

390



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

**NECESIDAD DE IMPONER UN MEDIO COERCITIVO
EFICAZ PARA HACER CUMPLIR LAS SENTENCIAS DEL
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL**

T E S I S

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

P R E S E N T A :

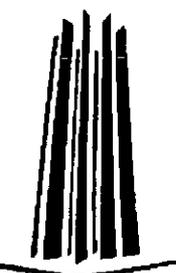
GUSTAVO REYES OLMOS

293488

**ASESOR DE TESIS :
LIC. BERNABÉ LUNA RAMOS**

SAN JUAN DE ARAGÓN ESTADO DE MÉXICO

2001





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.

Agradezco a Dios en
Primer termino, por
haberme permitido
llegar a esta etapa
de mi vida.

A la Universidad Nacional
Autónoma de México, por
brindarme la oportunidad de
realizar mis estudios en sus
aulas y con tan magníficos
profesores.

A mis padres y hermanos
pero en especial a mi madre,
a la cual admiro y quiero por
su perseverancia, comprensión
y apoyo incondicional.

A mi esposa y queridos hijos
Andrés y Alejandra,
porque el tiempo que he
dedicado a mis estudios,
se los he restado a ellos
esperando su comprensión.

“NECESIDAD DE IMPONER UN MEDIO COERCITIVO EFICAZ PARA HACER CUMPLIR LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL”.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y FUNDACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

A) Antecedentes que dieron origen al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	1
B) Integración y Competencia.....	21
C) Las etapas procedimentales del Juicio Contencioso Administrativo.	26
D) Fundamentación de la Plena Autonomía para dictar sus fallos.	40

CAPITULO II

CONCEPTOS BÁSICOS UTILIZADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

A) Definición del Acto Administrativo.	46
B) Conceptos de Validez y Nulidad del Acto Administrativo.	50
C) Las Partes en el Procedimiento Contencioso Administrativo.	63

D) Concepto de Autoridad.	69
E) La Autoridad en su Calidad de Ordenadora y Ejecutora.	72
F) Control de la Legalidad del Acto Administrativo a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	77

C A P I T U L O I I I

MARCO JURÍDICO DE COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

A) Constitucional.	84
B) Origen y Reformas de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	94
C) Obligatoriedad de Aplicar la Jurisprudencia que emite el Tribunal.	102
D) Leyes de las que pueden derivar los Actos Administrativos que se impugnan ante éste Tribunal.	104

C A P I T U L O I V

LA NECESIDAD DE HACER VALER EFICAZMENTE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL.

A) Resoluciones del Tribunal que ponen fin al Procedimiento Contencioso Administrativo.	106
B) Definición de Sentencia y sus diversos tipos.	111

C) Efectos que produce la Sentencia.	116
D) Recursos que contempla la Ley de la Materia.	120
E) Incumplimiento de las Sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.	124
F) Propuesta para la aplicación de un medio coercitivo eficaz para hacer valer el cumplimiento de la Sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	127

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El presente trabajo surge como una inquietud de analizar los principales conceptos y aspectos del ámbito administrativo en el Distrito Federal, en los cuales de algún modo todos los habitantes del mismo nos vemos involucrados y en cierto momento hasta afectados, por la ilegalidad con que se dictan algunos actos administrativos por parte de nuestras autoridades locales, también resulta interesante analizar uno de los medios a través del cual los ciudadanos podemos objetar tales actos por causarnos agravios en nuestra esfera jurídica.

Consideramos que es importante analizar lo referente al cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que desde nuestro punto de vista, lo que su ley contempla en cuanto al cumplimiento de ésta nos parece insuficiente, por decirlo de alguna manera; toda vez que se deja una gran laguna jurídica en cuanto a quienes deben responder o cumplir con lo ordenado en las sentencias emitidas por el Tribunal en referencia, tampoco se establece algún término para cumplir con lo que se ordena dejando con esto al arbitrio de la autoridad responsable el cumplir con lo resuelto por el Tribunal, es decir, la parte que deba dar cumplimiento no se niega ha hacerlo pero tampoco lleva a cabo lo ordenado. En cuanto a la sanción que se contempla por el incumplimiento de la sentencia ésta nos parece débil, ya que si tomamos en cuenta que la mayoría de las veces la autoridad maneja grandes cantidades de recursos, es claro que la multa establecida resulta irrelevante, toda vez que no se le impone a un funcionario en específico, por lo que muchas veces es la Institución quien

cubre esos gastos. Por lo que respecta en hacer del conocimiento de los superiores jerárquicos de las Dependencias gubernamentales, el incumplimiento de las sentencias emitidas, esto resulta intrascendente, ya que por lo general son ellos quienes designar a los titulares de las Instituciones del Gobierno del Distrito Federal.

Por lo anteriormente señalado creemos pertinente proponer que a la autoridad se le coaccione a través de sus servidores por ser éstos los representantes de las mismas, a dar el debido cumplimiento a lo resuelto por el Tribunal en sus sentencias; fincándoles responsabilidad a los servidores públicos, ya sea de tipo administrativa o penal según proceda, con el objeto de que no evadan la obligación que tienen de cumplir con lo que les corresponde según su cargo o nombramiento, con el pretexto de haber terminado su designación en la dependencia gubernamental de que se trate, ya que con esto lo único que se obtiene es dejar en un estado de indefensión al gobernado, lo cual no debe ser tolerado.

Tanto la administración pública, como el servidor público deben tener como punto de partida y límite de su actividad el estricto apego a la ley que determina su competencia. Ya que todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de la ley, y es de observarse que no se está realizando tan eficazmente como lo desearíamos.

Una vez sentada la razón del presente trabajo describiremos de forma breve el desarrollo que seguirá el mismo para su integración tratando de abarcar los puntos más esenciales, para una buena consulta y apoyo de los interesados en la materia contencioso administrativa.

En el primer capítulo se mencionaran algunos aspectos históricos que dieron origen al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, estableciendo los fines de su

creación, y los antecedentes que en materia administrativa encontramos desde la Época de la Colonia hasta la actualidad.

Se analizará el actual Tribunal en cuanto a su integración y competencia, además del procedimiento que se lleva ante él, puntualizando una de sus principales características que es la de su plena autonomía para dictar sus fallos.

Ahora bien para la mejor comprensión del presente trabajo en el segundo capítulo se abordaran aspectos conceptuales de la materia administrativa, dando algunas definiciones que nos parecen son primordiales en esta rama del Derecho, y en específico para el tema desarrollado.

Mencionaremos, de que manera se puede ejercer control sobre los actos de autoridad, a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en beneficio de los particulares.

En el tercer capítulo se delimitará el marco jurídico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señalando concretamente el marco constitucional bajo el que se sustenta y las diversas reformas que al respecto se han realizado, además se anotarán las reformas hechas a la ley del tribunal desde su creación hasta la actual ley, vigente a partir de enero de 1996.

Indicaremos algunas leyes de las que pueden derivar los actos perjudiciales, que se impugnan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El último capítulo es el punto medular de la presente investigación, puesto que en el se definirá a la sentencia, se verán sus diversos tipos, los efectos que produce, las consecuencias que puede traer su incumplimiento y la propuesta para que ésta sea más eficaz en lo que a su cumplimiento se refiere, buscando un equilibrio entre las autoridades y los particulares por el propio beneficio de ambos.

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y FUNDACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

A) Antecedentes que dieron origen al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Para una mejor comprensión de la estructura del actual Poder Público mexicano y de su jurisdicción administrativa, se requiere una breve reseña histórico—social de los acontecimientos, ideas y fuerzas que, a través del tiempo, lo han ido configurando, resultando conveniente hacerlo en las tres principales etapas de nuestra historia, siendo: La época Colonial, La etapa de Independencia (1810) y la Revolución (1910-1917)

LA COLONIA

Durante la época de la Colonia imperaba la explotación y trabajo obligatorios, sin que existiera un verdadero trasplante por parte de España, de sus instituciones y formas de trabajo, existiendo únicamente declaraciones, leyes y documentos, los cuales no evitaron los graves problemas sociales, presentes en tres siglos de sumisión.

No sólo los criollos y mestizos se manifestaron durante el período Colonial oblicua o abiertamente contrarios a los peninsulares, sino que hubo también sublevaciones indígenas, como la de los trabajadores de minas en Durango en 1598, la rebelión de los tepehuanes en

1616, que fueron exterminados, la huelga por trato inhumano de los mineros de la veta Vizcaína, en Real del Monte, en 1766. Estos constituyen ejemplos, de los movimientos sociales que se dieron durante la Colonia y que reflejan las agudas contradicciones resultantes de la extrema explotación a que eran sujetos los nacidos en esta Tierra.

Los indios quedaron organizados bajo el mando de caciques principales, siendo sujetados en lo económico por la encomienda, que era la intermediaria entre los indios y las autoridades coloniales. En lo religioso eran conducidos por misioneros y frailes, con grave apremio, en la nueva fe.

Se podría decir que se forma una estructura social paralela o de doble orden, ya que por un lado, en lo económico, el vínculo era de trabajo obligado, retención por deudas y labor agobiante para los indios, y señorío, mando y riqueza para los peninsulares. En lo moral los vínculos religiosos fueron paliativos para los grandes sufrimientos de los indios, aunque sirvieron también para desarmar, en cierta medida, cualquier resistencia.

El clero además se posesionó de inmensos latifundios y grandes fincas urbanas, aumentando así desmesuradamente sus riquezas, que también se incrementaban continuamente con los diezmos. Además, de acuerdo con el derecho canónico las propiedades de la Iglesia no se podían enajenar, por lo que constituían bienes en manos muertas que entorpecían el desarrollo de la Nueva España. (1)

1. Cfr. GONZALEZ COSIO, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. Edit. Porrúa, México, 1982. p.19

El gobierno Colonial puede subdividirse en dos épocas: la austriaca y la borbónica.

“ El gobierno de los Austrias repercutió en Nueva España con modalidades que perfilaban una política acorde con su mentalidad. Por ello, el régimen Colonial se organizó de la siguiente manera: máximas autoridades en España, el rey y el Consejo de Indias; en Nueva España el Virrey y la Audiencia. Otras autoridades importantes en España eran: el Consejo Real y la Casa de Contratación de Sevilla; en la Colonia: los gobernadores (que mandaban las provincias), los corregidores o alcaldes mayores (gobernaban los distritos) y los cabildos (ejercían sus funciones en las diferentes localidades)”. (2)

Dentro de las facultades de la Audiencia, encontramos que los particulares tenían el recurso de apelar las resoluciones del Virrey que les agraviaban, por considerar los particulares que era una extralimitación del Virrey en el uso de su jurisdicción, por lo que la Audiencia pedía los autos y el Virrey tenía que mandarlos. Mientras el tribunal decidía, el curso del auto era suspendido.

Es importante mencionar, que si bien es cierto que en la época de la Colonia, aparecen instituciones existentes en España, más o menos eficaces como garantía para los derechos de los administrados, no eran sino los propios peninsulares quienes se auxiliaban de tales medios de defensa. Estas instituciones son los juicios de Visitas Residencia y la Audiencia.

“ Informes y Visitas, enlazados, eran los medios que tendían a asegurar la actividad y moral (sic) funcionamiento del gobierno Colonial. Existían dos ordenes de Visitas, las ordinarias, giradas por un oidor de la Audiencia a todo su territorio y, las extraordinarias acordadas por el Consejo cuando lo creía conveniente”. (3)

2. Ibid. p. 23

3. VIÑAS MEY, Carmelo. Régimen Jurídico de la América Latina. Publicación de la Revista de las Españas.

“ Los visitadores debían publicar en las ciudades, villas y lugares que estaban sujetos a la audiencia y que visitaban, las visitas, para que todas las personas que hubieren sido agraviadas pudieran acudir al visitador para pedir justicia “. (4)

La función de la visita era, el ver como desempeñaban el cargo los funcionarios públicos, tanto en lo administrativo como en lo fiscal, para que en su caso se les fincara responsabilidad y se pudiera proveer la reparación del daño.

Por lo tanto ante la práctica de Visitas, cualquier particular podía formular denuncias, señalar infracciones o abusos de la autoridad y consecuentemente pedir la reparación de los daños y la restitución de su derecho.

Estas visitas eran un medio importante para asegurar la actividad y buen comportamiento del gobierno colonial.

Por otra parte existía el Juicio de Residencia, al cual quedaban sometidos todos los funcionarios miembros del Gobierno Civil, Eclesiásticos y Militares, al final de su encargo, esto con el fin de evaluar su desempeño y hacer efectivas las responsabilidades derivadas de su gestión.

De estos juicios conocían básicamente dos autoridades, tratándose de Virreyes, Oidores y Gobernadores, conocía el Consejo de Indias y tratándose de las demás autoridades, tenía conocimiento la Real Audiencia.

4. Recopilación de Leyes de los reinos de las Indias; Estudios Histórico Jurídicos. Escuela Libre de Derecho, México, 1987.

Para que los juicios de Residencia se llevaran a cabo, los jueces mandaban a pregonar el comienzo de su actuación, para que los agraviados y todas las personas que lo desearan, formularan los cargos respectivos.

Este era un juicio sumario, pues en seis meses debía de substanciarse y dictarse sentencia, y en caso de resultar responsable el funcionario debía indemnizar a los agraviados.

Con la muerte de Carlos II, en 1700, terminó el gobierno de la casa de Austria en España. El Rey Felipe V de Borbón inició el dominio de la casa de Francia, modificó la estructura administrativa del Reino, por cédulas del 20 de Enero y 11 de Noviembre de 1717, creó la Secretaría del Despacho de Indias, que centralizaba las principales facultades quitándoselas, en buena parte al Consejo de Indias.

Las reformas que la casa de Borbón realizó, llegaron hasta las mismas estructuras básicas, por ejemplo, la división política. En lugar de provincias, fueron establecidas "Intendencias", por la Ley del 4 de diciembre de 1746, dividiéndose el territorio en doce intendencias.

Las facultades de los intendentes eran amplísimas: de justicia, hacienda, guerra y policía, quedando así cubiertos todos los cometidos administrativos posibles. El nombramiento de estos intendentes tenía como fin limitar la autoridad del Virrey, y como cuestión de forma se obligó a que en los nombramientos directos del Monarca tuviese que escribir el Virrey "Cúmplase", como un acto de cortesía.

En la Nueva España existía confusión contradictoria de la administración política y judicial, puesto que las distintas facultades y funciones estaban mezcladas unas con otras, lo cual impedía, como es natural, un desarrollo lógico y armónico, del orden jurídico formal.

“ La realidad impuso formas concretas por sobre las leyes e instituciones que resultaron sui géneris y hasta curiosas como lo prueba la admisión de una fórmula inocente o cínica acerca de la vigencia de las leyes: acátese pero no se cumpla, que resulta incomprensible pero que es testimonio del ambiente que privaba en las colonias y de una dualidad que, en cierta medida, aún subsiste”. (5)

De lo expuesto hasta este momento se puede desprender que la búsqueda de oportunidades, las desigualdades sociales y el deseo de los criollos de participar en los puestos de mando, fueron los motores principales de la guerra de Independencia, en la que, por primera vez, se identificaron, en un interés común indios, mestizos y criollos. Este primer brote social dibuja ya los rasgos de la nación mexicana.

