrado en la misma fecha. Si la falta es definitiva ocupará la Presidencia provisionalmente el Magistrado más antiguo en la Sala Superior, en los mismos términos descritos anteriormente, el cual convocará a sesión extraordinaria a la Sala Superior en un período que no excederá de 30 días naturales, para que elija al que concluirá el año

calendario de que se trate, y en la primera sesión del año siguiente, se procederá en términos del artículo 5° de la Ley.

De conformidad con lo que establece el artículo 22 de la Ley de la Materia, son atribuciones del Presidente del Tribunal:

- I.- Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades;*
- II.- Despachar la correspondencia del Tribunal y de la Sala Superior;*
- III.- Presidir las comisiones que designe la Sala Superior;*
- IV.- Dirigir los debates y conservar el orden de las sesiones de la Sala Superior;*
- V.- Denunciar a la Sala Superior las contradicciones de que tenga conocimiento entre sentencias dictadas por las salas;*
- VI.- Designar por turno al Magistrado Instructor en los recursos de apelación y al Magistrado Ponente en los de queja; dar cuenta a la Sala Superior hasta ponerlos en estado de resolución;*
- VII.- Nombrar al personal administrativo del Tribunal, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;*
- VIII.- Conceder o negar licencias al personal administrativo de la Sala Superior en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del Magistrado a que esté adscrito;*
- IX.- Dictar previa aprobación de la Sala Superior las medidas que exijan el buen funcionamiento y la disciplina en el Tribunal, e imponer las sanciones administrativas que procedan a los Secretarios, Asesores y Defensores Jurídicos, Actuarios y al personal administrativo del Tribunal;*
- X.- Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal;*
- XI.- Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las Actas en que se hagan*

*constar las deliberaciones y acuerdos de la Sala Superior;*

*XII.- Firmar los engroses de resoluciones de la Sala Superior;*

*XIII.- Realizar los actos administrativos y jurídicos que no requieran la intervención de la Sala Superior;*

*XIV.- Rendir a las Salas del Tribunal en la última sesión de cada año un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias y tesis formuladas por éste en sus decisiones;*

*XV.- Publicar la jurisprudencia del Tribunal, las sentencias de la Sala Superior cuando constituyan jurisprudencia o cuando la contraríen, incluyendo los votos particulares que con ella se relacionen, así como aquellas que considere que deben darse a conocer por ser de interés general; y*

*XVI.- Dar cuenta a la Sala Superior de las excitativas de justicia y tramitar los demás asuntos de la Competencia de la Sala Superior hasta ponerlos en estado de resolución.*

El Presidente del Tribunal y de la Sala Superior tendrá voto de calidad cuando exista empate en las decisiones de la Sala Superior al calificar los impedimentos.

Los Magistrados del Tribunal, bajo su responsabilidad, deberán excusarse de intervenir en los casos que menciona el artículo 46 de la Ley del Tribunal, haciendo su manifestación a la Sala Superior, que la calificará de plano en el acuerdo en que se dé cuenta del impedimento.

El Presidente del Tribunal, también designará a aquel Magistrado que realizará su ponencia, en cuanto a las denuncias por contradicción entre las sentencias de las Salas, con lo cual se decidirá si existe contradicción; este proyecto será puesto a consideración de la Sala Superior y al resolverse tendrá la fuerza de jurisprudencia.

El Presidente de este Organismo Jurisdiccional enviará a la Gaceta del Departamento del Distrito Federal las tesis jurisprudenciales que emita la Sala Superior, así como también los precedentes que se consideren importantes para que sean publicados y, por consiguiente, conocidos tanto por las autoridades y litigantes como por los ciudadanos en general.

## **2.3 SALAS ORDINARIAS**

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuenta con tres Salas Ordinarias, integradas con tres Magistrados cada una; las ponencias están numeradas por razones de turno, del uno al nueve. Cada una de las Salas cuenta con un Presidente, el cual es nombrado por sus integrantes en la primera sesión anual. En la Ley del Tribunal se encuentra contemplado la creación de Salas Auxiliares, cuando lo exija el servicio, a juicio de la Sala Superior.

De conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley en comento, las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

XI.- De las resoluciones que se 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;*

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

Las diligencias que tengan que hacerse en el Distrito Federal, pero fuera del recinto del Tribunal, las realizarán los secretarios o los actuarios de las Salas del propio Tribunal.

La duración del cargo de Presidente de la Sala será por el término de un año y podrá ser reelecto en sólo una ocasión consecutiva.

El Presidente de la Sala podrá admitir la demanda o desecharla conforme a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley del Tribunal, que a la letra dice: "El Presidente de la Sala admitirá la demanda, o en los siguientes casos la desechará:

*I.- Si examinada, encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal;*

*II.- Si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y*

*III.- Si siendo oscura o irregular y prevenido el actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciere. La oscuridad o irregularidad subsanables, no serán más que aquellas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el artículo 50.*

*Contra los autos de desechamiento a que se refiere este artículo, procede el recurso de reclamación.\**

Una vez que han sido subsanadas las irregularidades o no existiéndolas, el Presidente de la Sala mandará emplazar a las demás partes y posteriormente turnará el expediente al Magistrado a quien corresponda continuar la instrucción.

El Presidente de la Sala podrá otorgar la suspensión del acto impugnado en el auto en que admita la demanda, haciéndole saber sin demora a la parte demandada o autoridades emisoras del acto que se impugna, para que cumplan con la suspensión, tal y como lo establece el artículo 58 de la Ley del Tribunal.

Para que la suspensión del acto reclamado surta sus efectos, el actor deberá otorgar la garantía correspondiente, misma que podrá ser conforme a lo establecido por el artículo 60 del propio Ordenamiento jurídico, en cualquiera de las siguientes formas:

*I.- Depósito en efectivo;*

*II.- Billeto de depósito*

*III.- Prenda o hipoteca;*

*IV.- Embargo de bienes, o*

*V.- Fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Los fiadores deberán renunciar expresamente a los beneficios de orden y excusión y someterse también expresamente al procedimiento administrativo de ejecución.*

*La suspensión dejará de surtir efecto si la garantía no se otorga dentro de los cinco días siguientes al en que quede notificado el auto que la hubiere concedido.*

## 2.4 SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

El Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece las funciones de esta secretaría, las cuales consisten en:

- a) Auxiliar al Presidente del Tribunal y de su Sala Superior en el cumplimiento de sus facultades y atribuciones;*
- b) Auxiliar al Presidente del Tribunal y de su Sala Superior en el turno diario de las demandas, asignándoles el número progresivo de juicio que les corresponda para su remisión a la Sala y Ponencia respectiva;*
- c) Tramitar los recursos de apelación y reclamación, las denuncias por contradicción de sentencias, quejas y excitativas de justicia, así como las sentencias que recaigan sobre los juicios de amparo y los recursos de revisión administrativa en los que se señalen como autoridades responsables a la Sala Superior o al Presidente del Tribunal, y remitirlas al Magistrado Ponente que corresponda para su cumplimiento;*
- d) Tramitar y diligenciar, cuando proceda, los exhortos remitidos por otros Tribunales Administrativos del país o del extranjero;*
- e) Acordar con el Presidente del Tribunal y de su Sala Superior los asuntos a tratar en las sesiones de la Sala Superior;*
- f) Convocar a sesiones a la Sala Superior, cuando lo determine el Presidente del Tribunal y de su Sala Superior;*
- g) Dar cuenta de los asuntos que se traten en las sesiones de la Sala Superior y recoger la votación de los Magistrados sobre los acuerdos que tomen;*
- h) Tramitar el acta correspondiente a cada sesión de la Sala Superior, y redactar y comunicar los acuerdos que en ella se hayan tomado;*
- i) Dar fe y firmar las actuaciones y acuerdos de la Sala Superior;*

- j) Llevar el turno de los Magistrados a quienes corresponda formular proyectos de resolución de los asuntos que sean de la competencia de la Sala Superior;*
- k) Llevar el registro de las substituciones de los Magistrados del Tribunal;*
- l) Remitir al Magistrado de la Sala Superior que corresponda los recursos de apelación y reclamación, así como las denuncias por contradicción de sentencias;*
- m) Expedir las certificaciones y las constancias que soliciten las partes, de los asuntos que se estén tramitando en la Secretaría;*
- n) Llevar el registro y certificación de firmas de los Magistrados, Secretarios de Acuerdos, Asesores, Defensores Jurídicos y Actuarios del Tribunal;*
- o) Llevar el turno de los Magistrados de guardia; que será de acuerdo con el número progresivo de las Salas y Ponencias a que estén adscritos;*
- p) Llevar un expediente personal de los Magistrados del Tribunal, así como del personal judicial adscrito a cada una de las Salas, de conformidad con el Reglamento de Visitas;*
- q) Coordinar y controlar la prestación del Servicio Social de los Pasantes propuestos por las Instituciones de Educación Superior;*
- r) Llevar un libro de Gobierno para el registro diario de las demandas, contestaciones y demás promociones que se presenten ante el Tribunal;*
- s) Coordinar y vigilar las actividades de la Oficialía de Partes, debiendo comunicar al Presidente del Tribunal las irregularidades que en su caso advierta;*
- s) Tramitar y firmar la correspondencia relacionada con su competencia; y*
- t) Recibir y conservar bajo su responsabilidad los valores exhibidos por las partes en los juicios.*
- u) Recibir y conservar bajo su responsabilidad los valores exhibidos por las partes en los juicios, que le hayan sido enviados por las Salas.*

## 2.5 SECRETARÍA GENERAL DE COMPILACIÓN Y DIFUSIÓN

A la Secretaría General de Compilación y Difusión, de conformidad con lo que se encuentra establecido en el Reglamento Interior del Tribunal, le corresponde:

- a) Compilar y difundir la jurisprudencia del Tribunal y los precedentes importantes que determine la Sala Superior, a través de hojas informativas mensuales que serán distribuidas a los Magistrados y al personal judicial del Tribunal así como elaborar las estadísticas de las actividades propias de la Institución;*
- b) Compilar la jurisprudencia y los precedentes de los Tribunales del Poder Judicial Federal y de otros órganos jurisdiccionales nacionales cuyas competencias sean afines a las del Tribunal, para su consulta y, en su caso, apoyo en el ejercicio de sus atribuciones y facultades;*
- c) Coordinar a al personal judicial y que la integra para el debido desempeño de sus funciones;*
- d) Coordinar las funciones de la Biblioteca y del Archivo General del Tribunal;*
- e) Registrar y controlar todos los expedientes concluidos que se almacenen en el Archivo General del Tribunal;*
- f) Registrar y controlar el acervo bibliográfico de la Biblioteca del Tribunal; y*
- g) Realizar las demás funciones que le sean encomendadas por la Sala Superior y el Presidente del Tribunal, así como desahogar las consultas que le formulen los Magistrados, y el resto del personal judicial.*

Para su mejor desempeño, la Secretaría General de Compilación y Difusión, cuenta con las áreas de Compilación y de Difusión, respectivamente.