En resumen podemos decir, que durante la época de la Colonia hubo instituciones como el Consejo de Indias y la Audiencia, cuya función se asemeja a lo que realiza actualmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero fue sólo hasta fines del siglo XVIII en la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia

5. GONZALEZ COSIO, Arturo. Ob. Cit. P. 28.

del Reyno de la Nueva España, que se crea la Junta Superior de Hacienda, como un tribunal de apelación de carácter fiscal, en los siguientes términos:

“ Artículo 78. - Por lo que toca al ejercicio de la jurisdicción contenciosa en los expedientes y negocios de mis Rentas, deberán los Intendentes conocer privativamente, y con absoluta inhibición de todos los Magistrados, Tribunales y Audiencias de aquel Reino, a excepción solo de la Junta Superior de Hacienda; y también actuarán todas las causas en que tuviere algún interés o perjuicios mi Real Erario, o en que toquen a cualquiera ramos y derechos suyos que estén en administración o arrendamiento, así en lo respectivo a las cobranzas como en todas sus incidencias; de modo que ninguno de los Intendentes incluso el de México por lo respectivo a su Provincia, admitirá a las partes recurso ni apelación que no sea para la expresada Junta Superior en los casos y cosas que haya lugar, así como ésta no podrá hacerlo de sus resoluciones sino para mi Real Persona por la Vía reservada de Indias.” (6)

6. QUINTANA, José Manuel. Reseña Histórica del Contencioso Administrativo Fiscal en México. Edit. Jus. , México, 1943.

LA INDEPENDENCIA

Podemos hablar de tres fases de la guerra de Independencia: La primera fase pretendía una religión única, monarquía y lealtad a la Corona Española.

En la segunda fase encabezada por Morelos y el grupo de Chilpancingo y Apatzingán, sostiene abiertamente la ruptura con la metrópoli comenzándose a formar una conciencia nacional patentizada en los Sentimientos de la Nación (1813) y en la Constitución de Apatzingán (1814). Esta fase concluye con la ejecución de Morelos, fusilado por los españoles al igual que Hidalgo.

La última etapa, encarnada por Iturbide, es una mezcla de los intereses peninsulares en América y de los intereses de los criollos. Esta fase concluye con dos documentos a los cuales nuestra historia jurídica otorga rango constitucional, el Plan de Iguala (1821) y los tratados de Córdoba del mismo año.

Es conveniente resaltar que la constitución de Apatzingán de 1814 es uno de los antecedentes ideológicos importantes en nuestro sistema político, aunque a semejanza de la Constitución francesa de (1793), nunca haya estado en vigencia concreta, Apatzingán expone toda una serie de necesidades y problemas del país.

Podemos decir que es a partir de esta constitución, cuando se establece el poder público del México independiente. (7)

7. Cfr. GONZALEZ COSIO, Arturo. Ob. Cit. p. 31

En la Constitución de Apatzingán de 1814, se creó el Supremo Tribunal de Justicia, el cual era el órgano judicial máximo y el único que podía conocer de las causas en contra de los empleados públicos, pues en el artículo 167 se prohibía al Supremo Gobierno “ Deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio alguno judicial, avocarse causas pendientes o ejecutoriadas, ni ordenar se abran nuevos juicios”. Con lo anterior, era entonces imposible la creación de un tribunal administrativo.

“Por lo que respecta a la Constitución de 1824, esta recibe influencia del sistema judicial norteamericano y por lo tanto la materia contencioso administrativa, seguía siendo resuelta por el Poder Judicial Federal, ya que era la Suprema Corte de Justicia a la que se le otorgaban facultades para conocer las causas en contra de los empleados públicos; por lo que no aporta nada nuevo.

Es de hacer notar que a pesar de que ésta constitución expresa un ideal que actualmente encontramos: “ La realización de un Estado Democrático y Social de Derecho”. No contiene una reglamentación de las garantías individuales, siendo la Constitución que menos las ha protegido.

Durante el período que separa a las Constituciones de 1824 y 1857, la sociedad mexicana se desgarró en una serie de luchas, siendo adversarios conservadores y liberales, principalmente en el aspecto de la separación de los poderes del gobierno.”(8)

8. Ibid. p. 33

En las leyes centralistas de 1836 se adoptó una estructura de tipo unitario, estableciéndose que los Departamentos serían gobernados por funcionarios subordinados directamente a la autoridad central. Esta Constitución conocida como “ Las Siete Leyes”, estableció en la Ley Quinta fracciones VI y XX que el Poder Judicial se ejercería por una Suprema Corte de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que establecería la ley de la materia y por los Juzgados de primera instancia. Así mismo, otorgó competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el supremo Gobierno o por su orden expresa y de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la Nación.

Con base en lo anterior, en 1837, se crea una ley que regula las facultades económico-coactivas de la autoridad hacendaria, siendo los tribunales de hacienda quienes podían dirimir las controversias entre los causantes y el Ministerio de Hacienda, sin ingerencia alguna del Poder Judicial, esta ley fue derogada en 1846 y restablecida otra vez en 1871.

El licenciado Tena Ramírez menciona que: el voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 26 de Agosto de 1842, en el artículo 74 establece:

“ Una ley organizará la manera y forma en que la Suprema Corte debe desempeñar sus atribuciones, y la misma podrá, para las primeras instancias de los negocios de que hablan las fracciones II, V, VI y VIII de la 4ª. Atribución (del artículo 73), erigir tribunales especiales”. (9)

9. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997. 20ª. ED. Edit. Porrúa, México, 1997.

Esto es ya un indicio indiscutible de las consideraciones hechas por el legislador, en cuanto a establecer tribunales que pudieran conocer las causas en que surgieran problemas entre los particulares y la administración pública activa, provocado quizás por influencia de la doctrina europea, principalmente francesa, que en derecho administrativo evolucionaba con enorme rapidez.

“En las Bases Orgánicas de 1843, se siguen otorgando facultades a la Suprema Corte y se pasa por alto la idea de tribunales especiales en asuntos administrativos, subsistiendo los especiales de Hacienda, Comercio y Minería, sin determinar nada de los mencionados en 1842.

Fue con la promulgación de la Constitución, dictada bajo el régimen de Antonio López de Santa Anna, que se determina que para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los asuntos que versen sobre ellos, se nombrara a un “Procurador General de la Nación” que en la Suprema Corte de Justicia y en todos los Tribunales Superiores sería recibido como parte de la Nación, además en el artículo primero de la sección segunda se creó un “Consejo de Estado” como órgano consultivo que tenía funciones para los diversos ministerios gubernativos.

Es en el año de 1853, que siendo Secretario de Hacienda el distinguido jurista Don Teodosio Lares, se expidió la primera ley de lo contencioso administrativo, la cual podría calificarse como precursora de todas las actuales.” (10)

10. Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe.

Como nos lo menciona el Licenciado Nava Negrete es en 1853, cuando aparecen los primeros tribunales administrativos, los cuales tenían como base jurídica la:

“ Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su respectivo reglamento, conocida también como Ley Lares en honor a su autor. Intelectual honesto, confiesa Lares haberse inspirado para la creación de la Ley en la doctrina y jurisprudencia francesas”. (11)

En su artículo primero la Ley Lares declaró que: No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las actuaciones administrativas. Y el artículo segundo señaló cuales eran esas cuestiones de administración. El artículo cuarto estableció una sección de lo contencioso administrativo en el Consejo de Estado, integrado por cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República. Esta sección conocía de las controversias de lo contencioso administrativo en primera instancia y sus decisiones podían ser revisadas por el Consejo de Ministros.

En el reglamento de la Ley Lares, se determinaba el procedimiento, el cual se seguía de la siguiente forma: se presentaba, al ministro a cuyas ramas pertenecía la materia o la que hubiere dictado la medida administrativa, una memoria en la que se exponían los hechos y fundamentos legales, se anotaba en un registro y si en el término de un mes no se podía arreglar el negocio, se pasaba a la sección de lo contencioso del negocio, dando aviso al que presento la memoria y al procurador para defender a la administración.

11. NAVA NEGRETE, Alfonso. “ Notas sobre lo contencioso administrativo del Distrito Federal”. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. México 1973.No. 2

El procedimiento seguido era sumario, en el cual se ofrecían pruebas dentro de un término prudente a juicio del juez.

Concluidas éstas, tenían las partes seis días para presentar alegatos; posteriormente el juez dictaba sentencia, la cual en caso de no presentarse inconformidad dentro de un lapso de diez días, quedaba firme.

La mencionada Ley, tenía como competencia, conocer de materias de obras públicas, ajustes públicos, remates, demandas del erario contra los administradores, contabilidad de oficinas, recaudación liquidación y pago de contribuciones, pensiones, jubilaciones y retiros, cuestiones de policía, desecación de canales y pantanos, reparación de daños de caminos, concesiones, suspensión y destitución de empleados, entre otras, de manera que mucho de lo que se alcanzó en 1853 quedo perdido con el triunfo de la Revolución de Ayutla, por una disposición de 1855 quedo sin vigor esta ley.

En 1856, Don Ignacio Comonfort expide el “ Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana “, el cual, consignaba la presencia de la materia contencioso administrativa en igual forma en que se había hecho con anterioridad a la Ley Lares, es decir, la enmarca nuevamente dentro de la organización judicial.

La Constitución de 1857 establece un cuidadoso sistema de garantías individuales, de las cuales puede desprenderse el juicio de amparo, para la debida protección de las personas.

Así fue por mucho tiempo, el juicio de amparo, el medio que se podía hacer valer no sólo para controlar la constitucionalidad de los actos de los poderes federales, sino también para controlar la ilegalidad de los actos de la administración.

Sin embargo esta Constitución ha sido criticada en lo referente a la división de poderes. Emilio Rabasa sostiene que la completa separación de poderes es imposible, pues sería un freno para la buena marcha del gobierno, al respecto opina lo siguiente:

“ La completa separación de los poderes no aseguraría un equilibrio; les daría una independencia antagónica en que cada cual se esforzaría por llegar al máximo de altitud y ambos serían insoportables para los gobernados; se requiere por lo contrario, que uno sirva de limitación al otro por una especial intervención de sus actos “. (12)

Otro aspecto digno de destacar es que la Constitución de 1857 omite en su artículo 78 todo pronunciamiento respecto de la reelección del titular del Poder Ejecutivo, la omisión franqueaba nuevamente el camino al capricho personal del gobernante en turno, y mediante sucesivos “retoques” al texto, Don Porfirio Díaz se asegura un continuismo de tres décadas (1876-1880) y (1884-1910).

12. Cit. por GONZALEZ COSIO, Arturo. Ob. Cit. P. 40

EPOCA POST- REVOLUCIONARIA.

En cuanto a los principales acontecimientos de este periodo relacionados con el tema de investigación podríamos señalar lo siguiente: La constitución de 1917 declara que las garantías son otorgadas por la propia Constitución (Artículo 1º.) por lo cual no serían inherentes a la persona humana.

En cuanto a la división de poderes menciona, en su artículo (49), “ No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias el Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo (29) “.

Podría decirse que es en este periodo cuando se acaba con los siglos de existencia bajo estructuras normativas, económicas y socio-políticas contradictorias, las cuales forjaron la costumbre de conformarse a determinadas prácticas, paralelas a leyes que les eran contradictorias.

Ahora bien, con relación a las controversias administrativas seguía siendo el Poder Judicial el encargado de resolverlas, a través del Juicio de Amparo.

El primer precedente después de la Constitución de 1917 esta en la Ley de Penas para la calificación de infracciones a las leyes fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1924, que fue creadora del Jurado de Penas Fiscales. Esta ley tuvo una vigencia efímera, ya que fue abrogada, apareciendo otra con el mismo titulo la cual venía a subsanar los errores de la anterior, fue publicada en el Diario Oficial el 2 de agosto de 1924.

Con la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos, de febrero de 1925, se creó la Junta Revisora de Impuesto sobre la Renta, que conocía de las

reclamaciones que se formularán contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras encargadas de calificar las manifestaciones de los causantes.

Por decreto del 12 de mayo de 1926, se cambia la denominación de Jurado de Penas Fiscales, por el Jurado de Infracciones Fiscales. En éste decreto hubo variaciones de cierta importancia tales como: La competencia del Jurado, sin afectar su función de órgano revisor de las sanciones fiscales federales impuestas por las oficinas recaudadoras; otra sería que en vez de hablar de penas hablaríamos de sanciones.

Después en enero de 1927, se le hicieron reformas en el sentido de que era incompetente para fallar acerca de los recargos de impuestos, ya que los recargos no eran sanciones, sino que se consideraban como indemnizaciones que debía percibir el fisco. En 1928 se reforma en el sentido de que las inconformidades verbales debían motivarse.

De acuerdo al orden cronológico, el Jurado de Revisión, fue creado por la Ley de Organización del Servicio de Justicia en materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, el 11 de febrero de 1929, publicado en el Diario Oficial del 7 de marzo del mismo año.

Este jurado era el supremo órgano administrativo fiscal, y tenía por objeto conocer y resolver, en la vía administrativa, las inconformidades presentadas por los causantes y autoridades.

En el procedimiento; para suspender los efectos de la resolución se tenía que garantizar el interés fiscal o que se dispensara de él; había un período de pruebas, en el que tanto los causantes como la autoridad podían ofrecerlas, concluido ese período, el Jurado resolvía ya fuera ratificando, modificando o declarando improcedente la resolución reclamada.

En agosto de 1936 el Presidente de la República, promulgó la “ Ley de Justicia Fiscal “ entrando en vigor el 1º. De enero de 1937 está derogaba con sus artículos transitorios el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta.

Cabe resaltar que esta Ley fue la creadora del Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo la misma, tuvo una breve existencia, ya que el 30 de diciembre de 1938 se promulgó el Código Fiscal de la Federación, que se publicó en el Diario Oficial al día siguiente y entro en vigor el 1º. De enero de 1939.

“ La expedición del Código Fiscal de la Federación, constituyó un extraordinario avance para la legislación tributaria mexicana, observándose en forma curiosa que por desconocimiento de la materia eran principalmente contadores los que litigaban ante el citado Tribunal Fiscal”.

(13)

Es importante destacar, que el Tribunal Fiscal de la Federación, sería un tribunal administrativo ubicado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo y estaría encargado de resolver controversias administrativas, principalmente de índole fiscal. Sería además un órgano de Justicia delegada, lo cual significaba que dictaría sus sentencias sin que estuvieran sujetas a una revisión posterior por otro órgano (judicial); y sería un tribunal de anulación, por lo que el alcance de sus sentencias se limitaría a la anulación del acto, a pesar de que en la exposición de motivos se dijo: Se establece que el fallo del Tribunal que declare la nulidad, indicará de manera concreta, en que sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal.

13. MARGAIN MANAUTUO, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 6ª ed. Edit. Porrúa, México 1997. p. 66

Por lo que respecta a la competencia del Tribunal, lo sería la materia fiscal federal, aunque no toda, sino solo la que limitativamente enumeraba el artículo 14 de la ley, siendo hasta la promulgación del Código Fiscal de 1938 que se formo un marco competencial del Tribunal tanto en materia fiscal como administrativa. El Tribunal estaría organizado como un órgano colegiado que actuaría en Pleno y en Salas.