Al área de Compilación le corresponde:

- a) *Recabar en forma genérica datos de las labores de cada una de las unidades administrativas y de sus áreas correspondientes, para llevar a cabo un sistema adecuado y funcional de la información que se requiera en cualquier momento, y elaborar informes mensuales y anuales que servirán para la elaboración de las estadísticas del Tribunal;*
- b) *Clasificar, sintetizar y registrar las resoluciones dictadas por la Sala Superior;*
- c) *Registrar y recabar las noticias y la información publicadas en los diarios y revistas nacionales y del Distrito Federal, relacionadas con el Tribunal;*
- d) *Recopilar y registrar las disposiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación, y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, relacionadas con las facultades y atribuciones del Tribunal;*
- e) *Actualizar los prontuarios de las disposiciones legales publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación, relacionadas con las materias competencia del Tribunal, y*
- f) *Informar oportunamente a la Sala Superior, para los efectos de la jurisprudencia del Tribunal, del registro de cuando menos cinco juicios en los que tratándose de casos similares, las sentencias debidamente ejecutoriadas se pronunciaron en el mismo sentido, sin ninguna en contrario, y en su caso, remitir a la Secretaría General de Acuerdos los expedientes respectivos, con el proyecto correspondiente.*

Al área de Difusión le corresponde:

- a) *Difundir oportunamente la jurisprudencia y los precedentes del Tribunal entre los Magistrados y el resto del personal judicial;*
- b) *Proporcionar a las barras, colegios, asociaciones, academias de abogados y organizaciones similares así como a las instituciones superiores de educación y de*

*cultura, información sobre las actividades que desarrolla el Tribunal, y*

*a) Proporcionar a los interesados para su consulta, la compilación de jurisprudencia del Tribunal.*

## **2.6 SECRETARÍA GENERAL DE ASESORÍA Y DEFENSORÍA JURÍDICAS**

La Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica se integra por grupos de Abogados y pasantes de Derecho que sean necesarios, para orientar e informar oportunamente a los solicitantes de sus servicios del trámite que corresponda.

Los asesores jurídicos estarán obligados a escuchar los planteamientos de los particulares, debiendo orientarlos para la solución de sus problemas, cuando el asunto que les traten no fuera de la competencia del Tribunal, les deberán indicar la vía o autoridad a la que deberán recurrir, y en caso de que el Tribunal si sea competente, se hará el turno correspondiente para la intervención de la Defensoría Jurídica.

Los Defensores actuarán como autorizados para oír y recibir notificaciones a nombre de los particulares que requieran de sus servicios, quedando facultados para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en la audiencia respectiva, y serán responsables de la elaboración de la demanda y del seguimiento del procedimiento de los juicios a su cargo hasta su total culminación dentro del Tribunal de lo



Contencioso administrativo del Distrito Federal.

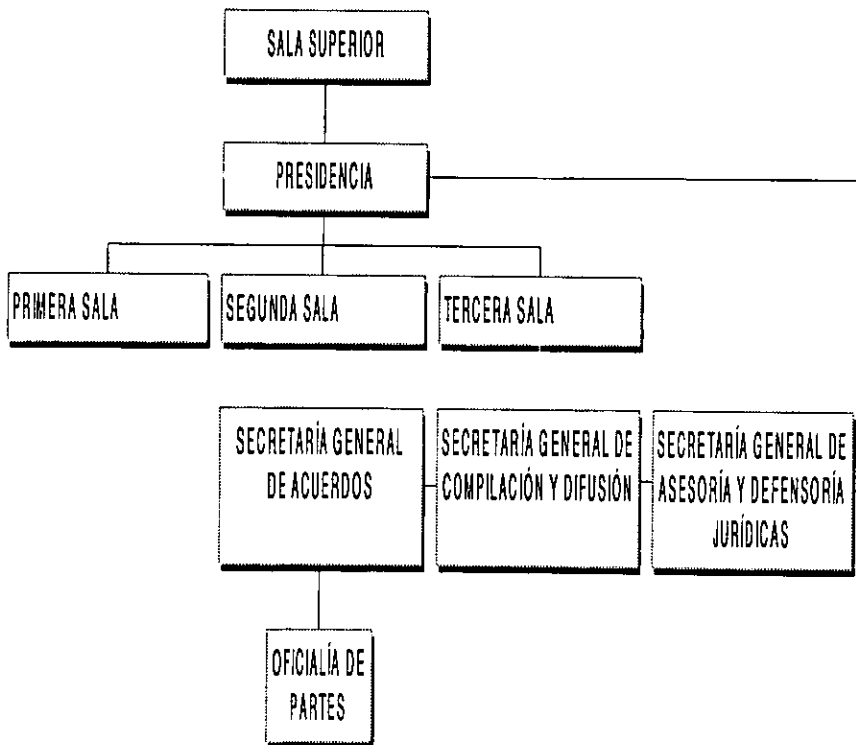
Será responsabilidad del grupo de Defensores la recepción, manejo y devolución de los documentos y valores en los juicios en que participen, aportados por sus defendidos.

Tanto los servicios de la Asesoría como los de la Defensoría Jurídica, serán gratuitos.

## **2.7 OFICIALÍA DE PARTES**

La Oficialía de Partes es la encargada de recibir todo tipo de correspondencia, promociones y documentos destinados al Tribunal, además, entre otras funciones que le competen, envía las demandas a la Secretaría General de Acuerdos y distribuye las contestaciones y promociones a la Sala a la que van dirigidas. Las actividades de la Oficialía de Partes, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, serán coordinadas y vigiladas por la Secretaría General de Acuerdos.

**ORGANIGRAMA DEL TRIBUNAL DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
DISTRITO FEDERAL**



# **CAPÍTULO TERCERO**

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

### **3.1 DISPOSICIONES GENERALES**

### **3.2 SUJETOS DE LA RELACIÓN PROCESAL**

#### **3.2.1 El actor**

#### **3.2.2 El demandado**

#### **3.2.3 El tercero perjudicado**

### **3.3 PROCEDIMIENTO**

#### **3.3.1 Demanda**

#### **3.3.2 Contestación de la demanda**

#### **3.3.3 Notificaciones**

#### **3.3.4 Términos**

### **3.4 IMPEDIMENTOS, IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**

#### **3.4.1 Impedimentos**

#### **3.4.2 Improcedencia**

#### **3.4.3 Sobreseimiento**

### **3.5 CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN**

#### **3.5.1 Audiencia de pruebas y alegatos**

#### **3.5.2 Sentencia**

### **3.6 EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA**

### **3.7 RECURSO DE APELACIÓN**

### 3.1 DISPOSICIONES GENERALES

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, consagra la atribución de conocer las pretensiones que tengan como causa la ilegalidad, que pueden consistir en:

La incompetencia de la autoridad, inexacta aplicación de la Ley, desvío de poder, falta de fundamentación y motivación, violaciones de procedimiento, falta de contestación a la petición del gobernado en un plazo de treinta días naturales, salvo disposición en contrario, así como la arbitrariedad e injusticia manifiesta. Por cuanto hace al procedimiento del juicio que se sigue en el Tribunal, éste se substanciará y resolverá conforme a lo que dispone la Ley del propio Tribunal, aplicándose supletoriamente lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y en el ámbito fiscal el Código Financiero del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación, en los términos del artículo 25 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Asimismo, en el procedimiento contencioso administrativo se dirimen controversias sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos que se juzgan a la luz de las garantías constitucionales que aseguran al administrado la determinación correspondiente sobre actos ilegales, erróneos, arbitrarios o carentes de equidad.

No obstante que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo carece de un código sustantivo, su ley contiene disposiciones relativas a la parte adjetiva, pues se contemplan las bases fundamentales de todo procedimiento administrativo, mismas que fueron señaladas por el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas en el año de 1936, y son: El principio de audiencia de las partes; la perfecta descripción de los medios

de prueba que hagan valer las partes; la determinación del plazo dentro del cual debe actuar la administración; la precisión de la litis y, por último, la necesidad de una motivación por lo menos sumaria de los actos administrativos impugnados.

Los particulares han logrado encontrar un aliciente a sus situaciones jurídicas, en razón de que nuestra Constitución consigna entre las garantías Individuales, principalmente la de audiencia; no obstante de encontramos con un enorme vacío de Derecho Público Positivo, porque no se establecen normas que impongan al Estado la obligación directa de reparar el perjuicio que causa con su actuación a los particulares, es decir, que falta por establecer un régimen de responsabilidad patrimonial del poder público, que asegure el patrimonio de los particulares.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un Tribunal autónomo que, para dictar sus fallos, no requiere de influencia externa, de tal manera que para hacer cumplimentar sus resoluciones tiene diversos medios de apremio.

Por lo tanto, en el Distrito Federal existe un procedimiento y un Tribunal de carácter administrativo, previstos para solucionar las controversias entre la administración pública del Distrito Federal y los administrados, sobre la generalidad de los actos administrativos que emita u omita, incluyendo los de carácter fiscal. La Ley del Tribunal regula un procedimiento, establece y organiza un tribunal administrativo que tiene como objeto dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre el Gobierno del Distrito Federal como autoridad local y los particulares.

El juicio que regula la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, corresponde fehacientemente al concepto de un procedimiento

administrativo, no es un recurso procesal al que previamente se agotaría una instancia procesal, sino un procedimiento de carácter meramente ordinario que se integra de tres períodos o etapas fundamentales, que son:

1) Demanda; 2) Contestación; y 3) Audiencia, Recepción y Desahogo de Pruebas, Alegatos y Sentencia.

Sin embargo, cabe aclarar que existe una segunda instancia que corresponde a la competencia de la Sala Superior, que conoce, entre otros, de los recursos de apelación y de reclamación en contra de las resoluciones y acuerdos dictados por las Salas Ordinarias, incluso de los proveídos dictados por el Presidente del Tribunal y su Sala Superior, asimismo, en su caso, resuelve sobre la queja por incumplimiento de sentencia.

En conclusión, podemos afirmar que el procedimiento en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cumple con todos los requisitos esenciales contemplados en nuestra Constitución, para conocer y resolver las controversias suscitadas entre las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y los particulares.

### **3.2 SUJETOS DE LA RELACIÓN PROCESAL**

La denominación de sujeto procesal corresponde a aquellas personas entre las cuales se constituye la relación jurídica procesal, y se entiende a la persona como un sujeto de derechos y obligaciones; es así que los preceptos de capacidad, legitimación y

representación se refieren a la persona jurídica, ya sea física o moral. Luego entonces, la capacidad se entiende como la aptitud para poder ser sujeto de derechos y obligaciones.

Esta capacidad puede ser de goce o de ejercicio; la capacidad de goce es la aptitud del sujeto para poder disfrutar de los derechos que le confiere la ley. La capacidad de ejercicio es la aptitud para poder ejercitar o hacer valer por sí mismo los derechos u obligaciones de los que sea titular, esta capacidad presupone a la de goce, pero no a la inversa. Ahora bien, la capacidad jurídica es la equivalente de la aptitud para ser parte, es decir, la condición para ser sujeto de la relación procesal.

Por lo que se refiere a la capacidad procesal o para obrar en juicio, en nombre propio o en representación de otro, pudiéramos definirla como la facultad de intervenir en forma activa durante el proceso. Por las sociedades y demás entidades jurídicas comparecerán las personas que legalmente las representen. El artículo 26 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su último párrafo establece que: *"Ante el tribunal no procederá la gestión oficiosa. Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad en términos de ley, al presentar su demanda."*

En el mismo orden de ideas, analizaremos brevemente el concepto institucional de legitimación en sus dos tipos de manifestación, que son de causa y procesal; la legitimación jurídica debe entenderse como una situación del sujeto de derecho, en relación con determinado supuesto normativo, que lo autoriza a adoptar determinada conducta. Es decir, la legitimación es autorización de la ley porque el sujeto de derecho se ha colocado en un supuesto normativo y tal autorización implica atribuciones para desarrollar determinada actividad o conducta.

La representación es una institución jurídica que entraña la posibilidad de que una persona realice actos jurídicos por otra, ocupando su lugar o actuando por ella; puede ser legal o forzosa, o bien convencional. La representación legal o forzosa es la que el derecho establece con carácter imperativo, por ejemplo, a) La patria potestad; b) Las autoridades señaladas en el artículo 33, fracción II, incisos A), B), C), D) y F) de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que establecen quienes tendrán el carácter de demandado, y se dispone que lo será el Jefe del Distrito Federal, y en ausencia de éste y con fundamento en lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, corresponde la representación a sus órganos administrativos.

Ahora bien, la representación legal o forzosa no solo se da por la ley en los casos de incapacidad o ausencia, sino también en las personas morales que tienen que actuar a través de sus representantes, puesto que por sí mismas no pueden hacerlo, para materializar los actos jurídicos en que participan. Por el contrario, la representación convencional es la nacida de un pacto, de un convenio o contrato, a través del cual una persona le confiere a otra una adecuada y correcta representación, y es un requisito indispensable para que las partes puedan actuar válidamente en juicio.

La determinación del concepto de parte tiene un doble interés: teórico y práctico. En el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, se establece que parte y litigante son palabras que se emplean con el mismo significado; la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación califica como parte en el juicio a cualquiera de los litigantes, sea demandado o demandante y aquel a quien la ley expresamente le confiere personalidad para intervención.



Al respecto, el jurista Jesús González Pérez considera que *"...son partes procesales aquella que formula y aquella frente a quien se formula la pretensión objeto del proceso..."* (12<sup>av</sup>). Es decir, parte es el sujeto que reclama una decisión jurisdiccional respecto de la pretensión que en proceso se debate.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señala como partes en el procedimiento:

*I.- El actor;*

*II.- El demandado. Tendrán este carácter:*

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

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

*C) Las autoridades administrativas del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnen;*

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

*E) La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 fracción IX de esta Ley; y*

---

<sup>av</sup> (12) GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO. EDITORIAL PORRÚA, S.A. MÉXICO, 1988. P. 113

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

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

Desde luego, la ley en estudio indica que solo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés legítimo que funde su pretensión; asimismo, establece tres supuestos de importancia que son:

- a) El dejar como optativos los recursos que las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan, y acudir directamente a juicio ante el Tribunal.
- b) Para el caso de que se esté haciendo uso de alguno de los recursos o medios de defensa, podrá desistirse de éste y acudir ante el Tribunal.
- c) Por consiguiente, al ejecutar acción ante el Tribunal, se extingue el derecho para acudir a otro medio de defensa ordinario.

Para hacer cumplir sus determinaciones, el Tribunal dispone de diversas medidas de apremio y medidas disciplinarias, que son: I.- Apercibimiento o amonestación; II.- Auxilio de la fuerza pública; III.- Multa hasta por una cantidad equivalente al monto de 180 días del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal; que podrá duplicarse en el caso de reincidencia; y IV.- Arresto hasta por 24 horas.

Asimismo, en el procedimiento contencioso administrativo no existe condenación a costa.

A continuación, describiremos las partes que participan en el procedimiento contencioso administrativo, en los siguientes términos:

### **3.2.1 EL ACTOR**

Esta figura comprende, en el procedimiento administrativo ante el Tribunal en estudio, a la o las personas que se consideren legitimadas cuando tengan un interés legítimo en que funden su pretensión, que acuden ante el órgano jurisdiccional, ya que en la materia, en ningún caso procede la gestión oficiosa.

En la mayoría de los supuestos, son los particulares los que inician un proceso contencioso administrativo, aunque también pueden figurar como actores las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, como se desprende del artículo 23, fracción X, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por otro lado, el actor en el juicio contencioso administrativo debe fundar su pretensión, es decir, desvirtuar la presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo que se impugna. La presunción de legitimidad connota que el acto administrativo se tiene por legítimo, mientras no se demuestre lo contrario. Aún más, la presunción de ejecución va de la mano de la presunción de legitimidad, si un acto se presume legítimo debe cumplirse.

El actor puede hacer valer varias razones o fundamentos para demandar la impugnación de los actos, por ejemplo: a) En algunas ocasiones puede considerar que el acto administrativo es nulo por haberse emitido por autoridad incompetente, o porque no se cumplieron las formalidades legales; b) Puede estimar el demandante que el acto administrativo es producto de la errónea interpretación de las normas. Cabrían estas posibilidades como fundamento de la acción de impugnación, siendo las más frecuentes en el procedimiento contencioso administrativo.

### **3.2.2 EL DEMANDADO**

El artículo 33, fracción II, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, enuncia a quiénes tendrán el carácter de demandados en el juicio contencioso administrativo, a saber:

- a) *El Jefe del Distrito Federal, los Secretarios del Ramo, los Directores Generales, así como las autoridades administrativas del Distrito Federal que en razón de su esfera de competencia intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnado;*
- b) *Los Delegados, Subdelegados y en general las autoridades de las Delegaciones Políticas a cuya esfera directa de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado;*
- c) *Las autoridades administrativas del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnen;*

- d) *El Gerente General de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal;*
- e) *Las autoridades de la administración pública Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada del Distrito Federal.*

Por otro lado, también los particulares pueden figurar como demandados ante el Tribunal, cuando les favorezca una resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, de conformidad con lo que dispone el inciso E) fracción II, del artículo 33 de la Ley del Tribunal, en relación con el artículo 23, fracción X, del propio ordenamiento.

### **3.2.3 TERCERO PERJUDICADO**

Esta figura se inspira en la consagrada en el juicio de amparo, que en términos generales podría describirse como toda aquella persona que tiene interés en la subsistencia del acto o resolución impugnada en el proceso administrativo, sus derechos o intereses legítimos son contrarios a los del actor.

El tercero perjudicado, es aquel sujeto que no es ajeno a la relación substancial, es decir, que su esfera jurídica puede verse afectada por la resolución que en el procedimiento se dicte.

La figura del tercero perjudicado que contempla la Ley de la Materia no tiene limitación alguna, pues es suficiente advertir la posibilidad de que a consecuencia de las

resoluciones que dicte el Tribunal pueden resultar afectados los intereses de cualquier persona.

La intervención del tercero perjudicado, en el juicio contencioso administrativo, puede ser a petición del actor, del demandado o de la sala juzgadora, si ésta llegara a advertir su existencia.

### **3.3 PROCEDIMIENTO**

El procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se caracteriza por su sencillez, por su agilidad procesal, enemigo de procedimientos largos, complicados e inoperantes y sin mayores formalidades.

Dicho procedimiento se rige por las propias disposiciones que al efecto establece su propia Ley, aplicándose en forma supletoria el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal el Código Financiero del Distrito Federal y, en su caso, el Código Fiscal de la Federación, en lo que resulten aplicables.

Se inicia con la presentación de la demanda, la contestación por parte de las demandadas y, en su caso, por el tercero perjudicado; una vez integrado el expediente, se celebra la audiencia pública en donde se realizará la admisión y desahogo de las pruebas correspondientes, así como la formulación de alegatos, para finalizar con la sentencia.

### 3.3.1) DEMANDA

La demanda, para el Maestro Eduardo Pallares, es " *El acto jurídico mediante el cual se inicia el ejercicio de la acción*" (13<sup>xvi</sup>)

Por otro lado, el Maestro Eduardo J. Couture dice: " *La demanda es el acto procesal introductorio de la instancia, por virtud del cual el actor somete su pretensión al juez, con las formas requeridas por la Ley, pidiendo una sentencia favorable a su interés*". (14<sup>xvii</sup>)

El artículo 255 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece que: " *...toda contienda judicial principia por demanda...*", y en el procedimiento contencioso administrativo en el artículo 50 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se establecen los requisitos de forma que deberá contener la demanda dirigida al Tribunal, siendo éstos los siguientes:

a) Requisito indispensable es que deberá ser por escrito, conteniendo nombre y domicilio del actor, y para el caso de que promueva una persona en nombre de otra, deberá acreditar tal autorización, ya que dicha situación tiene vital importancia para efectos de acreditar el interés legítimo, atentos a lo que establece el artículo 34 de la Ley del Tribunal.

b) El actor deberá especificar claramente la resolución o acto administrativo

<sup>xvi</sup> (13) PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO CIVIL. EDITORIAL PORRÚA, S.A. MÉXICO, 1984. P. 228

<sup>xvii</sup> (14) Aut. Cit. por OVALLE FAVELA. JOSÉ. DERECHO PROCESAL CIVIL, EDITORIAL HARLA. MÉXICO. 1983 P. 217

impugnado; y para el caso de que se trate de falta de contestación, de resolución por parte de las autoridades, dentro del término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellos por los particulares, éste sería el acto impugnado, es decir, la falta de contestación.

c) Se debe indicar la autoridad o autoridades demandadas, emisoras o ejecutoras del acto impugnado, o bien las partes demandadas, que excepcionalmente pudieran ser lo particulares conforme a lo dispuesto por el artículo 33, fracción II, inciso E), de la Ley del Tribunal.

d) Para el caso de que exista tercero perjudicado se deberá indicar su nombre y domicilio, con la finalidad de que éste sea llamado a juicio.

e) Deberá señalarse la pretensión que se deduce; ésta consiste en solicitar la nulidad del acto impugnado, es decir, la acción de impugnación persigue la inaplicación de una norma reglamentaria al caso concreto. La pretensión que se deduce debe especificarse porque aún cuando existe la suplencia de deficiencias en la demanda, se dejaría en estado de indefensión a las demandadas.

f) El señalamiento de la fecha en que se tuvo conocimiento del acto impugnado es de esencial importancia, toda vez que el actor tiene un término de 15 días hábiles para interponer su demanda, contados a partir del día siguiente al que fue notificado de la resolución impugnada o del día en que tuvo conocimiento del acto impugnado, o de su ejecución, o en el que se hubiere ostentado sabedor del mismo.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal



establece en el segundo párrafo del artículo 43 que: " Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a una persona física o moral, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución, haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

g) Desde luego, en toda demanda deberá hacerse una descripción de los hechos y fundamentos de derecho en que se basa el actor para ejercitar su acción; sin embargo, en el procedimiento contencioso administrativo y haciendo uso de la suplencia de la deficiencia de la demanda, sólo se requiere que el actor describa los hechos y la Sala, al pronunciar sentencia, suplirá los fundamentos de derecho, pero en todos casos se contraerá a los puntos de la litis planteada. En materia fiscal se suplirán las deficiencias de la demanda siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio.

h) La demanda debe ir firmada por el actor; para el caso de que éste no supiere o no pudiese firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital. Además, en el escrito inicial se deben ofrecer las pruebas, a excepción de las supervenientes, admitiéndose toda clase de pruebas, excepto la confesional y las que fueren contrarias a la moral y al derecho.