Cuando se fundó el Tribunal Fiscal de la Federación, a pesar de haber sido el primer paso para crear en el México contemporáneo tribunales administrativos dotados de autonomía, con funciones de control de la administración activa en defensa del interés público y de los derechos e intereses de los particulares, no existía una base constitucional para fundamentar su creación, ya que en 1936 no había ningún precepto constitucional que permitiera la creación de tribunales administrativos.

Por lo tanto el problema que enfrentaba el Tribunal Fiscal de la Federación era su inconstitucionalidad, ya que los tribunales administrativos son una excepción y deben ser creados y establecidos expresamente por la ley fundamental, la cual era omisa al respecto, y no por una ley reglamentaria como se señaló en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, la cual además agregaba que no existía nada que se opusiera a la creación de tribunales administrativos y que sus resoluciones estarían sujetas al examen y revisión del Poder Judicial; pero esta revisión no subsanaba la inconstitucionalidad del Tribunal, además de que en este caso ya no estarían sujetas sus determinaciones a revisión, como antes se establecía.

El 1º. De abril de 1967, entró en vigor un nuevo Código Fiscal de la Federación, el cual al parecer del jurista Emilio Margain:

“ No constituyó un avance para el Derecho tributario mexicano, como lo fue el Código Fiscal de la Federación de 1938, por cuanto que en el nuevo ordenamiento simplemente se hizo una reestructuración del anterior, agrupándose las disposiciones en los términos del citado modelo de código tributario, corrigiéndose errores de técnica legislativa, así como subsanándose algunas de las lagunas existentes”. (14)

Las normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal de la Federación se consignaron en su Ley Orgánica, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967.

El 17 de marzo de 1971 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la “ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal “ y cuatro meses después se instala formalmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, poniendo a disposición de los habitantes del Distrito Federal (principal ciudad del país) los medios adecuados para reclamar los actos ilegales de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

“ Para solucionar las controversias entre la administración pública y los particulares, buscando el equilibrio con los cometidos gubernamentales y la libertad individual, surge el contencioso administrativo para que así quienes consideren sus derechos vulnerados acudan ante la autoridad para defenderse”. (15)

14. Ibid. p. 67

15. AZUELA GUITRON, Mariano. “ El Contencioso Administrativo elemento esencial de la Justicia mexicana”. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No. 3, segunda. Época, 1991. p. 107

Se crea finalmente para beneficio de los particulares, un organismo jurisdiccional con un procedimiento expedito, carente de formalidades y proteccionista del particular.

Después de este breve análisis histórico estamos en posibilidad de considerar que los antecedentes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se encuentran a través de toda la historia de México, en diversos grados y aspectos, ya que durante la etapa Colonial se buscaba controlar principalmente los actos de los funcionarios del Imperio para un mejor manejo de la tierra conquistada por los españoles.

Durante la etapa de la independencia, más que controlar a los funcionarios lo que se buscaba era llevar un control de los aspectos fiscales aunque no hay que olvidar, que es en ésta etapa donde surge la “ Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo”, la cual puede considerarse como principal modelo de la actual ley de la materia, ya que abarcaba ambos aspectos, es decir, proponía controlar a los funcionarios y vigilar las cuestiones fiscales.

En la última etapa (Post- Revolucionaria), principalmente se tratan las cuestiones fiscales dejando de lado, a los demás actos de la administración pública, dejando con esto un tanto desprotegido al gobernado frente a sus autoridades.

Por esto consideramos que es un gran acierto la expedición de la “Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal “, ya que esta retoma la idea, planteada en la Ley Lares abarcando ambos aspectos de la administración.

B) Integración y Competencia.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, esta integrado por una Sala Superior y tres Salas Ordinarias, por tal motivo podemos decir que se trata de un tribunal colegiado.

La Sala Superior estará integrada por cinco Magistrados, de entre los cuales, uno será electo presidente y a la vez fungirá como Presidente del Tribunal, durando dos años en su cargo y no podrá ser reelecto para el período inmediato.

Las Salas Ordinarias estarán compuestas por tres Magistrados, uno de los cuales será electo anualmente como presidente de la Sala respectiva, pudiendo ser reelecto en sólo una ocasión consecutiva. (Es una costumbre entre los magistrados de las salas turnarse el nombramiento de Presidente de Sala anualmente.)

La elección del presidente del Tribunal se efectuará en la primera sesión del año que corresponda, y la de los magistrados de las otras salas, se hará en la primera sesión de cada año.

La Ley del Tribunal contempla la posibilidad de crear otras Salas, Auxiliares formadas también por tres magistrados auxiliares dichas salas se sujetarán a las mismas disposiciones que las Salas Ordinarias sólo se crearán Salas Auxiliares, cuando a juicio de la Sala Superior sea necesario.

El nombramiento de los magistrados integrantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se realizará por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación de la Asamblea de Representantes, (actualmente Asamblea Legislativa) del Distrito Federal, según lo marca el artículo 3º de la ley del tribunal.

Es importante destacar, que los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de éste podrán ser ratificados o promovidos de las Salas Auxiliares a las Salas Ordinarias y de ésta a la Sala Superior. De ser ratificados o promovidos sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los magistrados de éste Tribunal, percibirán iguales emolumentos que los del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, mismos que serán fijados anualmente en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, tales emolumentos no podrán ser disminuidos durante el término de su encargo.

El Tribunal se integra además, por un Secretario General de Acuerdos, que también será Secretario de Acuerdos de la Sala Superior, habrá también un Secretario General de Compilación y Difusión, y un Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica, así como los Secretarios (ponentes) y Actuarios necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, y los empleados que determine el presupuesto del Tribunal.

La Coordinación de Asesoría y Defensoría Jurídica, se compondrá por personal especializado (abogados) que orienten al público sobre los derechos que consideren afectados, pudiéndoles proporcionar formas impresas para presentar su demanda, o bien en la Defensoría de Oficio se les asesora y representa en forma gratuita durante todo el juicio.

Es conveniente dar un concepto de “competencia” antes de analizar la del Tribunal en estudio, por lo que podríamos decir que:

“ En castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición.

En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos”. (16)

Ahora bien, podemos señalar que la competencia es la facultad que tiene el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, conforme a los artículos 20 y 23 de su ley, mismos que a la letra dicen:

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

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

“ Artículo 23. - Las salas del tribunal son competentes para conocer:

- I. De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;
- II. De los juicios en contra de los actos administrativos de la administración pública paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades,
- III. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la administración pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;
- IV. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;
- V. De los juicios en contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por 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 establezcan expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;
- VII. De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes,
- VIII. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;
- IX. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma sala;
- X. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la hacienda pública del Distrito Federal;

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

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

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

Debe quedar claro que por lo que respecta a las cuestiones fiscales que se contemplan en el Tribunal, únicamente lo serán las del orden local.

Los conflictos de competencia también los contempla la Ley del Tribunal en su artículo 15 el cual versa lo siguiente:

“ Artículo 15. - Los conflictos de competencia que se susciten entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y Tribunales de la Federación o de los Estados, se resolverán conforme a lo dispuesto por el artículo 106 de la Constitución Política 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 “.

C) Las etapas procedimentales del Juicio Contencioso Administrativo.

Para un mejor desarrollo del presente inciso, conviene primero distinguir entre proceso y procedimiento, para lo cual tomaremos como referencia lo que señala el Licenciado Eduardo Pallares citándolo de manera textual a continuación:

“ No hay que identificar el procedimiento con el proceso. Este último es un todo o si se quiere una institución. Esta formado por un conjunto de actos procesales que se inicia con la presentación de la demanda, y termina cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite. El procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de sustanciarlo; que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con período de prueba o sin él, y así sucesivamente “. (17)

De acuerdo con esto, podríamos definir el proceso contencioso administrativo como la institución que se integra por un conjunto de actos procedimentales cuya finalidad es resolver una controversia suscitada entre la administración pública y los particulares. Por su parte, el procedimiento es la manera en que se sustancia el proceso, las instancias de que se compone, los periodos que comprende y en general los trámites que se deben realizar para alcanzar la finalidad del proceso.

17. PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 20ª. ed. Edit. Porrúa, México, 1991.

Por otra parte podemos señalar que el procedimiento contencioso administrativo se asemeja a otros procedimientos de nuestro derecho positivo, pero primordialmente al procedimiento civil, esto en cuanto a sus fases, es decir, demanda, contestación de la demanda, ofrecimiento de pruebas, alegatos y sentencia; sin embargo también existen variaciones entre los procedimientos, las cuales marcan la diferencia entre una materia y otra.

Como ejemplo de lo anterior podríamos decir que en ambos procedimientos se observan las mismas cuestiones de forma, como son entre otras: el idioma de los escritos el cual debe ser en español, las cantidades que se escribirán con letra, el manejo de las abreviaturas, etc. , cabe hacer esta observación con base en la propia ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que en su artículo 28 establece lo siguiente:

“ Artículo 28. Las demandas, contestaciones, recursos, informes y en general toda clase de actuaciones, deberán escribirse en español. Los documentos redactados en otro idioma, deberán acompañarse con la correspondiente traducción al español, formulada por persona autorizada por el Tribunal.

Las fechas y cantidades se escribirán con letra “.

EL PROCEDIMIENTO.

Por lo que hace al procedimiento contencioso administrativo se deberá estar a lo estipulado en la propia ley del tribunal, en su artículo 25 el cual a la letra dice:

“ Artículo 25. 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 materia fiscal, al Código Financiero del Distrito Federal. Y en su caso al Código fiscal de la Federación en lo que resulte aplicable “.

Para un mejor entendimiento del procedimiento contencioso administrativo, mencionaremos las principales características de las diversas etapas procedimentales de este tipo de juicio, tratando de incluir los aspectos esenciales de cada una de ellas.

LA DEMANDA.

La presentación de la demanda pone en marcha el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Debiéndose destacar que el actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes.

También en la demanda deberán ofrecerse las pruebas, a menos que surgieran pruebas supervenientes, que podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta la audiencia de ley en el asunto (artículo 64 de la ley).

Debemos tener especial cuidado de que nuestra demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cumpla con todos y cada uno de los requisitos señalados en el artículo 50 el cual a la letra dice:

“ Artículo 50. la demanda deberá interponerse por escrito dirigido al tribunal y deberá llenar los siguientes requisitos formales.

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

El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes “.

Es importante resaltar el término para la presentación de la demanda, que es de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al que el demandante haya tenido conocimiento del acto que impugna, se le haya notificado legalmente, o se ostente sabedor de dicha actuación administrativa. Esto según la regla establecida por el artículo 43 de la ley en comento.

En caso de que se combata un silencio administrativo, no opera el término general señalado, sino que el particular debe dejar transcurrir por lo menos 30 días naturales desde que presentó su promoción ante las autoridades responsables, para poder interponer su demanda, solicitando al órgano jurisdiccional obligue a las autoridades a dar contestación a su escrito, a

menos que las leyes o reglamentos que normen el procedimiento administrativo fijen un término diferente, o porque la naturaleza especial del asunto requiera un plazo especial para la contestación.

Otro supuesto sería el que la demanda sea presentada por las autoridades en una acción de lesividad, para la cual el término para solicitar la nulidad de la resolución que favorezca a un particular es de cinco años siguientes a la fecha en que se haya notificado dicha resolución favorable, si la resolución originó efectos de tracto sucesivo, la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier momento pero si se dictara sentencia anulatoria de la resolución, sus efectos sólo podrán retrotraerse hasta cinco años antes de la presentación de la demanda (artículo 43 párrafo segundo.)

Una vez recibida la demanda, dentro del término de veinticuatro horas, el presidente del tribunal la turnará a la sala que corresponda por razón de turno. Esto con el fin de resolver lo procedente en cuanto a su admisión, misma que estará a cargo del presidente de la sala correspondiente.

Admitida la demanda el presidente de la sala, pasará el expediente al magistrado que corresponda, quien será el encargado de continuar la instrucción hasta la audiencia.

LA SUSPENSIÓN

Tal y como ya lo referimos antes, el procedimiento contencioso administrativo se asemeja a diversos tipos de procedimientos de nuestro derecho positivo, tal es el caso de la figura jurídica de la “suspensión” establecida en el Juicio de Amparo, contemplada también en el procedimiento contencioso administrativo y de la cual diremos que de acuerdo con los artículos 58 y 59 de la ley del tribunal, corresponde a los presidentes de las salas que conozcan de los asuntos, proveer sobre la suspensión, que podrá solicitar el actor en cualquier momento del juicio.

La suspensión de la ejecución tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentran; es decir, paralizar la actuación administrativa en el punto en el que esté, en el momento de concederse dicha suspensión, para que no continúe trámite o procedimiento administrativo alguno, hasta en tanto se pronuncie sentencia definitiva.

Sin embargo dicha suspensión no se otorgará si se ocasiona perjuicio a un interés social evidente, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio, esto según la ley del tribunal, (artículo 59 párrafo cuarto), también podemos mencionar que la suspensión podrá ser revocada por el presidente de la sala en cualquier etapa del juicio si varían las condiciones por las cuales se otorgó.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Al dictarse el auto de admisión por el magistrado presidente de la sala, también se ordena en este proveído emplazar a las demás partes para que contesten la demanda dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación (artículos 40, 44 y 55 de la ley.)

“ Artículo 40. Las notificaciones surtirán efectos a partir del día siguiente al en que sean hechas “.

“ Artículo 44. El cómputo de los términos se sujetarán a las reglas siguientes:

- I. Comenzarán a correr desde el día siguiente al en que surta efectos la notificación; serán improrrogables y se incluirá en ellos el día del vencimiento; y
- II. Los términos se contarán por días hábiles “.

De acuerdo con el artículo 55 párrafo tercero de la ley del tribunal, las autoridades demandadas y el tercero perjudicado deberán referirse en su contestación a cada uno de los puntos contenidos en el escrito de demanda, expresando los fundamentos legales que consideren aplicables al caso y ofrecer las pruebas que estimen pertinentes.

En caso de que alguna de las partes no conteste la demanda en tiempo y forma, se dictará un auto de “preclusión” (artículo 56 de la ley), el cual declara que ha fenecido el término para contestar la demanda, y establece además que se consideran confesados los hechos expresados por el actor en la demanda, salvo prueba en contrario.

LAS PRUEBAS

En el procedimiento contencioso administrativo se distinguen claramente tres fases probatorias: 1º. Ofrecimiento, 2º. Admisión y desahogo, y 3º. Valoración de pruebas. El Ofrecimiento deberá hacerse al presentar la demanda o al contestarla, a excepción de las pruebas supervenientes, que podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta la audiencia de ley (artículo 64.) La admisión y desahogo se efectúa en la audiencia respectiva (artículo 76 fracción I de la ley), por último la valoración de las pruebas se hace en la sentencia, tomando en cuenta las reglas que establece el artículo 80 fracción I de la ley del tribunal que prescribe que las documentales públicas y la inspección judicial siempre harán prueba plena y el resto de los elementos de convicción deberán ser valorados según el prudente arbitrio de la sala.

Dentro de este procedimiento se admitirán toda clase de pruebas a excepción de la confesional y las que sean contrarias a la moral y al derecho. Es importante decir que se desecharán aquellas que el actor debió rendir pero no aportó ante las autoridades en el procedimiento administrativo que dio origen a la resolución impugnada. No se desecharán las que el actor ofreció ante la autoridad demandada, pero que no fueron rendidas por causas no imputables al oferente, así como las supervenientes. Cuando el actor ya rindió pruebas en el procedimiento administrativo, ante las autoridades demandadas, éstas deberán ponerlas a disposición del tribunal, con el expediente relativo, a petición de parte. En materia fiscal por tratarse de ámbito local, no procede la prohibición de remitir el expediente administrativo al tribunal que conoce del asunto, contemplado en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 209, ya que dicho código sólo se aplicará supletoriamente y cuando no contravenga alguna disposición de la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Existe la posibilidad, de admitir las pruebas que el particular no rindió en el procedimiento administrativo ante las autoridades, porque no fue debidamente emplazado o incluso desconoció ese trámite. En tales casos, como no sería imputable al actor la no-aportación de pruebas en ese procedimiento administrativo, deben admitirse en el juicio contencioso administrativo.

Sobre las pruebas en específico, la ley del tribunal se refiere expresamente a la pericial y la testimonial, señalando que: la prueba pericial tendrá lugar cuando deban dilucidarse cuestiones relativas a alguna ciencia o arte. Al ofrecerse ésta prueba se deberá acompañar los cuestionarios a los peritos para que rindan su dictamen en la audiencia. Se nombrará perito tercero en discordia cuando los dictámenes de los peritos de las partes sean contradictorios. El perito tercero deberá excusarse en caso de que sea familiar por consanguinidad hasta el cuarto grado de alguna de las partes, tenga interés directo o indirecto en el litigio, sea inquilino, arrendador, tenga amistad estrecha, enemistad manifiesta o tenga relación de índole económica con cualquiera de las partes (artículo 70 de la ley del tribunal).

En cuanto a los testigos, que no podrán exceder de tres por cada hecho, deberán ser presentados por el oferente; sólo en el caso de que éste manifieste imposibilidad para hacerlo, el tribunal los mandará citar (artículo 71). En este caso, el magistrado instructor ordenará la citación de los testigos, con apercibimiento de arresto hasta de 15 días o multa de 15 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, si el testigo no comparece sin causa justificada o se niegue a declarar. Ahora bien si el domicilio señalado del testigo es inexacto o si se comprueba que la solicitud de citación se hizo sólo para retardar el procedimiento, se impondrá al oferente de esta prueba una multa de hasta 30 días de salario mínimo, declarándose además desierta la prueba testimonial.

Por lo que se refiere a las demás pruebas podemos resaltar que las disposiciones de la ley son insuficientes, razón por la cual se debe aplicar supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, lo que no siempre resulta adecuado ni satisfactorio, pues el procedimiento civil no siempre se ajusta a las concepciones y necesidades administrativas.

Respecto a las atribuciones que la ley otorga a las salas en materia probatoria, se establece que podrán acordar de oficio el desahogo de las pruebas que estimen conducentes para la mejor decisión del asunto, notificando a las partes oportunamente a fin de que puedan intervenir si así conviene a sus intereses. Asimismo las salas del tribunal podrán decretar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria cuando lo estimen necesario (artículos 66 y 67 de la ley del tribunal).

LA AUDIENCIA DE LEY

De conformidad con lo establecido en el artículo 74 de la ley del tribunal, la audiencia tiene por objeto 1°. Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas, y 2°. Oír los alegatos.

La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia pública, el día y la hora señalados para ese efecto, el secretario respectivo llamará a los litigantes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban intervenir en el juicio y se determinará quienes deben permanecer en la sala y quienes en lugar separado para ser llamados e introducidos en su oportunidad (artículo 75 de la ley del tribunal).

La recepción de las pruebas en la audiencia se sujeta a las reglas que establece el artículo 76 de la ley del tribunal.

Mencionando que se admitirán las pruebas que estén relacionadas con los puntos controvertidos y que se hayan ofrecido en la demanda y en la contestación, así como las supervenientes.

Sin embargo, cuando las partes no tengan en su poder las pruebas que ofrezcan, por resultar que éstas se encuentren en oficinas públicas, en archivos que puedan ser plenamente identificados, se deberán solicitar con toda oportunidad las copias correspondientes, para rendir dichas pruebas en la audiencia de ley.

Pero si los funcionarios no cumplieran con la obligación de expedir las copias que les fueron solicitadas, la parte interesada podrá pedir al tribunal que requiera a los omisos la remisión de dichas probanzas, pudiéndose aplazar la audiencia hasta por diez días, una vez transcurrido el

plazo sin que las autoridades remitan las pruebas solicitadas, el tribunal podrá hacer uso de los medios de apremio (artículos 30 y 68 de la ley).

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

En relación con la prueba testimonial, se deberán separar los testigos para examinarlos, se hará la protesta de ley a cada uno de ellos para que respondan con la verdad y se les apercibirá de las sanciones que pueden aplicárseles en caso contrario. Las preguntas que se les formulen deberán tener relación directa con los puntos controvertidos y estar concebidas en términos claros y precisos, procurando que en una sola no se comprenda más de un hecho. Las partes se podrán formular preguntas, la sala también podrá examinar a los testigos. En el acta de la audiencia no se requerirá hacer constar las preguntas o repreguntas a los testigos, bastando que se asienten las respuestas (artículo 76 fracciones IV y V de la ley del tribunal).

Una vez rendidas las pruebas las partes podrán alegar por si o por medio de sus representantes (artículo 77 de la ley). Sobre la manera en que intervendrán las partes y sobre como se asentarán en el acta sus alegatos se estará a lo dispuesto en los artículos 393 y 394 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de aplicación supletoria, mencionando que también establecen que se podrán presentar los alegatos por escrito.

LA SENTENCIA

Una vez oídos los alegatos de las partes, el magistrado instructor podrá proponer a la sala los puntos resolutivos para resolver el juicio. Por lo tanto, la sala podrá resolver al término de la audiencia de ley. En aquellos casos en que se deba examinar un gran número de constancias, la sala podrá decretar que se reserva el fallo para emitirlo en un término no mayor de diez días hábiles (artículo 78 de la ley del tribunal).

La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala correspondiente (artículo 79 de la ley del tribunal).

Las salas están obligadas a suplir las deficiencias de la demanda tanto en materia fiscal (artículo 79 de la ley del tribunal) como en las demás materias, pero en todos los casos se deberán contraer a los puntos de la litis que se haya planteado.

Las sentencias que dicten las salas no requerirán formulismo alguno, pero deberán contener: 1°. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, de acuerdo con el arbitrio de la sala, salvo las documentales públicas y la inspección judicial que como ya antes se menciono harán prueba plena; 2°. Los fundamentos legales en que se apoye la resolución de acuerdo con la litis planteada; 3°. Los puntos resolutivos, y 4°. La forma en que la autoridad deberá cumplir con la sentencia, así como el plazo en que la deberá ejecutar, el cual no podrá exceder de 25 días contados a partir de la fecha de su notificación.

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

En la sentencia se podrá sobreseer el juicio, reconocer la validez del acto impugnado, declarar su nulidad, ordenar reponer el procedimiento administrativo o bien señalar el plazo que se otorga a la autoridad para contestar una petición, en el caso de que haya combatido un silencio administrativo (artículos 73 y 80 fracción III de la ley del tribunal.)

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

De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieran sido indebidamente afectados o desconocidos (artículo 82.)

D) Fundamentación de la “Plena Autonomía” para dictar sus fallos.

El presente inciso resulta ser muy importante dado la trascendencia que implica la “Plena Autonomía” del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en cuanto a la emisión de sus fallos, ésta “autonomía” provocó en un principio muchas inquietudes, pues se creía que al formar parte de la estructura del Poder Ejecutivo no sería fácil que se borrara la falsa idea de que se trataba de una institución que reunía las calidades de juez y parte, lo cual no conllevaría la garantía de una justicia imparcial. Además parecía extraño que la administración pública pudiera sujetarse a los fallos de tan singular tribunal.

A nuestro parecer se puede apoyar lo anterior en lo manifestado por el Licenciado Héctor Fix Zamudio, el cual en su trabajo denominado “ Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”, menciona:

“ Al hacer un análisis de la situación del administrado en el Estado contemporáneo, se advierte que es un fenómeno prácticamente universal el relativo al predominio del Poder Ejecutivo respecto de los otros órganos del Poder, inclusive en aquellos países que se caracterizan por el predominio del órgano legislativo y que por lo mismo son conocidos como de gobierno parlamentario “. (18)

Efectivamente se puede decir, que el Poder Ejecutivo, siempre ha tenido predominio respecto de los demás órganos del poder, y ese predominio lleva en sí mismo el peligro de su abuso.

18. FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1972. p. 84

Para poder evitarlo, se requiere de capacidad y equilibrio, lo cual se logra con una conciencia clara de lo que implica ser un servidor público. Cuando esto no se consigue, es fácil caer en la arbitrariedad surgiendo así los conflictos entre el gobernante y el particular.

Para los legisladores que discutieron el proyecto de la ley del tribunal, provocaba un especial interés el principio de la "autonomía", ya que mencionaban con apoyo en la doctrina que lo más conveniente era crear un grupo especial de juzgadores con efectiva independencia de la administración pública, ya que es necesaria la garantía de imparcialidad debido a que el proceso por antonomasia requiere de un órgano desinteresado que contemple el problema jurídico con estricto apego a las normas legales.

Es posible decir que estas inquietudes que en un principio surgieron se han ido dejando de lado, puesto que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a través de sus magistrados, en la práctica ha demostrado ser una institución "autónoma" y por tanto válida en cuanto a su existencia, al permanecer independiente de los juicios y opiniones de las propias autoridades a las que juzga, ya que se han encargado con gran esmero de verificar que el Poder Ejecutivo Local, a través de sus órganos administrativos realice todos sus actos apegados a lo establecido en las normas legales, con el fin de proteger los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal frente a sus autoridades.

Tenemos entonces que este tribunal se ubica en el sistema de jurisdicción administrativa, es decir, en el Poder Ejecutivo pero gozando de plena "autonomía" para dictar sus fallos, lo cual es necesario para garantizar la confianza que debe inspirar su actuación.

Se debe apuntar que a pesar de que este tribunal no queda ubicado en el sistema judicial, es el propio Poder Judicial Federal, quien se reserva la última palabra, ya que proceden el Amparo y la Revisión ante él, contra las decisiones de los tribunales administrativos, sea de carácter local o federal.

Se debe señalar que actualmente y tras diversas reformas a nuestra Magna Carta Constitucional, la más reciente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Agosto de 1996, encontramos establecida la “Plena Autonomía” del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el artículo 122 Constitucional, del cual debemos comentar que surge una innovación que es la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las Autoridades Locales del Distrito Federal, ya que anteriormente sólo correspondía a los Poderes de la Unión el gobierno del Distrito Federal. Ahora bien, dicha distribución de poderes la encontramos dividida en tres apartados que serían los siguientes:

- A Corresponde al Congreso de la Unión:.....
- B Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:.....
- C El estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:.....

Es dentro de esta última disposición donde quedan señaladas las competencias de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local en el Distrito Federal, ubicándose en la base quinta del estatuto lo relativo a la “autonomía” del tribunal, materia del presente trabajo.

Para una mejor comprensión de lo antes señalado transcribiremos la parte indicativa del artículo 122 constitucional, a que hemos estado haciendo referencia, quedando de la manera siguiente:

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

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (.....)

(.....) La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A Corresponde al Congreso de la Unión:.....

B Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:.....

C El estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases.....

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

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

Dentro del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal también se establecen facultades a los poderes locales Legislativo y Ejecutivo, con relación al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al referir en sus artículos 42 fracción VII y 67 fracción VIII lo siguiente:

“ Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

- VII. Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual regulará su organización y funcionamiento, su competencia, el procedimiento, los recursos contra sus resoluciones y la forma de integrar su jurisprudencia “.

“ Artículo 67. Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

- VIII. Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; “.

Partiendo de estas bases podemos remitirnos a la propia Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal la que en su artículo 1º. dice:

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

Todo el conjunto de normas legales a que hemos hecho referencia en el presente inciso, nos permite decir que la “Plena Autonomía” del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se encuentra plenamente sustentada en la ley, no existiendo pretexto alguno para no cumplir cabalmente con la finalidad para la que fue creado, debiéndolo considerar como un órgano jurisdiccional especializado en impartir justicia administrativa en forma rápida, eficaz, ágil y gratuita, al alcance de todos los ciudadanos, para el efecto de que éstos puedan reclamar los actos administrativos de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, que consideren ilegales o arbitrarios.

Nos parece importante destacar lo mencionado por el Licenciado Nava Negrete, al expresar lo siguiente:

“ Fuera del texto formal de la ley y de la consideración teórica la autonomía de los tribunales administrativos, como la de cualquier tribunal, es algo que debería de conquistar el hombre investido de la función de juzgar, las instituciones por si no la garantizan. Ningún mecanismo que se invente, será garantía suficiente de esa autonomía, ni siquiera dotando al tribunal de plena autonomía económica. La administración Pública nunca amenazará ni violará la autonomía del Tribunal Administrativo, son los hombres los que se responsabilizan, no las instituciones “. (19)

Algo que viene a fortalecer lo señalado por Nava Negrete, son las normas adoptadas en la ley como garantías para los magistrados que integran al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pues a través de ellas se busca que los juzgadores se sientan con libertad de actuación, mencionaremos las garantías descritas.

De acuerdo con el artículo 3º. de la ley del tribunal los magistrados deben ser nombrados por el Jefe del Distrito Federal , con aprobación de la asamblea de Representantes (Legislativa).

De esta manera se ha pensado que al sujetar los nombramientos a la aprobación de la Asamblea Legislativa, los magistrados del Tribunal se sentirán con la confianza de que ocupan sus puestos no por voluntad exclusiva del Ejecutivo sino por la de éste y el Congreso local.

En el mismo precepto se establece que los magistrados durarán en su cargo seis años, al término del cual podrán ser ratificados o promovidos, adquiriendo por este hecho la inamovilidad.

Finalmente, para completar este grupo de garantías se establece que los emolumentos de los magistrados del tribunal, no podrán reducirse durante su encargo.

19. Ob. Cit. p. 261

CAPITULO II

CONCEPTOS BÁSICOS UTILIZADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

A) Definición del Acto Administrativo.

“ El acto administrativo ha sido objeto de frecuentes discrepancias en cuanto a su concepto. Es el medio por el cual se manifiesta la actividad administrativa, es la exteriorización de la actividad de carácter jurídico que realiza el poder público. Otras corrientes lo conceptúan como la declaración de carácter jurídico, unilateral y ejecutivo, con base en la cual la administración procede a crear, modificar, reconocer o extinguir situaciones jurídicas de tipo subjetivo “. (20)

El Doctor Serra Rojas considera que el acto administrativo reúne las siguientes características: “ Es un acto que corresponde al derecho público; es una decisión ejecutoria, pronunciada por la autoridad de naturaleza administrativa, de carácter unilateral, que tiene por objeto crear, reconocer modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva, y cuyo fin es la satisfacción de intereses generales “. (21)

20. PEREZ DE LEON, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 14ª ed. Edit. Porrúa, México, 1993.

21. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 9ª. ed. Edit. Porrúa, México, 1979.