Dentro de las 24 horas siguientes al recibimiento de la demanda, el Presidente del Tribunal la turnará a la Sala que le corresponda conocer del asunto, misma que nombrará como Magistrado Instructor a uno de sus tres Magistrados integrantes, el

cual deberá agotar todo el período de instrucción; tocando al pleno de Magistrados de la Sala pronunciar la correspondiente resolución.

El Magistrado Instructor analizará el escrito inicial, y si encontrare irregularidades u oscuridad en el mismo, prevendrá al actor para que desahogue las mismas y pueda continuar el juicio en sus trámites procesales, haciendo la aclaración que estas prevenciones no serán más que aquellas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el artículo 50 de la Ley del Tribunal.

Los casos en que procede el desechamiento de la demanda, se especifican en el artículo 54 de la Ley del Tribunal, siendo los siguientes:

*\* I.- Si examinada, se encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal;*

*II.- Si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y*

*III.- Si siendo oscura o irregular y prevenido el actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciera. La oscuridad o irregularidad subsanables, no serán más que aquellas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el artículo 50\*.*

Contra los autos de desechamiento a que se refiere este artículo procede el recurso de reclamación, que conocerá y resolverá la misma sala emisora del auto, y el término para interponerlo es de tres días, de conformidad con lo que dispone el artículo 85 de la Ley en comento.

Para el caso de que en la demanda no existiera apercibimiento o prevención alguna, o si la hubiere y se haya desahogado a satisfacción del Presidente de la Sala de conocimiento, éste mandará emplazar a las demandadas para que produzcan su contestación en un término de 15 días.

El acuerdo de admisión contiene generalmente: a) Personalidad debidamente acreditada; es decir, que a criterio de la sala se encuentra establecido y acreditado el interés legítimo de quien promueve la demanda; b) Se provee sobre la admisión y se ordenará correr traslado a los demandados en términos de ley; c) Se acuerda lo relativo a las pruebas que presentare el actor en su demanda; d) Se acuerda también lo conducente a la suspensión solicitada, y en algunas ocasiones se previene al actor para que asegure el interés fiscal ante la Tesorería del Distrito Federal, para que surta efectos la misma; e) Se señala día y hora hábil en que tendrá verificativo la audiencia de ley.

El Tribunal en estudio hasta cierto punto tiene un espíritu proteccionista y coadyuvador para con el particular afectado por un acto de autoridad, pues en el artículo 52 de su Ley se establece que se proporcionarán formas impresas de demanda al administrado que así lo solicitare, además de contar con suficiente personal para llenar los formatos de demanda correctamente, proporcionando asesoría y defensoría totalmente gratuitas.

En el procedimiento ante el Tribunal, a diferencia de los juicios comunes, no hay lugar a la diligencia de conciliación, pues en este sentido no cabe arreglo entre el particular y la administración.

### 3.3.2 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Las autoridades demandadas y el tercero perjudicado deberán pronunciar su contestación en un término de 15 días, previa notificación del acuerdo admisorio de la demanda, debiendo referirse a cada uno de los puntos contenidos en la misma, citando los fundamentos legales que consideren aplicables al caso.

En la contestación a la demanda, las autoridades demandadas también deberán ofrecer sus pruebas y, en el procedimiento administrativo como en todo proceso, cabe interponer causales de improcedencia, sobreseimiento y excepciones, y el artículo 55 de la Ley del Tribunal contempla la falta de contestación a la demanda en término, precluyendo en tal caso, el derecho para hacerlo, considerando confesados los hechos, salvo prueba en contrario.

El artículo 65 de la Ley del Tribunal, especifica que: *"...Se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional..."*, esta disposición tiene como objeto garantizar al oferente una pronta y expedita administración de justicia, y toda vez que los actos impugnados son emitidos por las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, y considerados éstos como entes públicos y no como personas físicas en el ejercicio de sus atribuciones, y atendiendo la naturaleza de la prueba confesional que consiste en someter a una de las partes en el procedimiento, por la otra, a un interrogatorio especial sobre hechos propios del declarante y, en materia administrativa, las autoridades emiten los actos en uso de sus facultades conferidas y en su carácter de titulares de las dependencias gubernativas.

La prueba pericial ofrecida deberá acompañarse del cuestionario que contestarán los peritos, emitiendo dictamen que por regla general contiene una opinión técnica sobre determinado asunto, para que el Tribunal pueda utilizarlos y normar su criterio, apreciando sobre cada cuestión controvertida los dictámenes de los peritos, que son nombrados por cada una de las partes y, para el caso de que no coincidan, se designará un tercero en discordia, de donde se deriva que es una prueba colegiada porque el Tribunal apreciará libremente sobre el valor de las mismas.

La prueba testimonial en el procedimiento que nos ocupa, se desahoga por medio de declaraciones de terceros ajenos a la relación substancial del procedimiento, a través de preguntas formuladas por su oferente, sujetos totalmente imparciales, que no tengan interés particular en el negocio, ni relación alguna con las partes; estos testigos no excederán de tres por cada hecho, debiéndolos presentar el oferente, y para el caso de que exista imposibilidad para ello, el Tribunal los mandará citar.

### **3.3.3 NOTIFICACIONES**

En derecho existen diferentes formas o medios de realizar las notificaciones, que pueden ser, a saber:

a) personalmente, b) por cédula, c) por boletín judicial, d) por edictos, e) por correo, f) por telégrafo, g) por teléfono y h) por radio y televisión; sin embargo, en el procedimiento contencioso administrativo únicamente se practican las marcadas con los incisos a), b) y e), además se prevé que también puedan realizarse por lista autorizada,

que se fijará en sitio visible en el Tribunal.

a) La notificación personal es aquella que debe hacerse generalmente por el secretario actuario adscrito a la sala que conoce del asunto, constituyéndose en el domicilio señalado para tales efectos, haciendo la entrega del acuerdo o resolución que se pretende notificar; es evidente que estos acuerdos o resoluciones para que surtan efectos en relación con la persona notificada, suelen ser los de mayor importancia y relevancia en el proceso. El artículo 39 de la Ley del Tribunal establece que: *"...Las notificaciones se harán: I.- A las autoridades: A) Personalmente o a sus representantes si estuvieren presentes en el Tribunal o en las sedes de sus respectivas oficinas; B) Tratándose de resoluciones definitivas, personalmente o a sus representantes legales; y C) Por correo certificado con acuse de recibo suscrito por cualquiera de los señalados en el inciso anterior, cuando no haya sido posible la notificación personal. La pieza postal deberá ser depositada en el correo al día siguiente de la fecha de la razón en la que conste que no pudo ser recibida personalmente. II.- A las personas físicas o morales A) Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo tratándose de la primera notificación en el negocio; de la resolución definitiva; si dejaren de actuar durante más de sesenta días; y B) Cuando la Sala del conocimiento estime que se trata de un caso urgente o que haya motivo para ello. III.- Fuera de los casos señalados en la fracción anterior, las notificaciones a las personas físicas o morales se harán personalmente en el Tribunal si se presentaren dentro de las 24 horas siguientes a las que se haya dictado la resolución, o por lista autorizada que se fijará a las 13.00 horas en sitio visible del Tribunal..."*. En síntesis, deducimos que las notificaciones en el Tribunal se harán personalmente, por oficio, por estrados y, en casos muy excepcionales, por correo certificado, aún cuando esta última forma es raramente usual en la práctica, sólo que en algunos casos si esta notificación personal no puede realizarse, válidamente podría

suplirse por una notificación por cédula en los términos que más adelante se indican.

b) Por cédula; que acepta tres modalidades. Cabe aclarar que la cédula de notificación es un documento que contiene fundamentalmente la copia de la resolución que debe notificarse, el nombre y domicilio de la persona a quien deba de hacerse, datos del juicio del cual emana, identificación del Tribunal conocedor del juicio, fecha, hora y firma de quien notifica y quien recibe; esta cédula debe ser entregada o bien fijada en los estrados.

c) Por boletín judicial; al respecto cabe mencionar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no utiliza este medio de notificación, es decir que no existe boletín.

d) Por edictos; esta forma de notificación tampoco es usual en el procedimiento contencioso administrativo, toda vez que las autoridades demandadas son dependencias gubernativas perfectamente identificadas y localizadas, es decir, que su domicilio es del conocimiento público.

e) Por correo; el artículo 36 de la Ley del Tribunal establece que: "*Las resoluciones serán notificadas... por correo certificado con acuse de recibo, caso en que la pieza postal será depositada en el correo al día siguiente de la resolución*". Y para el caso de que el servicio postal devuelva por cualquier causa un oficio de notificación, ésta se hará personalmente y cuando no fuera posible, por lista autorizada (estrados).

f) Por teléfono, radio y televisión; la legislación del Distrito Federal no autoriza el empleo de tales medios de comunicación, con excepción de la del teléfono; en

el título especial de la Justicia de Paz, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en el artículo 15, se establece quienes pueden ser citados por teléfono, aunque las dificultades que resultan de ello son obvias.

### **3.3.4 LOS TÉRMINOS**

El tiempo en que dura el procedimiento se mide fundamentalmente por medio de plazos y términos. Algunos juristas establecen que el término es el que expresa el día y la hora en que debe efectuarse un acto procesal, y el plazo consiste en el conjunto de días, dentro del cual pueden realizarse válidamente determinados actos.

El artículo 38 de la Ley del Tribunal en comento, establece los días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios contencioso administrativos; las leyes procesales, por regla general, fijan ciertos lapsos para el desenvolvimiento de cada una de las etapas del juicio, los plazos deben estar bien establecidos por la ley, con el fin de que los procesos se realicen con cierta celeridad y orden, el impulso procesal está dado en razón del tiempo y no del espacio, el tiempo crea, modifica y extingue los derechos procesales concretos.

El concepto de preclusión está íntimamente ligado con los aspectos temporales del proceso; entendemos por preclusión la pérdida de los derechos procesales por no haberlos ejercido en la oportunidad que la ley da para ello



Otra institución interesante dentro de los aspectos temporales del procedimiento es la caducidad procesal. La caducidad no es, al parecer, una institución exclusivamente procesal, pues encontramos ejemplos de caducidad de tipo sustantivo: La Ley del Tribunal en su artículo 73, fracción V, contempla la caducidad procesal; no obstante que el impulso y desarrollo en el procedimiento contencioso administrativo, impone necesariamente la acción de los particulares y las autoridades demandadas por medio de Magistrados Instructores, que tienen suficientes atribuciones y facultades para mantener dinamismo que permita una justicia expedita

La caducidad de tipo sustantivo la contemplamos en el derecho administrativo, por ejemplo: la inactividad del particular afectado por la emisión u omisión de un acto o resolución administrativa, que para tal efecto el artículo 43 de la Ley del Tribunal establece el término de que goza el afectado para hacer valer su derecho ante el propio Tribunal, (15 días).

En el procedimiento es necesario plantear la diferencia entre preclusión y caducidad; ambas instituciones tienen la misma naturaleza y esencia, y la única diferencia es el grado, ya que la caducidad podría considerarse como una preclusión máxima, toda vez que si la preclusión se refiere a la pérdida de un derecho procesal, la caducidad es la inactividad total y bilateral, una vez que transcurre determinado plazo que la ley señala.

Por supletoriedad, los Magistrados pueden habilitar los días y las horas inhábiles para actuar o para que se practiquen diligencias, debiendo exponer con detalle el tipo de actuación procesal que se autoriza a celebrar en dichas horas y días habilitados.

Volviendo a los términos, la Ley del Tribunal especifica los siguientes, a

saber: a) el de 15 días para la interposición de la demanda; b) el de 5 años cuando se solicite la nulidad de una resolución favorable a un particular; c) el de 15 días para la contestación de la demanda; d) el de 5 días para el otorgamiento de garantía, para efectos de suspensión; e) el de 30 días para hacer efectivas las garantías con motivo de la suspensión; f) el de 10 días para requerir la presentación de documentos en poder de las autoridades; g) el de 3 días para interponer recurso de reclamación; h) el de 3 días para desahogar vista en relación al recurso anteriormente citado; i) el de 10 días para interponer recurso de apelación ante la Sala Superior; j) el de 5 días para desahogar vista relacionada con el recurso anteriormente mencionado; k) el de 15 días para resolver el recurso señalado; l) el de 15 días para interponer recurso ante el Tribunal Colegiado de Circuito, contra resoluciones de la Sala Superior. A falta de disposición legal al respecto, el artículo 137, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, señala 3 días para todos los demás casos.

Los términos se contarán por días hábiles y comenzarán a contar el día siguiente al en que surta efectos la notificación, serán improrrogables y se incluirá en ellos el día del vencimiento.

### **3.4 IMPEDIMENTOS, IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.**

#### **3.4.1 IMPEDIMENTOS**

En el procedimiento contencioso administrativo debe evitarse o combatirse

toda animosidad positiva o negativa, en favor o en perjuicio de cualquiera de las partes, relacionadas con la competencia subjetiva de los titulares del Tribunal, y para tal efecto examinaremos los siguientes conceptos: a) los impedimentos: b) la excusa y c) la recusación.

a) Los impedimentos son situaciones o razones que la ley considera como circunstancias, de hecho o de derecho, que hacen que durante la aplicación de la ley se presuma parcialidad del órgano jurisdiccional; esto se refiere a los vínculos que pueda tener el titular con las partes en el juicio.

b) La excusa consiste en que el titular de un órgano jurisdiccional, al conocer de la existencia de un impedimento, está obligado por disposición legal a excusarse, es decir, a dejar de conocer del asunto.

c) La recusación sólo puede suceder cuando el titular del órgano jurisdiccional no se percate de la existencia del impedimento, o percatándose siga conociendo del asunto y no se excuse, en este caso cualquiera de las partes que se sienta perjudicada por ese impedimento del titular del órgano jurisdiccional, puede promover la recusación; estamos hablando, desde luego, de la recusación con causa, en la que se expresa la existencia del impedimento y por tanto debe probarse ante el órgano superior al que se recusa.

Los Magistrados y Secretarios de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, bajo su responsabilidad deberán de excusarse de intervenir en los siguientes casos:

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

Incorre en responsabilidad el Magistrado o Secretario que, teniendo impedimento para conocer de un negocio, no se excuse, o que no teniéndolo presente excusa, apoyándose en excusas diversas de la del impedimento y pretenda que se le aparte del conocimiento de aquél.

Por lo que concierne a la recusación, ésta puede referirse a los Magistrados y Secretarios de las Salas, y la parte que así lo expresare deberá otorgar las pruebas correspondientes a comprobar dicho impedimento, a excepción de las pruebas testimoniales o periciales, y para el caso de que la recusación interpuesta resultara improcedente, quedará a criterio de la Sala Superior determinar si existió mala fe por parte de quien la promovió, y la sanción puede consistir en multa por el importe de 10 a 50 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, en la fecha en que se interpuso la recusación.

### 3.4.2 IMPROCEDENCIA

Se puede afirmar que la improcedencia es originada por la falta de uno de los presupuestos procesales, con ello se da la abstención del órgano jurisdiccional de conocer sobre el fondo de la cuestión planteada, declarando extinguida su jurisdicción.

La Ley del Tribunal, en su artículo 72, establece las causas de improcedencia para el juicio promovido ante éste, y generalizando podríamos decir que son las siguientes:

a) Improcedencia originada por la índole de la autoridad responsable, será causa de improcedencia que el acto impugnado no provenga de una autoridad que no sea del Distrito Federal; b) Improcedencia originada por la naturaleza de los actos dependientes del mismo órgano jurisdiccional; c) Improcedencia originada por la litispendencia, atento a la fracción III del artículo que se comenta, será improcedente el juicio contra actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y por el propio acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean diversas; d) Improcedencia originada por existir cosa juzgada; e) Improcedencia originada por la inexistencia del agravio; f) Improcedencia originada por la consumación irreparable del acto reclamado; g) Improcedencia originada por la cesación de los efectos del acto reclamado o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; h) Improcedencia originada de actos consentidos por manifestaciones de voluntad o porque no se promovió demanda dentro del término señalado por la Ley del Tribunal.

Ahora bien, la improcedencia del juicio contencioso administrativo debe ser declarada de oficio, por ser cuestión de orden público; en efecto, el Presidente de Sala examinará el escrito de demanda y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, sobreseerá el juicio.

### 3.4.3 SOBRESEIMIENTO

El sobreseimiento del juicio, de conformidad con lo que establece el artículo 73 de la Ley del Tribunal, procede: *\* I.- Cuando el demandante 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 muera durante el 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; y V) Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de 180 días, ni el actor hubiera promovido en ese mismo lapso. Procederá el sobreseimiento en el último caso si la promoción no realizada es necesaria para la continuación del procedimiento.*

Entre improcedencia y sobreseimiento existe una gran relación de causalidad, ya que aquella es la causa y ésta el efecto, en tanto que, como consecuencia de la improcedencia, el sobreseimiento da por terminado el proceso, sin resolver en cuanto al fondo.

### 3.5 CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN

En todo proceso existe una secuencia u orden de etapas, desde el inicio hasta el fin del mismo.

En términos generales todo proceso se divide en dos grandes etapas, que son: la instrucción y la sentencia.

La instrucción procesal engloba todos los actos procesales tanto del Tribunal como de las partes y de terceros, que son actos a través de los cuales se precisa el contenido del debate y se desarrolla toda la actividad probatoria formulando alegatos de las partes, es decir, es una fase de preparación, precisamente por eso se llama instrucción, para permitir al Magistrado Instructor estar en posibilidades de dictar sentencia.

En el procedimiento contencioso administrativo la instrucción se divide básicamente en tres etapas, que son: postulatoria, probatoria y preconclusiva. En la etapa postulatoria las partes plantean sus pretensiones y razonamientos de improcedencia, relatan los hechos, exponen lo que a su derecho convenga y aducen lo que les favorezca, terminando esta etapa, por regla general, cuando ha quedado determinada la materia sobre la cual habrá de probarse, alegarse y, posteriormente, sentenciarse. La etapa probatoria comprende varios momentos: ofrecimiento de la prueba, admisión, preparación y desahogo de la misma; en el auto admisorio y en el que le recae a la contestación de la demanda, el Tribunal acepta la recepción de las pruebas ofrecidas; la preparación consiste en el conjunto de actos que deban realizar el Tribunal y las partes para el

desahogo de las mismas y, finalmente, el desahogo estriba en el desarrollo o desenvolvimiento mismo de la prueba que, por su naturaleza así lo amerite; una vez agotado este momento se formularán los alegatos, que son una serie de consideraciones y de razonamientos que las partes hacen al Magistrado sobre el resultado desde su punto de vista, es decir, por medio de los alegatos solicitan a los Magistrados cual debe ser el sentido de la sentencia.

La etapa procesal de la sentencia es sumamente corta, ya que de conformidad en lo previsto por el artículo 78 de la Ley del Tribunal, la resolución deberá dictarse una vez oídos los alegatos, a menos que se deba tomar en cuenta un gran número de constancias, se podrá reservar el fallo definitivo por un término no mayor de 10 días. La verdad es que el acto por el cual el Tribunal dicta sentencia, no reviste mayor formalidad ni complicación de procedimiento.

### **3.5.1 AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS**

La audiencia de ley consagrada en el artículo 74 de la Ley del Tribunal en estudio, será pública y tendrá por objeto y finalidad, el desarrollo y desenvolvimiento de todas y cada una de las pruebas ofrecidas por las partes, así como oír los alegatos que se formulen y emitir la sentencia que conforme a derecho proceda.

Una vez que se encuentre integrada la Sala conocedora del asunto por los señores Magistrados, se declara abierta la audiencia de ley, sin que para esto sea



necesaria la presencia de las partes, procediendo la secretaría de la Sala a dar cuenta de las pruebas ofrecidas en la demanda, en la contestación y las supervenientes, para resolver sobre su admisión o desechamiento y, en este último caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la propia Ley del Tribunal, se desecharán aquellas pruebas 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 fueran rendidas por causas no imputables al oferente.

Ahora bien, una vez admitidas las pruebas se procede al desahogo de las mismas. Cuando se haya presentado interrogatorio para los testigos, las preguntas deberán estar directamente relacionadas con los puntos controvertidos, y se interrogará a los testigos en presencia de las partes, y además la Sala por conducto del secretario de acuerdos, formulará las preguntas que estime pertinentes para normar criterio; si se ofreció y se admitió prueba pericial, ésta podrá desahogarse por los peritos emitiendo su dictámen en forme oral, o escrita y la Sala y las partes podrán hacerle las preguntas y observaciones que estimen necesarias, en relación con sus dictámenes; concluida la recepción de las pruebas, las partes podrán alegar por sí o por medio de sus representantes lo que a su derecho convenga.

Dichos alegatos podrán ser presentados en forma oral o escrita, y una vez oídos éstos, el Magistrado Instructor propondrá los puntos resolutivos y la Sala en pleno resolverá el juicio en la misma audiencia, a excepción de aquellos juicios en los cuales deba tomarse en cuenta un gran número de constancias de autos, debiendo en tal caso emitir su resolución la Sala, en un término que no excederá de 10 días.

## ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

### 3.5.2 SENTENCIA

Cuando una resolución pone fin al proceso, entrando al estudio del fondo del asunto y resuelve la controversia mediante la aplicación de la ley general al caso concreto, entonces puede afirmarse que se ha producido una sentencia en sentido material, sin embargo, cuando la sentencia que pone fin al procedimiento no entra al fondo del asunto, ni dirime la controversia sino que contiene declaraciones de significado y trascendencia exclusiva y meramente procesal, se trata de una sentencia formal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, emite resoluciones materiales y formales, atendiendo las causales de improcedencia y sobreseimiento, toda vez que estas causales se analizan de oficio previamente al estudio de fondo del asunto.

En el procedimiento contencioso administrativo se puede decir que hay dos instancias procesales, ya que las salas conocen y resuelven en primera instancia el juicio, y si el afectado estimare violación alguna, tanto en el procedimiento como en la resolución, podrá interponer recurso de apelación, reclamación o contradicción ante la Sala Superior del mismo Tribunal, y ésta resolverá confirmando, modificando o revocando la resolución que emitió la Sala ordinaria.