“ Para el Doctor en Derecho Ignacio Burgoa el acto administrativo formalmente es todo acto que emana de cualquier autoridad administrativa con independencia de su índole intrínseca. Según el criterio material, que es el que debe prevalecer sobre el formal, el acto administrativo es el que emite cualquier órgano del Estado, en ejercicio de sus funciones públicas o cualquier entidad paraestatal y que tiene como elementos característicos la concreción, la individualidad y la particularidad. Su materia o contenido es múltiple y variable y su finalidad no estriba en dirimir ninguna controversia, resolver ningún conflicto jurídico ni solucionar ninguna cuestión contenciosa. Cuando aplica la norma jurídica no persigue ninguno de los citados objetivos que son inherentes al acto jurisdiccional “. (22)

Para nuestra forma de ver las cosas, esta definición que realiza el Doctor Ignacio Burgoa, guarda una estrecha relación con lo que nos expone otro gran jurista del derecho mexicano que es el Licenciado Gabino Fraga quién más que darnos una definición del acto administrativo lo que hace en su obra es darnos una clasificación del acto administrativo quedando en la forma siguiente:

Los criterios que se usarán para clasificar los actos administrativos será la siguiente:

- A) “Por la naturaleza propia del acto, serán materiales, que no producen ningún efecto de derecho y serán jurídicos, los que sí provocan consecuencias en el ámbito jurídico.
- B) En atención a las voluntades que participan en la formación del acto, se clasifican en unilaterales, sólo concurre una voluntad, y plurilaterales, formados por la intervención de varias voluntades. Estos últimos a su vez se subdividen en colegiados, colectivos y de unión.

22. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, 3°. Ed. Edit. Porrúa, México, 1992.

- C) Por la relación existente entre la voluntad creadora del acto con la ley, pueden ser:
1. Acto obligatorio o vinculado y 2. Acto discrecional.
- D) En vista del radio de acción, los actos pueden separarse en internos, si solo producen efectos en el seno del organismo administrativo, o en externos, cuando salen de la esfera de la organización administrativa.
- E) De acuerdo con su finalidad, suelen ser actos preliminares y de procedimientos, o bien resoluciones y actos de ejecución, y
- F) Conforme a su contenido, pueden clasificarse en:
1. Actos tendientes a ampliar la esfera jurídica de los particulares;
 2. actos tendientes a delimitar esa esfera, y
 3. Actos tendientes a hacer constar la existencia de un estado de hecho o de derecho “. (23)

A nuestro parecer la mejor definición del acto administrativo nos la da el catedrático Miguel Acosta Romero, ya que describe de una manera sencilla y concreta al acto administrativo al manifestar lo siguiente:

“ El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general “. (24)

23. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 32ª ed. Edit. Porrúa, México, 1993. Págs. 229 y sigs.

24. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 2ª ed. Textos Universitarios, UNAM., México, 1975. p. 139

Según lo apuntado en líneas anteriores, podemos decir que acto administrativo, es el acto que realiza la autoridad, expresando su voluntad de crear, situaciones jurídicas, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Debemos tener presente que a veces, las autoridades legislativas y judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa. Esto con base en que el acto administrativo, en sentido material, es el acto del Estado, intrínsecamente administrativo, sin importar que el órgano estatal que lo realice sea el legislativo, el judicial o el ejecutivo (administrativo).

B) Conceptos de validez y Nulidad del Acto Administrativo.

“ Por acto válido se entiende el que en su formación reúne los requisitos que la ley exige para producir los efectos que conforme a la ley son propios del acto, según su naturaleza; es decir aquel acto que es eficaz “ (25)

Desde nuestro punto de vista podríamos conceptualizar la validez del acto administrativo: como aquella capacidad de que goza el acto para producir efectos en el campo del derecho, por virtud de haber satisfecho los requisitos y reunido los elementos que para su información se han establecido.

Dicho concepto lo podemos establecer en base a lo que nos expone el gran jurista, Gabino Fraga en su obra “ Derecho Administrativo “, al mencionar lo siguiente:

“ Desde luego debe decirse que una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su validez es decir, que se trata de una presunción iuris tantum “. (26)

Debido a la gran importancia que tiene los elementos del acto administrativo para su validez, resulta necesario indicar cada uno de estos elementos para una mejor apreciación

25. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 9ª ed. Edit. Porrúa, México, 1996. Tomo IV

26. FRAGA, Gabino. Ob. Cit. p. 275

del concepto que se esta tratando en el presente inciso. Apoyándonos en la opinión del que a nuestro parecer a sido uno de los mejores expositores del Derecho administrativo, en nuestro país, el Licenciado Gabino fraga.

Tenemos entonces que los elementos que conforman el acto administrativo son: 1. el sujeto; 2. la voluntad; 3. el objeto; 4. el motivo; 5. el fin y 6. la forma.

Describiremos en forma breve a cada uno de estos elementos basándonos en nuestro autor en cita, quien indica lo siguiente:

1. - El sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza, ya que el acto necesita ser realizado por quien tiene actitud legal para ello. Es decir se necesita de la competencia, porque en derecho administrativo tiene una significación idéntica a la capacidad en derecho privado; es decir, el poder legal de ejecutar determinados actos. Constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración.

Pero a pesar de ese idéntico significado, existen entre la competencia del derecho público y la capacidad del derecho privado, las diferencias substanciales que a continuación se exponen:

En primer término, la competencia requiere siempre de un texto expreso de la ley para que pueda existir. Mientras que en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en el derecho administrativo rige el principio inverso; es decir, que la competencia debe justificarse expresamente en cada caso.

Como segunda característica de la competencia, que la distingue de la capacidad del derecho privado, diremos que el ejercicio de la competencia es obligatorio mientras que el de la capacidad queda al arbitrio del particular.

Una tercera característica es que la competencia generalmente se encuentra fragmentada entre diversos órganos, de tal manera que para la realización de un mismo acto intervienen varios de ellos. La garantía para el buen funcionamiento de la administración pública exige la intervención de diversos órganos, que recíproca y mutuamente se controlen y que evitan que el interés particular de algunos de los titulares de esos órganos pueda ser el motivo para una actuación que afecte derechos de los particulares.

Un cuarto carácter de la competencia en materia administrativa es que ella no se puede renunciar ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio, por que no es un bien que pueda ser objeto de contrato, sino que forzosamente tiene que ser ejercitada en todos los casos que lo requiera el interés público.

Finalmente, es característico de la competencia el que ella es constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho del titular del propio órgano. De tal manera que el titular no puede delegar ni disponer de ella sino en caso de que la propia ley lo consienta.

2. La voluntad del acto administrativo consiste en la libre manifestación, expresada con el fin de producir el efecto jurídico deseado por el sujeto.

En relación con este elemento del acto administrativo se puede suscitar el problema relativo a la formación de la voluntad cuando se trata de un órgano colegiado, es decir, cuando varios miembros son simultáneamente titulares de un órgano de la administración. Normalmente, sin embargo, las disposiciones legales que instituyen tal órgano fijan los requisitos para la reunión de los titulares, para la expresión de su voto y para la determinación del número de éstos que son necesarios para considerar formada la voluntad del órgano de que se trate.

Por otra parte, a semejanza de lo que ocurre en el derecho privado en el derecho administrativo se requiere que la voluntad generadora del acto no esté viciada por error, dolo o violencia.

En la mayor parte de las leyes que regulan el funcionamiento de la Administración no se contienen disposiciones que fijen los caracteres de la voluntad para que pueda dar nacimiento a un acto jurídico; pero es indudable que el concepto mismo de este acto supone necesariamente la existencia de una voluntad no viciada.

3. El objeto constituye otro elemento fundamental del acto administrativo, debiendo ser aquel, determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no sólo que el objeto no éste prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto.

Según nos manifiesta Fernández de Velasco, en su obra el acto administrativo. Aun en este último caso la licitud del objeto deberá calificarse de acuerdo con estas tres categorías: “ que no contrarie ni perturbe el servicio público, que no infrinja las normas jurídicas; que no sea incongruente con la función administrativa “. (27)

4. El motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa.

Íntimamente ligado con el concepto del motivo se encuentra el de la motivación, que sin embargo son diferentes, puesto que esta última viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable.

Tanto el motivo como la motivación representan elementos que operan como garantías de seguridad, pues la ley constitucional los exige cuando el acto agravia a particulares.

27. Cit. por FRAGA, Gabino. Ob. Cit. p. 270

5. El fin es la consecuencia deseada por la voluntad del sujeto administrativo que realizó el acto.

Además por lo que hace a la finalidad del acto, la doctrina ha sustentado diversas reglas cuya aplicación en nuestro medio nos parece indudable, por lo que a continuación se exponen:

- a. El agente no puede perseguir sino un fin de interés general,
 - b. El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
 - c. No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.
 - d. Pero aun siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.
-
6. Por último, la forma constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. Debiendo entenderla como la manera que se utiliza para exteriorizar y dar a conocer el acto; en nuestro medio, la forma de más generalidad es la escrita, pues por ella se manifiesta con suma claridad el acto administrativo en su conjunto.

A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto y es que en esta última rama del derecho el elemento, formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa.

Como ya mencionamos la validez de los actos administrativos depende de que en ellos concurren los elementos que acabamos de apuntar. Ya que en el caso de falta absoluta o parcial de algunos de dichos elementos, la ley establece sanciones que pueden consistir desde la aplicación de una medida disciplinaria sin afectar las consecuencias propias del acto, hasta la privación absoluta de todo efecto de éste.

A diferencia del derecho privado (Civil), en el derecho administrativo no es posible formar una teoría de la invalidez de los actos jurídicos con lineamientos tan marcados como aquel. Según nos lo señala el Licenciado Gabino Fraga en su obra citada.

“ Gastón Jéze, entre otros autores que lo han intentado, llega a la conclusión de que la teoría de las nulidades debe ser muy matizada para poder armonizar los intereses que se ponen en juego con motivo de la actividad del Poder Público, y cuyos intereses no siempre exigen las mismas soluciones; que así, el interés general exige la ineficacia del acto irregular, porque el cumplimiento de los requisitos que la ley establece es una garantía de orden social; pero al propio tiempo, ese mismo interés reclama la estabilidad de las situaciones que un acto irregular ha hecho nacer. De la misma manera el interés de los patrimonios individuales o administrativos, en unos casos reclama que se prive de efectos a un acto irregular, mientras que en otros exige que subsistan, porque el perjuicio de la ineficacia es más grave que el que pueda producir la falta de sanción de la irregularidad. Por último, el interés de los terceros, en unos casos, también requiere la invalidez del acto que lo afecta, en tanto que en otros tiende a que se sostenga el acto irregular sobre el cual se han desarrollado situaciones jurídicas “. (28)

28. Ibid. p.291

Se podría decir que la teoría de las nulidades en derecho administrativo, fuera de los casos en que exista disposición expresa en la ley, sigue causas diferentes de los que siguen la teoría en derecho privado y que en muchas ocasiones no basta comprobar una irregularidad para nulificar un acto, sino que de acuerdo con los intereses en juego el acto puede sostenerse originando tan sólo responsabilidad para su autor.

Debido a la dificultad que existe para llegar a formular una teoría de la invalidez de los actos administrativos, el Licenciado Gabino Fraga señala algunos lineamientos que pueden servir para formar un criterio sobre las irregularidades de los actos administrativos y sus posibles consecuencias.

Teniendo así que, la inexistencia de los actos administrativos constituye una sanción especial que no requiere estar consagrada en la ley, sino que tiene que operar como una necesidad lógica en aquellos casos en que faltan al acto sus elementos esenciales. Los que para nuestro autor vendrían a ser los siguientes:

1. Cuando falta la voluntad;
2. cuando falta el objeto;
3. cuando falta la competencia para la realización del acto y
4. cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto.

Un ejemplo muy importante del primer supuesto lo encontramos en los actos de una Administración usurpadora.

Dándose esta situación cuando un individuo que asumiendo o desempeñando un cargo público realiza actos a nombre de la autoridad que representa pero sin haber tomado en cuenta la verdadera voluntad de la misma.

“ Desde el punto de vista político conviene declarar desprovisto de toda existencia jurídica el acto realizado por un individuo no investido regularmente de la función. En un Estado civilizado y ordenado, lo que a los agentes públicos la autoridad y el prestigio necesario a la buena marcha de los servicios públicos es la circunstancia de obrar en virtud de la ley y conforme a sus prescripciones. Reconocer un valor cualquiera a lo que fuera de la ley se hace es abrir las puertas a la violencia, a la revolución y a la anarquía. Poco importa la pureza de las intenciones. El orden sólo descansa en el respeto a la ley “. (29)

Con respecto al segundo caso resulta imposible concebir que un acto pueda producir algún efecto si las situaciones jurídicas, si los derechos que esta destinado a engendrar, no tienen objeto sobre el cual recaigan, debe entonces admitirse también la inexistencia de los actos administrativos por falta de objeto.

Dentro de la misma categoría de actos inexistentes por razón del objeto se pueden clasificar aquellos en que el objeto no es posible ni lícito; por ejemplo un título de baldíos expedido señalando una extensión que rebase la parte de tierra firme del territorio o los límites de éste.

Cuando el Poder público, por medio de un acto enajena una facultad de la soberanía, comprometiéndose, por ejemplo, a no legislar, a no realizar funciones de policía, etc... el acto no tiene ninguna existencia legal.

Como tercer caso tenemos el que se refiere a la inexistencia del acto administrativo, por falta de competencia, la que puede provenir de la violación, de las esferas de competencia que se establecen dentro del mismo poder administrativo

29. FRAGA, Gabino. Ob. Cit. p. 293

Menciona nuestro autor citado, que en el caso de que haya incompetencia que pudiera llamarse de orden administrativo, debe adoptarse la misma solución que cuando se trata de incompetencia constitucional porque, en efecto, el funcionario que realiza el acto, obra sin representación, su voluntad no es ya como órgano de la Administración, sino como simple particular.

“ Así por ejemplo, si la Secretaria del Trabajo otorgara una franquicia en materia de impuestos, aun en caso de que ésta pudiera ser concedida conforme a la ley por la Secretaria de Hacienda, aquella franquicia no podría tener efecto legal alguno. No necesitaría de un juicio para que se declarara sin valor, y pudiera la Secretaria de hacienda hacer efectivo el impuesto, objeto de la repetida franquicia “. (30)

Por último se señalo como causa de inexistencia del acto, la omisión de las formas que de acuerdo con la ley debe revestir o utilizar, en forma diferente de la que se establece como elemento solemne del acto.

Así, suponiendo que la Secretaría de Agricultura diera verbalmente un título de propiedad de tierras baldías o nacionales, además de la dificultad de la prueba, aun admitiendo que ésta pudiera ofrecerse, el acto no tendría ninguna eficacia, siendo judicialmente inexistente.

Al lado de los actos inexistentes que como hemos visto son los que carecen de sus elementos esenciales y que, por tanto, no pueden engendrar ningún efecto jurídico, en derecho administrativo existen otros actos afectados de otra irregularidad diferente de la que produce la inexistencia, como son aquellos en los cuales hay vicio en alguno de sus elementos constitutivos.

30. Ibid. p. 295

Debido a lo difícil que resulta que coincidan en un mismo caso de nulidad del acto administrativo todos los caracteres que en el derecho civil se asignan a la nulidad absoluta o los que corresponden a la nulidad relativa, es imposible definir de antemano que extensión y que carácter ha de tener la nulidad de cada irregularidad jurídica en el acto administrativo.

Es por eso que tomando en consideración el origen de la irregularidad del acto administrativo, señalaremos algunas de las principales sanciones para estos actos, quedando como sigue:

1. Cuando existen vicios de la voluntad, es decir, cuando el acto se haya realizado por error, dolo o violencia, nos encontraremos ante un acto viciado y por consecuencia irregular.

Para este tipo de actos lo procedente será declarar su nulidad. A manera de ejemplo podemos citar una disposición que ha hecho referencia a las consecuencias que originan los vicios de la voluntad. Teniendo así que en la Ley General de Bienes Nacionales se establece la nulidad de la concesión fundada en el error, (artículo 23).

2. Cuando existe irregularidad u omisión de la forma.

Cuando la forma se encuentra establecida como una solemnidad del acto la omisión de dicha forma constituye una causa de inexistencia. En otros casos la forma del acto existe pero es irregular, dando lugar a la nulificación del acto.

Pero, además, pueden existir irregularidades de forma que no tienen influencia sobre el acto, como por ejemplo cuando la formalidad se encuentra establecida sólo en interés de la administración.

En este caso, la conclusión debe ser de que la sanción de la irregularidad no es forzosamente la nulidad, pues, o bien sólo es ineficaz la parte irregular del acto, o la irregularidad puede ser corregida sin que el propio acto se afecte sustancialmente.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 81 fracción II establece como causa de nulidad el incumplimiento y omisión de las formalidades legales.

3. Inexistencia de los motivos o defectos en la apreciación de su valor. Todo acto jurídico supone motivos que lo provocan. Cuando esos motivos faltan, no existe la condición para el ejercicio de la competencia. Por tanto, el acto es irregular; la sanción de esa irregularidad no puede ser otra que la privación de los efectos del acto por medio de la nulidad.

Pero no basta que existan los motivos; es necesario, además, que ellos sean apreciados legalmente como antecedentes de un acto administrativo y que este sea el que la ley determine que se realice cuando aquellos concurren.

Tratándose de la irregularidad que pudiera existir por la apreciación inexacta del motivo o por la falta de oportunidad en la decisión debe tomarse en cuenta, de la misma manera que respecto de las otras irregularidades que hemos mencionado, si el Poder Administrativo goza de facultad discrecional o si tiene una competencia ligada por la ley. En este último caso, la sanción tiene que ser la nulidad.

Por ejemplo, cuando se cobra una contribución a un individuo motivándola en que es propietario de una finca urbana, cuando en realidad no lo es; cuando se acepta la renuncia de un

empleado que no ha dimitido, existe una falta de motivo, cuya consecuencia es la nulidad del acto.

Cuando se impone una pena disciplinaria por un hecho que no constituye propiamente una falta de esa índole; cuando se decreta la caducidad de una concesión por un acto que no ha sido realizado por el concesionario en la forma en que lo estima la autoridad decretante, hay una irregularidad en la apreciación del motivo cuya subsistencia sería injustificable.

4. Ilegalidad de los fines del acto. Esta ilegalidad es la que se conoce con el nombre de “desviación de poder”, o abuso de autoridad, según nos expone el Licenciado Gabino Fraga al mencionar, que en realidad el poder administrativo se desvía y abusa cuando persigue fines distintos a los que la ley señala.

Respecto de esta ilegalidad debe tenerse presente que la finalidad que debe perseguirse por el agente administrativo es siempre la satisfacción del interés público, no cualquiera, sino el interés concreto que debe satisfacer por medio de la competencia atribuida a cada funcionario.

Como la finalidad real del acto puede disimularse tras de una finalidad legal aparente y como por lo general, la ley no obliga a que se exprese en el acto su finalidad, con mucha frecuencia, la desviación de la que legalmente debe de tener, queda fuera de la posibilidad de ser sancionada por medio de la nulidad. (31)

31. Cfr. Ibid. pags. 298-301

Lo planteado en el presente punto, lo encontramos establecido en el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 238 fracción V.

El acto administrativo se extingue también cuando es revocado. La revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz, por un motivo superveniente.

A pesar de que tanto la revocación como la anulación producen el efecto de eliminar un acto del mundo jurídico, existe entre ambas instituciones características que las distinguen. En efecto, mientras que la anulación esta destinada a retirar un acto inválido o sea un acto que desde su origen tiene un vicio de ilegitimidad, la revocación sólo procede respecto de actos válidos, es decir, de actos que en su formación dejaron satisfechas todas las exigencias legales.

También mientras que la revocación es un acto de naturaleza constitutiva, el de anulación lo es de naturaleza declarativa, finalmente y como consecuencia de ese diverso carácter la revocación, por regla general solo elimina a partir de ella los efectos del acto revocado, la anulación normalmente los elimina retroactivamente desde la fecha del acto anulado.

C) Las Partes en el Procedimiento Contencioso Administrativo.

“ Como bien señala el maestro Eduardo Pallares, por “parte” no debe entenderse la persona o personas de los litigantes, sino la posición que se ocupe respecto de la acción procesal “. (32)

Generalmente se tratará sólo de dos partes, la que ejercita la acción o actora y la que se defiende o demandada, pudiendo también aparecer como parte, el llamado tercero perjudicado, que por lo general se adhiere a la parte demandada, con el fin de que subsista el acto que se reclama a ésta.

Tradicionalmente se distinguen dos clases de partes; una desde el punto de vista formal y la otra desde el punto de vista sustancial o material. La primera es la que actúa a nombre y representación de los intereses de otra persona, por lo cual, sin estar afectada directa o concretamente por la resolución que decida la controversia, tiene facultades para impulsar el procedimiento con el propósito de obtener una sentencia o solución que sí afecte de manera directa a la parte material. La segunda, esto es, la material, es a quien le afecta de manera directa el resultado del juicio, afectación que puede ampliar, restringir o declarar algún derecho u obligación respecto de su esfera jurídica.

Estos conceptos de parte, material y formal, sirven para entender mejor y más sencillamente la capacidad procesal, que cada una de las partes tiene.

32. PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil. 9ª. ed, Edit. Porrúa, México, 1981. p. 99

En términos generales, la capacidad procesal es el poder jurídico que se otorga por las leyes para ejercitar una acción ante los tribunales. Esta capacidad se divide en dos aspectos: en la capacidad de goce y en la capacidad de ejercicio. La primera es la aptitud de ser sujeto de derechos, y la segunda es la posibilidad de obligarse jurídicamente y de hacer valer de manera directa esos derechos. En consecuencia, quien ejerce de manera directa sus derechos tiene capacidad de goce y de ejercicio. En cambio, quien no puede ejercer sus derechos y tiene que valerse de una representación (tutor, albacea, etc...) puede ser una persona con capacidad de goce pero incapaz de ejercer. Quien tiene capacidad de goce y de ejercicio puede ser parte formal y material; en cambio, los incapaces de ejercicio sólo pueden ser parte en el sentido material mas no en el formal. Ese carácter lo tendrán sus representantes.

La legitimación es, en términos concretos, la aptitud de ser parte en un proceso. Debemos distinguir, respecto del procedimiento jurisdiccional administrativo, la legitimación activa y la pasiva. La primera es la que se requiere para ser actor en un juicio contencioso administrativo y consiste en la aptitud para iniciar un proceso concreto, para que un órgano jurisdiccional pueda decidir sobre una pretensión deducida por el actor. “ En el derecho procesal administrativo esta pretensión puede ser de “anulación” o de “plena jurisdicción”, según que el promovente sólo demande la nulidad de un acto administrativo, o que requiera el reconocimiento de una situación jurídica individualizada ” (33)

33. Vid. GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Edit. Porrúa, México, 1988. pp. 124 y 125.

La legitimación pasiva es la aptitud para ser demandado en el proceso jurisdiccional administrativo, le corresponde principalmente a las autoridades que han emitido el acto administrativo o la resolución fiscal o que, no han respondido a la promoción de un particular; respecto a ellas se deduce la pretensión procesal.

La legitimación pasiva le corresponde al particular en el caso de la acción por lesividad, pues será él el demandado como titular de derechos subjetivos derivados del acto del cual se pretende su anulación por parte de las autoridades como actoras.

La legitimación del tercero perjudicado se establece en el artículo 33 fracción III de la ley del tribunal; se refiere a cualquier persona cuyos intereses legítimos, que sean opuestos a las pretensiones del actor, puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal.

La personalidad es la capacidad procesal de las partes, para actuar por sí mismas (por su propio derecho); o en representación de otro ente jurídico (ejemplo persona moral), es decir se requiere una efectiva representación (capacidad de ejercicio). Ya que la ley exige que quien promueve en nombre de otro (persona física o moral), acredite debidamente su personalidad en términos de ley representante legal, albacea, tutor, etc..., pues de acuerdo con el artículo 26 párrafo segundo de este ordenamiento, no procede la gestión oficiosa ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Hay que distinguir entre personalidad como manifestación de la capacidad procesal, y el interés jurídico como expresión de legitimación activa. Es necesario acreditar la personalidad desde el inicio del proceso, pues es la manifestación de la capacidad procesal, sin la cual no es posible hacer valer derecho alguno.

“ El interés, es un derecho subjetivo de orden público, que sustenta la pretensión de quien demanda y que justifica su acción jurisdiccional. Puede tenerse personalidad sin contar con interés legítimo como cuando alguien promueve un juicio por su propio derecho o acreditando la representación legal de una persona física o moral, pero carece del derecho subjetivo público (del fundamento legal para promover en juicio su pretensión).

También puede haber interés legítimo sin personalidad, como cuando existe el derecho subjetivo de orden público, pero quien promueve no demuestra ser mandatario legal de la persona física o moral, a nombre de la cual se promueve “. (34)

El interés necesario para que un tercero pueda legitimarse en el procedimiento contencioso administrativo, debe ser también legítimo al igual que el del actor. Esto significa que sólo el tercero que aparezca como titular de un derecho reconocido por una norma, incompatible con lo que pretende el actor, puede legítimamente comparecer en el juicio contenciosos administrativo.

“ La representación para acudir a juicio debe acreditarse, en forma fehaciente, con los documentos que justifiquen dicho carácter. En cambio, la singular representación que se confiere por medio de la autorización para oír notificaciones, presupone, necesariamente, que ésta sea dada por el actor o por el tercero o por su apoderado en escrito presentado ante el Tribunal. En consecuencia, se está en presencia de dos tipos de representación totalmente distintos; el primero para ejercitar la acción y el segundo para actuar en el juicio una vez iniciado” . (35)

34. CASTAÑEDA RIVAS, Cesar y Miguel Ángel Cedillo Hernández. Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1996. p. 84

35. VAZQUEZ GALVAN, Armando y Agustín García Silva. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Edit. Orto, México, 1977.

El artículo 33 de la ley del tribunal señala las partes del procedimiento en sus tres fracciones al referir lo siguiente:

“ Artículo 33. Serán partes en el procedimiento:

I. El actor;

II. El demandado. Tendrán ese carácter:

- A) El Jefe del Distrito Federal, los secretarios del Ramo, los directores generales, así como las autoridades administrativas del Distrito Federal que en razón de su esfera de competencia intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnado;
- B) Los delegados, subdelegados y en general las autoridades de las delegaciones políticas a cuya esfera directa de competencia corresponda la resolución o el acto administrativo impugnado;
- C) Las autoridades administrativas del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de las resoluciones o actos que se impugnen;
- D) El gerente general de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal;
- E) La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 23, fracción IX, de esta ley; y
- F) Las autoridades de la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada del Distrito Federal.

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

En relación con este artículo podemos anotar las siguientes reflexiones sobre sus tres fracciones, la primera señala que será parte el actor, que es aquel que promueve la acción de

nulidad ante el tribunal. Pudiendo ser un particular, o la autoridad, en el caso de la acción de lesividad, cuando se combate un acto que constituye derechos subjetivos en favor de un gobernado.

La fracción segunda nos señala a la parte demandada y quienes tendrán ese carácter, señalando en primer lugar al Jefe del Distrito Federal, (quien siempre aparecerá por ministerio de la propia norma, en todos los asuntos que se promuevan, ante el tribunal). Derivándose después de este todos aquellos que se ubiquen dentro de lo señalado en el propio artículo 33 de la ley.

Como nos indica el inciso e) de la fracción segunda, un particular también puede ser demandado cuando se trata de un procedimiento de lesividad y la autoridad sea la parte actora que demanda la nulidad de una resolución favorable a un gobernado.

En la fracción III se define al tercero perjudicado como cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal o que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante.

En otras palabras, puede intervenir como tercero, en el juicio contencioso administrativo, cualquier persona que tenga interés en el mantenimiento del acto o resolución que combate el actor a través de su acción jurisdiccional.

También se puede hablar de tercero en el caso de que el particular fuera el demandado en un procedimiento de lesividad, si existiera una persona que tuviera interés en la anulación del acto constitutivo de derechos que impugna la propia autoridad.

D) Concepto de Autoridad.

La palabra "autoridad" puede predicarse de cosas distintas; no es al menos su significación vulgar, un término unívoco. Así, verbigracia, por autoridad puede entenderse: 1°. La potestad que tiene una persona con respecto a otras; así se habla de la autoridad del jefe del estado, del padre de familia, etc...; en este sentido autoridad significa la facultad de una persona para determinar la conducta de otras. 2°. La misma persona dotada de esa facultad o potestad; así el Gobernador, el Alcalde, son autoridades. 3°. La vigencia o fuerza de obligar; en tal sentido se toma cuando se habla, por ejemplo, de la autoridad de las leyes. 4°. Fuerza probatoria o eficacia, y así se habla de la autoridad que tienen en juicio ciertos documentos, como las escrituras públicas. 5°. El prestigio moral, capacidad o superioridad de una persona en función de una determinada actividad o saber; así, Cajal es una autoridad en histología, Aristóteles en metafísica, etc.... 6°. La fuerza de convicción o poder demostrativo de una cosa, como la autoridad de una sentencia u opinión, citada como apoyo de un argumento, etc....

La palabra autoridad tiene, pues, distintas acepciones o significados. Pero no obstante, se rastrea fácilmente, en todas ellas un concepto fundamental que parece hacer referencia a una idea de superioridad o prestigio.

Respecto a este concepto el doctor Justo Prieto, nos dice:

“ Autoridad es la potestad que inviste una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, o para imponerse a los demás por su capacidad o influencia. Es la facultad y el derecho de conducir y de hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos.

La autoridad es una investidura temporal que viene de la ley o del sufragio. Para realizar su función o misión, la autoridad necesita del poder, pero, a veces, se basta a sí misma. En cambio, el ejercicio del poder sin autoridad es violencia, dictadura o tiranía “. (36)

Además también nos menciona que el papel de la autoridad es principalmente el de custodio de los derechos y de la libertad. Por todo eso se ha dicho que la ley, expresión exacta de la autoridad y de la libertad en el tiempo de su promulgación y vigencia, no es otra cosa que “ un tratado de paz entre ambos principios “, cuya eterna lucha constituye la historia de toda la humanidad. Las revoluciones y los conflictos humanos son las consecuencias del rompimiento del equilibrio entre ambos, indispensable a la paz social.