Ahora bien, es de considerarse que la sentencia definitiva de la Sala Superior pone fin al procedimiento administrativo, sin embargo, existen casos en que se promueve recurso de revisión administrativa por parte de la autoridad afectada, ante los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que el particular, en su caso, tiene la vía de amparo.

Por lo que concierne a la sentencia que emite el Tribunal, no requiere de requisitos formales, pero estas deberán contener principalmente:

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, debiendo limitarlos a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada; III.- Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; y IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación. Las salas deberán al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada (artículo 79 de la Ley del Tribunal).

De conformidad con lo establecido en el artículo anteriormente señalado, la sentencia que emite el Tribunal carece de requisitos formales, sin embargo del mismo se deriva que contiene aspectos esenciales que toda sentencia debe poseer. De Pina y Castillo Larrañaga explican que dichos requisitos son los siguientes: *"... congruencia, motivación y exhaustividad, es decir, la congruencia debe entenderse como una correspondencia o relación entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el Tribunal... (15<sup>viii</sup>)*. Todo gobernado tiene derecho a que cualquier acto de autoridad, además de emanar de una autoridad competente, entrañe la obligación para ésta de motivar y fundamentar sus actos, esta necesidad se redobla y se acentúa, especialmente

---

<sup>viii</sup> (15) DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. EDITORIAL PORRÚA, S.A.-MÉXICO 1969. P. 285

en la sentencia, que es la resolución más importante y con la cual culmina el proceso. La exhaustividad no es más que la consecuencia de los dos requisitos anteriores, es decir, el Tribunal debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas.

En el procedimiento contencioso administrativo existe un recurso que puede interponerlo cualquier parte afectada, se denomina excitativa de justicia y se hace valer ante la Sala Superior para efecto de que se dicte la resolución respectiva al juicio (artículo 20, fracción V, de la Ley del Tribunal).

Las causas de nulidad de los actos impugnados son: Incompetencia de la autoridad; incumplimiento y omisión de las formalidades legales; violación de la ley o no haberse aplicado la debida; arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar, conforme a lo establecido en el artículo 81 de la Ley del Tribunal,

El Magistrado Ponente o Instructor debe realizar una valoración de las pruebas y actuaciones, ya que en los puntos resolutivos deben estructurarse en forma clara y precisa, conteniendo los elementos necesarios para distinguir la controversia, así como los elementos de identificación, señalar la sala que emite el fallo, número de expediente, nombre de las partes, nombre de los integrantes de la sala, votos determinados, quién fue el Magistrado Instructor y la fecha.

El Magistrado José Luis Caballero Cárdenas, estima que la sentencia emitida por el Tribunal debe ser: *"...una sentencia que personifique la satisfacción efectiva*

*de los principios que norman a la justicia administrativa...* <sup>(16)</sup>

A través del proceso de anulación se puede obtener declarativa o constitutiva y por medio del proceso de plena jurisdicción se logra una sentencia de condena, las primeras son las que constituyen un nuevo estado de derecho extinguiendo o modificando otro, mientras las sentencias de condena son las que declaran procedente la acción y condenan al demandado a efectuar una prestación o satisfacer una pretensión; así tenemos que el Tribunal contempla el proceso de anulación y el de plena jurisdicción, atendiendo a las resoluciones que emite.

Ahora bien, respecto a las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al declararse la nulidad del acto impugnado, éste quedará sin efectos y las autoridades responsables estarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley del Tribunal.

### **3.6 EJECUCION DE LA SENTENCIA**

El ilustre jurista argentino Rafael Bielsa, en su obra sobre lo contencioso administrativo expone que: *"...la resistencia arbitraria o injustificada de la administración al*

---

<sup>16</sup> (16) CABALLERO CÁRDENAS, José Luis. CONFERENCIA "LA JUSTICIA EN LA CAPITAL DE LA REPÚBLICA", 75º ANIVERSARIO DE LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO

*cumplimiento de un fallo dictado contra ella, no se concibe en ningún orden jurídico regular, y menos aún cuando la ley ha instituido recursos y procedimientos que precisamente tienen por objeto la defensa del derecho lesionado y que se deciden por sentencia...”(17<sup>xxi</sup>)*

A este respecto, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su capítulo XI intitulado "Del cumplimiento de la sentencia", establece el recurso de queja, mediante el cual legitima al actor para que en caso de incumplimiento de la resolución definitiva, acuda ante la sala respectiva para que ésta requiera, amoneste y prevenga a la autoridad, y si ésta persistiera en su actitud la Sala Superior resolverá, a instancia de la sala respectiva, solicitar del Jefe del Distrito Federal como superior jerárquico, que conmine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a la determinación del Tribunal, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta, que puede ser de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

La ejecución de las sentencias administrativas resulta ser un problema muy complicado en lo relativo al cumplimiento y a la ejecución de las sentencias pronunciadas por los tribunales administrativos, cuando resuelven favorablemente a las pretensiones de los gobernados, toda vez que resulta complejo exigir a la administración que cumpla las resoluciones emitidas por los órganos de la jurisdicción administrativa.

---

<sup>xxi</sup>(17) BIELSA. Refeel. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL ROQUE DEPALMA. BUENOS AIRES ARGENTINA. 1957

### **3.7 RECURSO DE APELACIÓN**

El recurso de apelación se encuentra plasmado en el artículo 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y cualquiera de las partes podrá interponerlo cuando la resolución emitida por las salas, decrete o niegue sobreseimiento, resuelva el juicio o la cuestión planteada en el fondo o ponga fin al procedimiento.

Se establece que el recurso de apelación deberá ser interpuesto por escrito y dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna. La Sala Superior al admitir a trámite el recurso 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; una vez vencido dicho término el Magistrado ponente formulará el proyecto respectivo y dará cuenta a la Sala Superior en un plazo de quince días.

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

4.1 ETIMOLOGÍA Y DEFINICIÓN

4.2 NATURALEZA JURÍDICA

4.3 EFECTOS

4.4 PROCEDENCIA

4.5 IMPROCEDENCIA

4.6 GARANTÍA Y CONTRAGARANTÍA

4.7 INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS



## 4.1 ETIMOLOGÍA Y DEFINICIÓN

Según el diccionario de la Real Academia Española, el vocablo "suspensión", deriva del latín *suspensio*, onis, acción y efecto de suspender o suspenderse.

Suspender, proviene del latín *suspendere*, levantar, colgar o detener una cosa en alto o en el aire o detener, diferir por algún tiempo una acción u obra.

Gramaticalmente, suspender es paralizar, impedir lo que está en actividad; transformar temporalmente en inacción una actividad cualquiera.

De lo anterior, se desprende que la suspensión es el hecho de detener o diferir indefinidamente o por algún tiempo, por orden judicial, un acto inconstitucional o ilegal de autoridad.

Para Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liévana Palma, *"La suspensión...es una medida precautoria que la parte quejosa solicita, con objeto de que el daño o los perjuicios que pudiera causarle la ejecución del acto que reclama no se realicen"*.(18<sup>xxii</sup>)

El Maestro Eduardo Pallares considera que: *"La suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar que puede decretarse mientras no se falla en definitiva y por sentencia firme el amparo"*.(19<sup>xxiii</sup>)

<sup>xxii</sup> (18) Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C. LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO. EDITORIAL CÁRDENAS. MÉXICO. 1989, P. 82

<sup>xxiii</sup> (19) PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO TEÓRICO PRÁCTICO DEL JUICIO DE AMPARO. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO, 1975. P. 252

En otras palabras, podemos decir que la suspensión es una medida cautelar cuya finalidad es la de paralizar la ejecución del acto reclamado con el objeto de evitar los daños y perjuicios que se puedan causar al agraviado durante la tramitación del juicio.

## 4.2 NATURALEZA JURÍDICA

En este sentido, el Maestro Ignacio Burgoa considera correcto que a la suspensión se le dé el carácter de providencia o medida cautelar, únicamente en cuanto a que dicho fenómeno o situación procesal conserva la materia del juicio, impidiendo que el acto de autoridad impugnado se ejecute o produzca sus efectos o consecuencias en perjuicio del actor, mientras se resuelve el juicio.

La suspensión no es una consecuencia constitutiva, sino mantenedora o conservadora de una situación ya existente, en otras palabras, la suspensión no crea derechos o intereses jurídicos en favor del actor, sino que los preserva únicamente.

La suspensión tampoco es una providencia parcial o provisionalmente restitutoria, es decir, la suspensión no opera frente a actos consumados. Es importante señalar respecto a este punto que en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la suspensión sí puede tener efectos restitutorios, de lo que más adelante trataremos.

Podemos señalar que entre los autores hay una constante idea respecto a la naturaleza jurídica de la suspensión de los actos reclamados, y es en el sentido de que se trata de una medida o providencia cautelar, quizás no con todas las modalidades, pero

finalmente aceptan que se trata de una medida o providencia cautelar.

Las medidas o providencias cautelares, *"son los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave o irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso"*.(20<sup>xxiv</sup>)

**"MEDIDAS CAUTELARES.** *Dícese de aquellas establecidas por el juez, con el objeto de impedir los actos de disposición o de administración que pudieran hacer ilusorio el resultado del juicio y con el objeto de asegurar de antemano la eficacia de la decisión a dictarse en el mismo"*.(21<sup>xxv</sup>)

Para el tratadista Giuseppe Chiovenda, *las medidas provisionales, cautelares o de conservación se dictan con anterioridad a que esté declarada la voluntad concreta de la ley que garantiza un bien, o antes de que se lleve a cabo su actuación, como garantía de ésta, y varían según la naturaleza del bien que se pretende*.(22<sup>xxvi</sup>)

De los anteriores conceptos, podemos resumir que las medidas o providencias cautelares son instrumentos jurídicos que se dan al juzgador para evitar daños graves e irreparables al agraviado, que al mismo tiempo garantizan el buen resultado del juicio.

<sup>xxiv</sup> (20) Instituto de Investigaciones Jurídicas. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 4ª. Edición. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO, 1991. P. 2091

<sup>xxv</sup> (21) DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. 17ª Edición. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO, 1991. PP. 368 y 369

<sup>xxvi</sup> (22) REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NÚMERO 2. P. 19

### 4.3 EFECTOS

Los efectos de la suspensión del acto reclamado consisten en paralizar la actividad o acto de la autoridad responsable para que el acto reclamado no se lleve a cabo, o bien, si ya se ejecutó, que no continúe con sus efectos hasta en tanto no se dicte la resolución definitiva, y evitar con esto que se causen molestias al quejoso mientras se determina si el acto impugnado es o no contrario a la ley.

Al respecto el artículo 59 de la Ley del Tribunal en comento, establece que la suspensión *"...tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada"*.

En efecto, la suspensión *"... es la paralización, la detención del acto reclamado, de manera que si éste no se ha producido, no nazca; y si ya se inició, no prosiga, no continúe, que se detenga temporalmente, que se paralicen sus consecuencias o resultados, que se evite que éstos se realicen"*.<sup>(23<sup>xxvii</sup>)</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que *"los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no en el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo"*.<sup>(24<sup>xxviii</sup>)</sup>

<sup>xxvii</sup> (23) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO. 7ª Reimpresión a la 1ª Edición. EDITORIAL THEMIS. MÉXICO, 1991. P.105

<sup>xxviii</sup> (24) APÉNDICE 1975, Octava Parte, Pleno y Salas, Tesis 196, P. 324

## 4.4 PROCEDENCIA

La suspensión en los juicios que se promueven ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sólo procede a petición de parte interesada, y puede solicitarse por el actor desde el momento de la presentación de la demanda, o bien, en cualquier tiempo del juicio mientras no se dicte la sentencia, y en caso de que sea procedente, la suspensión será concedida por el Presidente de la Sala que conozca del asunto.