“ Créese también que el progreso es factible solamente gracias a una autoridad munida (sic) de grandes y amplias facultades. En realidad, hay progreso, en el exacto sentido del vocablo, sólo cuando hay una libre y amplia expansión de la personalidad. La acción de la autoridad es útil únicamente cuando hay una necesidad de limitar el interés privado y sus consecuencias opresivas, es decir, cuando hay un legítimo interés social oprimido por una influencia o poder egoísta. La autoridad no debe ser infinita ni entrometida, sino que debe asumir una oportuna y prudente función reguladora de dar a cada uno lo suyo, cuando no se trate de reprimir un abuso grave o un delito de derecho criminal que requiera energía y severidad. Un exceso de intervención puede matar la iniciativa individual que es el motor del progreso, y paralizar el dinamismo colectivo “(37)

Tenemos entonces que la autoridad reside en la mayoría y en la minoría simultáneamente. Si residiera exclusivamente en la primera, ocurriría el predominio del número, que, en síntesis, es la fuerza. La acción de una y otra, la oposición de la minoría y la discusión entre ambas, forjan las leyes, su modificación o derogación.

37. Ibid.

“ Los juristas entienden por “autoridad”: la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza (o se le atribuye) “ fuerza, ascendencia u obligatoriedad “. Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores (legítimos) del poder.

El significado jurídico relevante de la noción de autoridad presupone la idea, de una investidura (i.e. potestad, función). La noción de autoridad jurídica gira, así, alrededor del concepto de facultad la cual indica el poder o capacidad de un individuo o (grupo) para modificar la situación existente. El concepto jurídico de autoridad indica que alguien está facultado jurídicamente para realizar un acto válido, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás “ (38)

A nuestro parecer el anterior concepto de autoridad resulta más sencillo de entender y manejar por parte de los estudiosos de la ciencia del derecho, tal y como lo exponen nuestros autores.

E) La autoridad en su calidad de Ordenadora y Ejecutora.

En relación, al presente punto, no resulta ocioso conceptuar de nueva cuenta a la autoridad, tomando en consideración esta vez lo señalado por el Licenciado Ignacio Burgoa, ya que desde nuestro punto de vista, de su definición podríamos desprender un concepto de autoridad en su calidad de Ordenadora y Ejecutora.

“ El concepto de autoridad tiene dos importantes acepciones jurídicas. Según la primera equivale a poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo, y, referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que éste está investido, superior a todos los que en él existan o puedan existir, y que se despliega imperativamente, en tal forma, que a nada ni a nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo, en una palabra es el poder de imperio, emanado de la soberanía, cuyo titular real es el pueblo.

También por “autoridad” se entiende el órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto el concepto de “autoridad” ya no implica una determinada potestad, sino que se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio, tal como se desprende de la concepción contenida en el artículo 41 constitucional “(39)

De lo anotado podemos decir que es muy acertado el concepto que de “autoridad” nos da el Licenciado Ignacio Burgoa, puesto que primero nos señala a la autoridad como aquel poder que se tiene sobre otros para hacerse obedecer; y por otro lado nos lo señala como un órgano del Estado con facultades de imperio sobre los integrantes de dicho Estado.

39. BURGOA, Ignacio. Ob. Cit. p. 63

Debido al tema que estamos desarrollando nos parece vital lo expuesto por nuestro autor en segundo término, ya que se trata de analizar aunque de manera somera los elementos de la autoridad como un órgano del Estado, puesto que es a través de tales órganos que se puede interferir en la esfera jurídica de los integrantes del mismo, dándose tal intervención por medio de los actos de autoridad.

El elemento de diferenciación entre las autoridades propiamente dichas y los órganos del Estado que no son tales y a los que se les puede calificar de auxiliares de las mismas, estriba en la naturaleza de las funciones que ambos realizan.

Se dice que las autoridades están investidas con facultades de decisión y ejecución, es decir, que se reputa autoridad a aquel órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones, concretas, particulares o generales; públicas o privadas que puedan presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, por la ejecución de esta decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente.

A diferencia de los órganos autoritarios, los llamados auxiliares carecen de las facultades de decisión y ejecución y de la potestad de imponer sus determinaciones, pues su actividad estriba en coadyuvar, en diversa y variada forma, con las autoridades, bien sea preparando técnicamente el negocio que ante ellas se ventila, proporcionándoles su consulta, o bien prestándoles su colaboración general, que no en todos los casos es obligatoria.

“ Se pueden atribuir al concepto de autoridad ciertos elementos que establecen su diferenciación con aquellos órganos estatales no autoritarios. Siendo los siguientes:

- 1° Un órgano del Estado, bien sustantivado en una persona o funcionario, o bien implicado en un cuerpo colegiado;
- 2° La imperatividad en el ejercicio de dichas actividades;
- 3° La creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal o la alteración o afectación de las mismas.

De la reunión de estos elementos podemos conceptuar a la “autoridad” como aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa.

Como se ve, el concepto de “autoridad” está íntimamente vinculado con la idea de acto de autoridad, puesto que por aquélla se entiende todo órgano del Estado que realice tal acto, bien en forma decisoria o de manera ejecutiva.

Ahora bien, para que el acto de un órgano estatal adquiera dicho carácter, se requiere que se desempeñe a propósito o en relaciones de supra-a-sub-ordinación, es decir, en aquellas que se entablan entre sujetos colocados en planos diferentes, o sea, entre los particulares por un lado, y el Estado, por el otro, en ejercicio de sus funciones de imperio desplegadas al través de sus diversas dependencias gubernativas “. (40)

40. Ibid. p. 65

Tenemos entonces que los actos de autoridad son: los que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública y que con base en disposiciones legales o de ipso pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares.

Como ya se mencionó el concepto de “autoridad” implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones.

La “autoridad” se distingue porque está investida de facultades de decisión y/o ejecución de sus actos. En tanto que el órgano auxiliar posee facultades que lo autorizan únicamente a llevar a cabo todas las funciones de preparación técnica y material de los asuntos que las primeras deben decidir.

“ Coincidiendo con lo expuesto por nuestro autor nos encontramos la opinión de Enrique Pérez de León, quien nos menciona que: los órganos de la administración los podemos dividir en principio en dos grandes grupos: autoridades, por una parte, y agentes de la administración, por otra. La diferencia entre unos y otros, estriba en que las primeras, las autoridades, tienen competencia para decidir los asuntos sometidos a su conocimiento, pronunciando resoluciones o bien ejecutando las decisiones que hubieren sido dictadas, con anterioridad. Los agentes de la administración se limitan a hacer una labor de preparación, de recopilación de elementos que posteriormente servirán de antecedentes a las autoridades para pronunciar y fundar sus resoluciones “ (41)

Con base en las anteriores manifestaciones podríamos entender como autoridad ordenadora, aquel órgano del Estado que legítimamente emite o expide un acto de autoridad sobre los integrantes del mismo, esto en virtud de encontrarse facultado para ello, por así establecerlo el marco legal del Estado mismo.

41. PEREZ DE LEON, Enrique. Ob. Cit. p. 199

La autoridad ejecutora, será entonces, aquella que se encargue de la realización material de los actos de autoridad que se le encomienden.

No debemos perder de vista que esta dualidad de facultades y/o funciones puede presentarse en un solo órgano del Estado, por así establecerlo la ley. Teniendo en ocasiones también por disposición legal la posibilidad de delegar facultades para la realización material de sus actos, encontrándonos así con la separación de funciones por parte de las autoridades, ya que por un lado tendremos a la que emite el acto y por el otro a la que lo realiza materialmente.

F) Control de la Legalidad del Acto Administrativo a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

A medida que las comunidades sociales se organizan y estructuran políticamente reconociendo la primacía de los valores del derecho, se someten a ellos y formulan mecanismos que hacen posible esa sumisión, existe, en dichas comunidades un estado de derecho. Este se caracteriza por la ausencia de arbitrariedad en el ejercicio del poder; por la sujeción de los órganos gubernamentales y de sus funcionarios a la ley, y por el reconocimiento a principios básicos superiores al Estado mismo.

La determinación y organización de los mecanismos o técnicas que se destinan a hacer realidad esa sumisión, al derecho, del Estado, sus órganos y funcionarios, corresponde en cada país a la Constitución Política y las leyes que de ella emanen, tal situación la encontramos en México al sustentarse en Nuestra Carta Magna de 1917.

Además debemos apuntar lo referente al principio de la legalidad, que es el sustento jurídico más importante en un estado de derecho, ya que tal principio, se traduce en que la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley le permite y en los términos que la misma ley le señala, ya que si no lo hace, estará contrariando al orden jurídico.

Este principio se consigna en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, en donde se delimitan las facultades de la autoridad y se da la base para los procedimientos administrativos en cumplimiento de la función pública. Este principio tiene como finalidad, dar seguridad a los procedimientos y claridad a las relaciones entre los gobernados y el Estado, sobre todo en ejercicio de sus atribuciones que se manifiestan en los actos de gobierno.

“ Como la Administración Pública actúa a través de órganos que no buscan la persecución de ningún interés que a ellos incumba directamente, sino la satisfacción de una necesidad común, debe admitirse que en la generalidad de los casos no tienen motivo para actuar en contra de la norma jurídica y aceptarse, salvo prueba en contrario que el órgano del Estado obra de acuerdo con la ley “ (42)

Podemos decir que la administración Pública debido a la complejidad de sus actividades en el desarrollo de sus funciones, puede incurrir en excesos al emitir los actos administrativos y es por tal motivo, que la propia ley prevé la posibilidad de que tales actos sean revisados. Podemos decir que el principio de la legalidad funge como el presupuesto del orden jurídico.

El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico, implica que el ejercicio del poder público necesariamente se realice conforme a las disposiciones legales que lo regulan, por lo que, cuando los actos de la autoridad se formulen en contravención al mandato legal, deben ser corregidos.

La posibilidad de que la actuación de la administración pública sea ilegal, hace necesario el establecimiento de medios de control a fin de evitar que sean afectados los derechos de los administrados y es por ello que en el Derecho Administrativo un punto esencial es el tema de la justicia administrativa, la cual se integra por los medios administrativos de protección al gobernado.

Estos medios pueden ser considerados de dos tipos: Indirectos y Directos.

42. CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. 2ª. ed.

Los indirectos son aquellos en los cuales el gobernado afectado no tiene intervención alguna, ya que constituyen mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores.

Los medios directos, son aquellos en los que la participación del gobernado es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar esta forma de control, dentro de estos medios encontramos a los recursos administrativos y a los procesos jurisdiccionales ya sea ante los tribunales administrativos o judiciales.

Atendiendo al punto que analizamos en el presente inciso solo nos ocuparemos de los medios directos y en especial del referente proceso jurisdiccional. Debiendo entender por función jurisdiccional, aquella que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de un órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial para resolver sobre dicha controversia.

El establecimiento de tribunales que resuelvan las controversias entre los administrados y la administración, se justifica, por la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, ya que por un lado, se les impide, que sean ellos quienes "revean" el acto emitido, y por otro lado se les somete a un tribunal imparcial encargado de dirimir el conflicto.

Podemos establecer que la jurisdicción administrativa constituye una parte de la función esencial del Estado, la cual tiene por objeto la resolución de las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes con intereses opuestos, y que dicha controversia queda sometida a un tribunal especializado que resuelve de manera imparcial.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Por lo que respecta a la organización legal de los medios y órganos a los que puede acudir el gobernado para impugnar los actos de la administración pública, que impliquen falta de sujeción al derecho, podemos encontrar principalmente dos sistemas que son:

El judicialista. – se apega estrictamente al principio de la división de Poderes y, consecuentemente, corresponderá a los órganos dependientes del poder judicial ejercer el control de los actos de la administración pública.

El de jurisdicción administrativa.- En éste, los tribunales administrativos, independientes del poder judicial y desvinculados de la administración, llevan a cabo el control.

La doctrina alude también al llamado sistema mixto, en el cual los organismos encargados de ejercer el control actúan en forma independiente de los Poderes Ejecutivo y Judicial y se mantienen, también, en una absoluta independencia de la administración activa.

El modelo mexicano de control jurisdiccional de los actos de la administración, toma su ejemplo del Consejo de Estado Francés, es decir, los tribunales de lo contencioso administrativo en México, se encuentran enclavados dentro del Poder Ejecutivo, pero están dotados de plena autonomía para emitir sus fallos, lo cual significa que no podrán ser constreñidos a dictar una resolución en un sentido predeterminado por la administración activa.

La materia contencioso administrativa esta constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa, al vulnerar derechos subjetivos o agraviar intereses legítimos de los gobernados, por haber infringido aquella, de algún modo, la norma legal que regla su actividad, y a la vez protege tales derechos o intereses.

El vocablo contencioso encierra la idea de contradicción o desacuerdo respecto de un acto, de un hecho o de una omisión; por otro lado, la palabra “administrativo” alude a que ese desacuerdo es relativo a la administración pública. Así pues, contencioso administrativo en su sentido gramatical, equivale a pleito perteneciente a la administración pública, esto es, a una situación de contienda jurídica entre la administración pública y los administrados.

Rafael de Pina, define al contencioso administrativo como “ La reclamación que se interpone después de agotada la vía gubernativa contra una resolución dictada por la Administración Pública en virtud de sus facultades regladas, y en la cual vulnera un derecho de carácter administrativo, establecido anteriormente en favor del reclamante por una ley, reglamento u otro precepto administrativo “ (43)

Por su parte la actividad administrativa, debe estar a las leyes y nunca faltar a su observancia, ni afectar los derechos de los administrados, ya que en este caso, la Administración Pública puede enfrentar una contienda con el particular ante los tribunales especializados en la materia, los cuales se conocen como tribunales de lo contencioso administrativo.

En un sentido estricto, lo contencioso administrativo puede ser definido desde dos puntos de vista: en abstracto, significa un sistema de garantías que el Estado establece para las relaciones entre los particulares y la administración, en concreto, designa la acción o litigio instaurado por un individuo en contra de la administración pública a consecuencia de la violación de un derecho o de un interés.

43. DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 10ª. ed. Edit. Porrúa, México, 1981.

Es indudable que en el ejercicio de su actividad administrativa, el poder público no pueda escapar a la sujeción de las leyes que rigen para la comunidad a la que pertenece; por lo que si, en el ejercicio de esa actividad, falta a la observancia de las leyes y afecta un derecho o un interés legítimo de los administrados, debe ser precisamente un tribunal el que dirima el conflicto entre el particular e imponga el respeto a la norma violada. Surge, de esta manera, una contienda entre la administración pública y el particular administrado, contienda jurídica que conforma la materia de lo contencioso administrativo.

Lo contencioso administrativo implica también atribuir a un tribunal administrativo, ajeno al Poder Judicial, funciones materialmente jurisdiccionales para resolver los conflictos entre los particulares y la administración pública. Esta concepción, ubicada en el sistema francés o de jurisdicción administrativa a la que hicimos referencia, encuentra su apoyo, principalmente, en la necesidad de especialización de los jueces que han de ejercer la jurisdicción, con lo que se obtiene la mejor garantía. Los litigios contencioso administrativos requieren para su adecuada solución, un criterio de apreciación muy diferente en varios aspectos a los que se requiere para las controversias de carácter civil.

“ A este respecto, Vittorio Emanuele Orlando ha escrito magistralmente que: “ el juez, más que el conocimiento detallado de las leyes, humanamente imposible, dada la complejidad del derecho moderno, lo que necesita es el sentido jurídico. O sea, la idónea actitud espiritual para encontrar y aplicar con acierto la norma de derecho que rige el caso contencioso, convirtiendo la norma abstracta en derecho viviente “ (44)

44. Cit. por ARGANARAS, Manuel J., Tratado de lo Contencioso Administrativo.

Tipográfica Editora, Buenos Aires, Argentina, 1955.