En este sentido, el artículo 58 de la Ley del Tribunal, establece que *"La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento."*

En la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se contempla una situación muy interesante respecto a la procedencia de la suspensión, ya que con un gran sentido humanista, nuestro legislador estableció algunos casos especiales en los cuales, tratándose de personas que con el acto de autoridad son afectadas en el ejercicio de su única actividad de subsistencia, se puede conceder la suspensión, no obstante de que ya se haya ejecutado el acto reclamado.

En este sentido, el párrafo segundo del artículo 59 de la Ley del Tribunal, establece que *"Cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, el Presidente de la Sala podrá dictar las medidas*

*cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia ".*

Lo anterior es una buena intención por parte del legislador, sin embargo, se presenta el problema de que los quejosos que se encuentran en las condiciones de referencia tienen que demostrar que efectivamente se les está afectando, ya que se les impide el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia, lo cual podrá acreditar sólo con las pruebas que aporten al Magistrado para tal efecto, pero tendrán que esperar hasta la fecha de audiencia que les sea señalada en el auto admisorio de la demanda, para que tenga verificativo el desahogo de pruebas y puedan demostrar que efectivamente están siendo afectados, ya que se les impide ejercer su única actividad personal de subsistencia.

En este sentido, se considera que debe reformarse la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a fin de que se establezca que ***"Cuando se trate de actos que afecten a particulares impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia, el actor bajo protesta de decir verdad, además ofrecerá en la demanda dos testigos para acreditar su dicho, y el Magistrado que conozca del asunto señalará para el desahogo de las testimoniales un término no mayor de 48 horas, después de haberse admitido la demanda, teniendo más elementos para, en su caso, conceder la suspensión con efectos restitutorios.***

De esta manera se ayudaría a que, cuando efectivamente se trate de personas que resultan afectadas con el acto de autoridad, porque se les impide el ejercicio de su única actividad de subsistencia, evitar que sufran molestias hasta en tanto se resuelva si el acto impugnado es o no contrario a la ley; la segunda, evitar que los quejosos obtengan la suspensión solicitada aún cuando ya se hubiere ejecutado el acto

reclamado, con la simple manifestación de que se les está afectando en el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia, aún cuando no se encuentren en esta hipótesis, ya que esta situación puede prestarse a abusos por parte de los actores, tratando de sorprender la buena fe del Magistrado, para burlar los actos de la autoridad responsable.

En este sentido, cabe hacer mención que la figura de la suspensión con efectos restitutorios resulta una gran ventaja para quienes se ven afectados por la ejecución de los actos de las autoridades, cuando estos pueden ser motivo de un juicio, resaltando que ni la propia Ley de Amparo contiene esta figura tan benéfica para los gobernados que se ven afectados de ejercer su única actividad de subsistencia.

#### **4.5 IMPROCEDENCIA**

Los casos de improcedencia de la suspensión se encuentran señalados en el párrafo cuarto del artículo 59 de la Ley de la Materia, el cual establece que: *"No se otorgará la suspensión si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se dejare sin materia el juicio"*.

En virtud de que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no establece los casos en que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, deja al Magistrado que conozca del asunto la facultad discrecional de apreciar frente a cada caso concreto que se le presente, tomando en consideración las circunstancias especiales del mismo, determinar si de concederse la suspensión se seguiría perjuicio al interés social, o bien, se contravendrían

disposiciones de orden público, y en todo caso, deberá fundar y motivar su negativa para conceder la suspensión que le es solicitada por el quejoso, para dar cumplimiento a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 Constitucional.

Con relación al primero de los casos, es decir, cuando se perjudica a un evidente interés social, los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, han establecido jurisprudencia en el sentido de que *"No basta que el acto se funde formalmente en una ley de interés público, o que en forma expresa o implícita pretenda perseguir una finalidad de interés social, para que la suspensión sea improcedente conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, sino que es menester que las autoridades o los terceros perjudicados aporten al ánimo del juzgador elementos de convicción suficientes para que pueda razonablemente estimarse que, en el caso concreto que se plantee, la concesión de la suspensión causaría tales perjuicios al interés social, o que implicaría una contravención directa e ineludible, prima facie y para los efectos de la suspensión, a disposiciones de orden público, no sólo por el apoyo formalmente buscado en dichas disposiciones, sino por las características materiales del acto mismo. Por lo demás, aunque puede ser de interés público ayudar a ciertos grupos de personas, no se debe confundir el interés particular de uno de esos grupos con el interés público mismo, y cuando no esté en juego el interés de todos esos grupos protegidos, sino el de uno solo de ellos, habría que ver si la concesión de la suspensión podría dañar un interés colectivo en forma mayor que no podría dañar al quejoso la ejecución del acto concreto reclamado. O sea, en términos generales y para aplicar el criterio del interés social y de orden público contenidos en el precepto a comentario, se debe sopesar o contrabalancear el perjuicio que podría sufrir el quejoso con la ejecución del acto reclamado, y el monto de la afectación a sus derechos en disputa, con el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés colectivo*



*perseguidas con el acto concreto de la autoridad".(25<sup>xxx</sup>)*

*El Maestro Arellano García, considera que "...Una disposición es de orden público cuando tutela prevalentemente los derechos de la colectividad, de la sociedad, del conglomerado, frente a los intereses o derechos de individuos considerados separadamente".(26<sup>xxx</sup>)*

De igual manera, los Magistrados pueden orientar su facultad discrecional que les concede la ley para poder determinar los casos en que de concederse la suspensión se seguiría perjuicio al interés social, o bien, se contravendrían disposiciones de orden público, aplicando lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 124 de la Ley de Amparo, el cual establece de manera enunciativa y no limitativa que *"Se considerará, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión: se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación de delitos o sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza o se permita el incumplimiento de las órdenes militares"*:

Finalmente, la suspensión es improcedente si de concederse se deja sin materia el juicio, ya que dejaría de existir el objeto materia del acto reclamado y, en consecuencia, de nada serviría continuar con el juicio porque no habría materia para

<sup>xxx</sup> (25) apéndice 1975, Sexta Parte. Tribunales Colegiados de Circuito, pp. 92 y 93

<sup>xxx</sup> (26) ARELLANO GARCÍA, Carlos. PRÁCTICA FORENSE DEL JUICIO DE AMPARO. Cuarta Edición. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO, 1988. P. 552

determinar si el acto de autoridad era o no contrario a la ley.

## 4.6 GARANTÍA Y CONTRAGARANTÍA

*"Existen en la ley, en cuanto al otorgamiento de garantías disposiciones específicas tratándose de multas administrativas y para los supuestos de que con la suspensión se puedan ocasionar daños y perjuicios a terceros".<sup>xxxii</sup>(xxxii 27)*

En cuanto a estas disposiciones, el artículo 60 de la Ley de la Materia establece que *"Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, se concederá la suspensión si quien lo solicita garantiza su importe ante la Tesorería del Distrito Federal, en alguna de las formas siguientes: Depósito en efectivo; billete de depósito; prenda o hipoteca; embargo de bienes, o fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Los fiadores deberán renunciar expresamente a los beneficios de orden y excusión y someterse también expresamente al procedimiento administrativo de ejecución".*

El mismo precepto legal en cita, señala que *"La suspensión dejará de surtir efecto si la garantía no se otorga dentro de los cinco días siguientes al en que quede*

---

<sup>xxxii</sup> VÁZQUEZ GALVÁN, Armando, GARCÍA SILVA, Agustín. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. EDITORIAL ORTO. MÉXICO, 1977. P. 155

*notificado el auto que la hubiere concedido\*.*

En el supuesto de que el quejoso no otorgue la garantía dentro del término legal señalado, la autoridad responsable estará en posibilidades de ejecutar el acto reclamado; sin embargo, mientras no se ejecute el referido acto impugnado, el actor podrá exhibir la garantía y cumplir con los requisitos que le hayan sido exigidos para el efecto de que la suspensión comience a surtir nuevamente sus efectos legales.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que *"...el auto en que un Juez de Distrito concede la suspensión surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión, pero dejará de surtirlos si el agraviado no llena, dentro de los cinco días siguientes a la notificación, los requisitos que le hayan exigido para suspender el acto reclamado; más esto no significa que por el transcurso del término pierda el quejoso el derecho a otorgar la garantía exigida, sino únicamente que la autoridad responsable, transcurrido ese plazo, tiene expedita su jurisdicción para la ejecución del acto reclamado; pero si la ejecución no se ha llevado a cabo, no existe obstáculo para que pueda otorgarse la garantía, o llenarse los requisitos que se hubieren omitido con relación a aquella".*(28<sup>xxxviii</sup>)

De igual manera, cuando con la suspensión se puedan ocasionar daños y perjuicios a terceros, el quejoso deberá otorgar garantía suficiente para que en el caso de que no obtenga sentencia favorable en el juicio, repare los daños y perjuicios que llegue a originar con la suspensión del acto impugnado.

En este sentido, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

---

<sup>xxxviii</sup> (28) APÉNDICE 1975, Octava Parte, Pleno y Salas, Tesis 210, P. 344

Distrito Federal, señala en su artículo 61 que *"En los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio"*.

El mismo precepto legal continúa estableciendo que *"Para que surta efectos la suspensión el actor deberá otorgar la garantía que señale el presidente de la sala o el magistrado instructor en su caso, en alguna de las formas que menciona el artículo 59"*, aún cuando el artículo a que se refiere en esta última parte, realmente es el 60.

Por último, el referido precepto legal dispone que *"Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el presidente de la sala que conozca del asunto fijarán discrecionalmente el importe de la garantía"*.

A este respecto, dada la naturaleza del juicio administrativo y de acuerdo con los precedentes del Tribunal, en la generalidad de los casos no existen bases ciertas para cuantificar el monto de los daños que pudieran ocasionarse a terceros, por lo que la garantía se ha determinado con amplia discrecionalidad, en atención a la materia controvertida y al carácter de los particulares que intervengan.

La ley contempla la garantía como un medio para que la suspensión obtenida por el quejoso deje de surtir sus efectos y pueda ejecutarse el acto reclamado.

En este sentido, el artículo 62 de la Ley de la Materia establece que la suspensión *"...quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para restituir"*

---

*las cosas al estado que guardaban antes de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable".*

*"Para que surta efecto la caución que otorga el tercero conforme al párrafo anterior, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el actor".*

En el supuesto de que el tercero perjudicado pretenda conseguir que la suspensión obtenida por el quejoso deje de surtir sus efectos, deberá otorgar contragarantía, la cual tendrá que ser suficiente para garantizar no sólo los daños y perjuicios que sufra el actor con la ejecución del acto en el caso de que obtenga sentencia favorable, sino además deberá cubrir los gastos que se ocasionen al quejoso para restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de la ejecución del acto reclamado.

Finalmente, por lo que se refiere a la garantía y a la contragarantía, el último párrafo del artículo 61 de la Ley del Tribunal dispone que *"...Contra el señalamiento de fianzas y contrafianzas procede el recurso de reclamación ante la sala del conocimiento".*

#### **4.7 INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS**

El artículo 63 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece que *"Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la sentencia ante la sala correspondiente, quien dará vista a las demás*

*partes por un término de cinco días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los cinco días siguientes, en la que dictará la sentencia que corresponda. Contra esta resolución procede el Recurso de Reclamación ante la Sala Superior”.*

Al respecto, el artículo 25 de la propia Ley del Tribunal señala que *“...Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal...”*

En este caso, el interesado deberá promover un incidente en términos de lo dispuesto por el artículo 88 del Código mencionado, para hacer efectiva la garantía o contragarantía, según el caso.

Cuando se trate de hacer efectiva una garantía porque el quejoso no obtuvo sentencia favorable en el juicio tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y se hayan ocasionado daños y perjuicios al tercero perjudicado como consecuencia de la suspensión del acto reclamado, corresponderá al propio tercero perjudicado promover dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la sentencia el incidente para hacer efectiva la garantía.

En el referido incidente, deberá ofrecer sus pruebas y acreditar cuales fueron los daños y perjuicios que sufrió, así como el monto de los mismos; de lo contrario, se dictará resolución absolutoria.

Al respecto, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

ha sostenido el criterio de que *"Los daños ocasionados por la suspensión del acto reclamado en un juicio de amparo, deben ser consecuencia inmediata y directa. Por lo tanto, si no se rindió prueba alguna para demostrar la existencia de tales daños y perjuicios, consecuentemente, menos se pudo probar la relación inmediata y directa entre aquellas y la suspensión como causa".*(29<sup>xxxiv</sup>)

Con las copias del incidente se dará vista al quejoso por un término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga y haga valer sus excepciones y defensas.

En el supuesto de que las partes en el incidente ofrezcan pruebas, se citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los cinco días siguientes, y se dictará la sentencia correspondiente.

Para hacer efectiva la contragarantía, corresponderá al quejoso que obtuvo sentencia favorable en el juicio promover el incidente, en el cual podrá acreditar no sólo los daños y perjuicios que se le hayan ocasionado, sino que además podrá acreditar los gastos que se le originaron para poder restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación del acto impugnado, como consecuencia de que la autoridad responsable haya ejecutado el acto reclamado, en virtud de que la suspensión obtenida por el quejoso en el juicio dejó de surtir sus efectos por la garantía que otorgó el tercero perjudicado.

En el supuesto de que ninguno de los interesados promueva dentro del término que marca la ley el incidente de daños y perjuicios, se podrá devolver o cancelar

---

xxxiv (29) APÉNDICE, Tercera Sala, Sexta Época, Volumen CXXIV, Cuarta Parte, P. 84

la garantía o contragarantía que en su caso se hubiere exhibido durante la tramitación del juicio.

Finalmente, contra las resoluciones que se dicten en los incidentes que se promuevan para tratar de hacer efectiva la garantía o contragarantía, procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.



## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tuvieron su origen en Francia, a través del Consejo de Estado, y la causa de su creación básicamente fue la División de Poderes, pues se pensó en buscar la imparcialidad del juzgador, así como la especialización de funcionarios en la materia administrativa, que es muy basta y que por lo consiguiente el juzgador ordinario no podría abarcar a fondo la legislación en dicha materia.

**SEGUNDA.-** El Tribunal de lo Contencioso Administrativo está dotado de plena autonomía y plena jurisdicción tiene como función dirimir las controversias de tipo administrativo y en lo relativo a la hacienda pública local, que surjan entre el Gobierno del Distrito Federal, en su carácter de autoridad local y los gobernados del Distrito Federal.

**TERCERA.-** El Procedimiento ante el Tribunal se caracteriza por su sencillez, prontitud, fuera de todo formulismo y dilatación para mayor beneficio de los gobernados que acuden a él en busca de una justicia pronta y expedita.

**CUARTA.-** La suspensión del acto reclamado es una medida cautelar que tiene como fin paralizar la ejecución del acto impugnado con el objeto de evitar daños y perjuicios al agraviado, durante la tramitación del juicio.

**QUINTA.-** La suspensión de los actos reclamados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sólo procede a petición de parte y puede solicitarse desde el momento de la presentación de la demanda, hasta antes de que se dicte sentencia.

**SEXTA.-** Los Magistrados de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, gozan de la facultad discrecional que les otorga la Ley que rige a ese órgano jurisdiccional para determinar en que casos, de concederse la suspensión del acto impugnado, se seguiría perjuicio al interés social, se contravendrían disposiciones de orden público o se dejaría sin materia el juicio.

**SÉPTIMA.-** La suspensión de los actos impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal puede ser con efectos restitutorios, cuando se trate de actos que afecten a los particulares impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia.

## PROPUESTAS

Del estudio del documento que se presenta a consideración del Honorable Jurado, resultan algunas propuestas que podrían considerarse viables para tener una mejor impartición de justicia administrativa en nuestra ciudad.

**PRIMERA.-** En cuanto a la suspensión, es conveniente que se reforme la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal con el fin de hacer esta figura más accesible, y dar cumplimiento al espíritu del legislador en el sentido de procurar una mejor justicia administrativa, pues en algunos casos cuando en el auto de admisión se concede la suspensión con efectos restitutorios, la autoridad demandada plantea un recurso de reclamación en contra de la suspensión otorgada y esto podría causar daños y perjuicios al demandante, pues su resolución no es tan rápida como se debiera.

De tal manera que la propuesta concreta en este sentido es que en la Ley debería añadirse un párrafo al artículo 59 en el siguiente sentido, ***"para efectos de que se conceda la suspensión con efectos restitutorios, el actor solicitará en la demanda se le fije el monto de la garantía, en el caso de que se pudieran causar daños y perjuicios, monto que se deberá incluir en el acuerdo de admisión y el cual tendrá que ser notificado en un término no mayor de 48 horas después de haberse recibido la demanda."***

**SEGUNDA.-** También debería contemplarse una reforma, con un artículo 59 bis para que ***"cuando se trate de actos que afecten a particulares impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia, el actor bajo protesta de decir verdad, además***

***ofrecerá en la demanda dos testigos para acreditar su dicho, el Magistrado que conozca del asunto señalará para el desahogo de las testimoniales un término no mayor de 48 horas, teniendo más elementos para, en su caso, conceder la suspensión con efectos restitutorios".***

***TERCERA.- De igual forma, añadir un artículo 61 bis con el siguiente texto, "En el caso de fijar cualquier garantía a que se refiere el artículo anterior, el Magistrado atenderá a las condiciones socio económicas de quien tenga que cubrirla, o en su caso del acto administrativo que se controvierte.***

***CUARTA.-*** Por otra parte, dadas las circunstancias de servicio que brinda el Tribunal, y debido al crecimiento de la población en el Distrito Federal, aunado al incremento del quehacer de la Administración Pública Local, sería conveniente aumentar el número de Salas y, en consecuencia, de Magistrados con el fin de ofrecer a los ciudadanos una mejor atención en los asuntos que le son sometidos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO GARCÍA, CARLOS. PRÁCTICA FORENSE DEL JUICIO DE AMPARO. CUARTA EDICIÓN. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO, 1988.
- BARANDA GARCÍA, ALFREDO. LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, TOLUCA DE LERDO, ESTADO DE MÉXICO. 1987
- BIELSA, RAFAEL. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL ROQUE DEPALMA. BUENOS AIRES ARGENTINA. 1957
- CABALLERO CÁRDENAS, JOSÉ LUIS. CONFERENCIA "LA JUSTICIA EN LA CAPITAL DE LA REPÚBLICA", 75° ANIVERSARIO DE LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO
- COLEGIO DE SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, A.C. LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO. EDITORIAL CÁRDENAS. MÉXICO. 1989
- DE PINA, RAFAEL Y CASTILLO LARRAÑAGA, JOSÉ. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. EDITORIAL PORRÚA, S.A. MÉXICO 1969.
- DE PINA, RAFAEL Y DE PINA VARA, RAFAEL. DICCIONARIO DE DERECHO. 17ª EDICIÓN. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO, 1991.
- FIX ZAMUDIO, HÉCTOR.  
INTRODUCCIÓN A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO. COLEGIO NACIONAL, MÉXICO, 1983.
- FIX ZAMUDIO, HÉCTOR. HACIA UN TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. OBRA CONMEMORATIVA DE LOS CUARENTA Y CINCO AÑOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, TOMO II, MÉXICO, 1986.
- GÓMEZ LARA CIPRIANO.  
DERECHO PROCESAL CIVIL. CUARTA EDICIÓN, EDITORIAL TRILLAS. MÉXICO, 1989
- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO. EDITORIAL PORRÚA, S.A. MÉXICO, 1988
- HEDUÁN, DOLORES. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1971
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 4ª. EDICIÓN. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO, 1991.
- MARGAIN MANATOU, EMILIO  
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE ILEGALIDAD. SÉPTIMA EDICIÓN. EDITORIAL UNIVERSIDAD POTOSINA. SAN LUIS POTOSÍ. 1969

NAVA NEGRETE ALFONSO. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1959

OVALLE FAVELA, JOSÉ. DERECHO PROCESAL CIVIL, EDITORIAL HARLA. MÉXICO. 1983

PALLARES, EDUARDO. DICCIONARIO DE DERECHO CIVIL. EDITORIAL PORRÚA, S.A. MÉXICO, 1984

PALLARES, EDUARDO. DICCIONARIO TEÓRICO PRÁCTICO DEL JUICIO DE AMPARO. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO, 1975.

SERRA ROJAS, ANDRÉS.  
DERECHO ADMINISTRATIVO, DÉCIMO SEGUNDA EDICIÓN, TOMO II. EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1981

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO. 7ª REIMPRESIÓN A LA 1ª EDICIÓN. EDITORIAL THEMIS. MÉXICO, 1991.

VÁZQUEZ GALVÁN, ARMANDO, GARCÍA SILVA AGUSTÍN. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINIS-TRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL. EDITORIAL ORTO. MÉXICO, 1977.

## **LEGISLACIÓN**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, 1996

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, 1995

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, 1971 Y 1998

## **JURISPRUDENCIA**

APÉNDICE 1975, OCTAVA PARTE, PLENO Y SALAS, TESIS 196

APÉNDICE 1975, SEXTA PARTE. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

APÉNDICE 1975, OCTAVA PARTE, PLENO Y SALAS, TESIS 210

APÉNDICE, TERCERA SALA, SEXTA ÉPOCA, VOLUMEN CXXIV, CUARTA PARTE

## **HEMEROGRAFÍA**

CARPISO MAC GREGOR, JORGE.

BASES CONSTITUCIONALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, MÉXICO, 1972.

NAVA NEGRETE, ALFONSO. NOTAS SOBRE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, NO. 2, MÉXICO, 1973

REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NÚMERO 1, MÉXICO, 1972.

REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NÚMERO 2, MÉXICO, 1973

REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NÚMERO 1, SEGUNDA ÉPOCA. MÉXICO, 1989.