La doctrina menciona que existen dos sistemas del contencioso administrativo: el de plena jurisdicción o subjetivo y el de anulación u objetivo.

En el contencioso de plena jurisdicción se persigue el reestablecimiento de un derecho subjetivo infringido por la autoridad administrativa. En el contencioso de anulación se persigue el restablecimiento de la legalidad alterada por la autoridad administrativa. También, en cuanto al procedimiento, la diferencia entre ambos radica en que en el de plena jurisdicción es más complejo, se asemeja al del juicio Ordinario Civil, en cambio en el de anulación el procedimiento es más sencillo. Por otra parte, en el de plena jurisdicción la sentencia tiene el carácter de una resolución de condena; en cambio, en el objetivo o de anulación la sentencia es meramente declarativa.

Inicialmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se constituyo como un tribunal subjetivo o de plena jurisdicción, sin embargo posteriormente, se reformó su situación dejándolo como un tribunal de anulación, pero actualmente se retoma su origen, estableciéndose de nueva cuenta como un tribunal de plena jurisdicción.

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO DE COMPETENCIA DEL
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

A) Constitucional.

“ La competencia, en un sentido jurídico general alude a la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos “ (45)

Lo anterior viene a colación toda vez que en el presente inciso se analizará el marco jurídico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, desde el punto de vista constitucional, abarcando desde que se dio pauta para la creación de tribunales de este tipo hasta las más recientes reformas hechas a nuestra Carta Magna en lo que se refiere a este tema. Es decir, reseñaremos en forma breve el fundamento legal que dio origen al surgimiento a la vida jurídica y validez a los tribunales administrativos.

Como ya lo mencionamos, en la constitución de 1917 se mantuvo el principio de la división de poderes y el sistema judicialista contemplado por la Constitución de 1857.

45. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 9ª. ed. Edit. Porrúa, México, 1996. Tomo I

La doctrina y jurisprudencia mexicanas declararon que la “Ley Lares” era inconstitucional, que en México, no cabían los tribunales de lo contencioso administrativo, basándose en un argumento que señalaba que el artículo 50 de la Constitución de 1857, que corresponde al artículo 49 de nuestra actual Constitución, declara que no se pueden reunir dos o más poderes en una sola persona o corporación, no permitiendo entonces que la administración se juzgue a si misma, porque los poderes ejecutivo y judicial se confundirían en uno solo.

Los principales argumentos que se dieron para apoyar la inconstitucionalidad de los tribunales de lo contencioso administrativo, a partir de la Constitución de 1857 fueron:

1. Que rompe con el principio de separación de poderes.

Pero el principio de separación de poderes no puede ser argumento para atacar la constitucionalidad de estos tribunales, ya que son tribunales imparciales, de plena autonomía, que no reciben instrucciones de la administración activa y por tanto no es admisible que exista en ellos confusión de los poderes Ejecutivo y Judicial, además que en el sistema mexicano las decisiones de esos tribunales aún pueden ser revisadas por el Poder Judicial Federal.

“ Debemos mencionar con referencia a estos argumentos que el Doctor Jorge Carpizo, los desvirtúa de manera brillante, al analizar la constitucionalidad de los órganos jurisdiccionales administrativos, coincidiendo en primer término con lo antes escrito “
(46)

46. Cit. por CASTAÑEDA RIVAS, Cesar y Miguel Ángel Cedillo Hernández. Ob. Cit. p.

En la actualidad se fortalece más, este principio de separación de los poderes, toda vez, que ya no es el Presidente de la República a través del entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien nombra a los magistrados integrantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2. También se señaló que el establecimiento de estos tribunales administrativos, era contrario al artículo 13 constitucional que prohíbe el establecimiento de tribunales especiales, porque se integran por la autoridad administrativa para conocer únicamente de determinados negocios, o sea, que esos asuntos tienen la naturaleza de “especiales”.

Tampoco es admisible que se viole el artículo 13 constitucional porque si bien, el contencioso administrativo configura una jurisdicción especial, no es en ningún caso un tribunal especial, en el sentido de ese precepto o sea un tribunal creado para un solo caso en específico, sino que como cualquier tribunal existe con antelación para conocer de las controversias que encuadren en los supuestos de su competencia.

3. Estos tribunales no violan el artículo 14 constitucional, porque aunque este precepto habla de juicios la interpretación que se ha hecho de él permite ampliar el concepto de juicio a la idea de procedimiento jurisdiccional administrativo, dado que lo que se protege es que el particular sea escuchado en un procedimiento, previamente a la resolución que se toma. Por lo tanto esta garantía también engloba a los tribunales contencioso-administrativos.

4. Se argumentaba que se infringía el artículo 17 constitucional porque nadie puede hacerse justicia por sí mismo y mucho menos el Poder Público, que tiene la obligación de respetar las garantías individuales.

No hay violación alguna al precepto constitucional aludido, pues como lo menciona Jorge Carpizo, en estos casos la administración no se está haciendo justicia por sí misma, porque no es juez y parte, debiéndose insistir en la autonomía de estos tribunales frente al Poder Ejecutivo.

El 31 de agosto de 1936, se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, la cual creó el primer tribunal administrativo llamado Tribunal Fiscal de la Federación. Con la creación de éste se marca por primera vez la separación de la tradición judicialista, es decir, no se ubica en el poder judicial sino dentro de la estructura del poder ejecutivo imitando al sistema de justicia administrativa francés; pero además su competencia no se limita a la materia administrativa, puesto que también resolvía cuestiones fiscales.

En ese entonces se suscitaron críticas, pues se puso en evidencia que a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación como primer órgano administrativo, no existía ningún texto constitucional que autorizara la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la Unión, ni por el Poder Ejecutivo Federal.

No fue sino hasta el 30 de diciembre de 1946, diez años después de haberse establecido el tribunal Fiscal, que se resuelve el problema de la constitucionalidad de los tribunales administrativos, a través de la reforma que se realizó al artículo 104 constitucional, adicionando un segundo párrafo a la fracción I del citado precepto.

Con esta reforma no solo se otorgó la base jurídica constitucional para la creación en el derecho mexicano de tribunales administrativos sino que a su vez adquirió legalidad el Tribunal Fiscal de la Federación.

El texto de la reforma aprobada fue el siguiente:

“ Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I. (.....)

En los juicios en que la Federación este interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos “ (47)

Este párrafo fijó dos características que debían tener los tribunales administrativos:

1. Solo podían ser creados por una ley federal y,
2. Se exige que los tribunales administrativos estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

El 19 de junio de 1967 se expidió una nueva reforma al artículo 104, publicada el 25 de octubre del mismo año, en la cual se reconoce de manera expresa la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo.

47. TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit p. 860.

Esta reforma prevé la existencia de un tribunal administrativo para el Distrito Federal, quedando el artículo 104 con la reforma en los siguientes términos.

“ Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la federación conocer: I. (.....)

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

Procederá el recurso de revisión ante la suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa “ (48)

Posteriormente, el artículo 104, fracción I, de la Constitución fue modificado por reforma publicada el 8 de octubre de 1974, sólo para eliminar la alusión a los territorios federales, ya que a la fecha no tenían existencia en la República Mexicana los territorios, estando integrada únicamente por Estados Libres y Soberanos.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de marzo de 1987 se reformó el artículo 116 de la Constitución, relativo a la organización del poder público de los estados.

48. Ibid. p. 955

Para nuestra materia resulta trascendente la fracción IV de este artículo, que establece la posibilidad de que las constituciones y leyes de los estados puedan instituir tribunales de lo contencioso administrativo.

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

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

- IV. Las constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones “

Es dentro de este artículo donde se faculta la creación de tribunales administrativos a través de leyes de tipo local y no solo de leyes federales como antes se señalaba.

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

“ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
(.....)

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

“ Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la federación conocer: (.....)

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

Esta reforma, como podemos apreciar, consagra que la revisión administrativa de la que conoce el poder Judicial de la Federación respecto de las sentencias definitivas de los tribunales contencioso administrativos, se tramitará conforme al procedimiento que se ha establecido para el amparo indirecto, pero que serán los tribunales colegiados de circuito los competentes para conocer de este recurso y no la suprema Corte de Justicia de la Nación, como se establecía hasta antes de la reforma.

El 25 de octubre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un paquete de modificaciones constitucionales, que significó un paso más en el proceso de democratización para el Distrito Federal. De este paquete deben destacarse las reformas a los artículos 73 fracción XXIX-H; 104, fracción I-B, y 122 constitucionales, quedando en los términos siguientes:

“ Artículo 73. El congreso tiene facultad:

(.....)

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

En este artículo se elimina de las facultades del Congreso de la Unión la referente a legislar en cuanto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

“ Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: (.....)

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

A través de este artículo se precisa que el Poder Judicial de la Federación sigue conservando la atribución de conocer por medio de los tribunales colegiados de circuito, del recurso de revisión que promueven las autoridades en contra de las resoluciones definitivas que pronuncian los tribunales de lo contencioso administrativo, incluyendo también el del Distrito Federal.

“ Artículo 122. (.....)

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

e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar

sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares”.

Con base en estas reformas, y en especial en el artículo 122, fracción IV, inciso e), de nuestra constitución, corresponde a la Asamblea de Representantes (legislativa), como nuevo órgano legislativo del Distrito Federal, expedir la ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo local.

B) Origen y Reformas de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El 17 de marzo de 1971, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la “Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal” y cuatro meses después se instala formalmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con lo cual se ponía a disposición de los habitantes de esta ciudad los medios adecuados para reclamar los actos ilegales de las autoridades administrativas del entonces Departamento del Distrito Federal.

“ Para solucionar las controversias entre la Administración pública y los particulares, buscando el equilibrio con los cometidos gubernamentales y la libertad individual, surge el contencioso administrativo para que así quienes consideren sus derechos vulnerados acudan ante la autoridad para defenderse “ (49)

Desde su creación la Ley del Tribunal, ha sido objeto de diversas reformas, hasta la expedición de una nueva ley que entró en vigor en 1996. Dentro del presente inciso señalaremos lo más relevante de esas reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En la ley inicial de 1971, se le fijaba al tribunal una competencia únicamente en materia administrativa, más no fiscal, incluso se establecía un deslinde muy claro entre las atribuciones de las Salas del Tribunal Contencioso y las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación.

49. ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. Competencia e Importancia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en México. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 1991. 2ª. Epoca N° 3, p. 107

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

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

El 4 de enero de 1973 se publica la primera reforma a la ley del tribunal. Destacando cuatro aspectos que se mencionan a continuación. El primero fue la reforma al artículo 32, que establecía que sólo las personas con un interés legítimo podían intervenir en el juicio. El segundo aspecto fue la fijación clara y expresa de las causales de nulidad, que se señalaron en el artículo 77 bis. (ahora artículo 81).

“ Artículo 77 bis. Serán causas de nulidad de los actos impugnados de las autoridades demandadas:

- I. Incompetencia de la autoridad;
- II. Incumplimiento u omisión de las formalidades legales;
- III. Violación de la ley o no haberse aplicado la debida, y
- IV. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar “.

Estas causales son un gran acierto en cuanto a la definición de los motivos de anulación; la cuarta causal, por ejemplo, abre la posibilidad de que el juzgador analice la desviación de poder.

El tercer aspecto sobresaliente fue la supresión de la plena jurisdicción, sustituida por una disposición ambigua, que en todo caso podría dar paso a una sentencia que fijara los términos de la nueva resolución administrativa. El artículo 79 de la ley estableció:

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

La argumentación que se expuso para suprimir la plena jurisdicción establecida en la ley original, señalaba que el tribunal “desbordaba” su ámbito jurisdiccional, pues el juzgador sustituía en sus facultades a la autoridad, invadiendo sus atribuciones administrativas. Lo anterior resultaba erróneo, ya que el legislador no tomó en cuenta que para impartir una justicia administrativa expedita, pronta y completa, es indispensable que el juzgador tenga pleno dominio del caso que estudia. Olvidándose por completo del desarrollo histórico de estos tribunales que surgieron en el seno de la administración pública para enmendar y controlar los actos irregulares, ilegales e injustos del Poder Ejecutivo, contando con autonomía para garantizar su imparcialidad. Debemos mencionar que con la plena jurisdicción, no se invaden las atribuciones administrativas porque sólo se actúa sobre resoluciones controvertidas, en relación con las cuales, una vez que se ha determinado el derecho de las partes, el juzgador señala lo que corresponde a cada una de ellas, establece el sentido de la nueva actuación administrativa pero sin sustituir a la autoridad en la emisión de la misma, sino señalando, conforme a derecho, lo procedente.

El cuarto aspecto relevante de esta primera reforma fue la creación del recurso de revisión que podía interponer el Jefe del Departamento del Distrito Federal, o quien legalmente lo

representara, en asuntos de importancia y trascendencia, este recurso se interponía ante el pleno del tribunal, conformado por la reunión de todos los magistrados, quienes resolvían confirmando, modificando o revocando las resoluciones de primera instancia.

La segunda reforma de la ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1979. De esta reforma cabe destacar la ampliación de la competencia del tribunal para poder conocer de las cuestiones fiscales locales, comprendiendo ahora no sólo las cuestiones administrativas. Por otra parte se eliminó el término “legítimo” en relación con el interés que se requería para poder intervenir en juicio, permitiendo con esto el acceso a un mayor número de gobernados a la jurisdicción administrativa, pudiendo someter al conocimiento de este tribunal diversos actos administrativos, sin tener que contar el particular con un reconocimiento estatal (derecho subjetivo).

La tercera reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1986. Esta modificación significó la inexplicable desaparición de la figura de la negativa ficta que consagraba el segundo párrafo de la fracción III del artículo 21 de la ley del tribunal. Se estableció el “interés jurídico” como requisito indispensable para poder intervenir en juicio, con lo cual se cerró el acceso al tribunal a aquellos gobernados que no contaran con un derecho subjetivo público.

Se amplió el recurso de revisión para que los particulares también pudieran hacer uso del mismo, para combatir las resoluciones pronunciadas por las salas ordinarias que les fueran desfavorables.

Se creó una Sala Superior, compuesta por cinco magistrados, para conocer principalmente de los recursos de revisión que interponían las autoridades y los particulares en contra de las resoluciones de las salas ordinarias; de esta forma, se constituyó en una segunda instancia en el procedimiento jurisdiccional administrativo. La Sala Superior sustituyó al pleno del tribunal para constituirse en un órgano especializado para la revisión de los fallos de primera instancia.

La cuarta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 1987. Abordando tres aspectos, siendo el primero el consistente en establecer dos nuevas causales de sobreseimiento en el artículo 72 de la ley del tribunal, en las fracciones IV y V. La causal de la fracción IV se refirió al sobreseimiento que debe dictar la sala cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor, o revocado el acto que se impugna; la causal de la fracción V se refirió al sobreseimiento que debía decretarse por inactividad procesal, cuando en un asunto no se hubiese efectuado ningún acto durante el término de 180 días ni el actor hubiera promovido en ese mismo periodo, siempre y cuando la actividad del actor fuera necesaria para la continuación del procedimiento. Asimismo, en los recursos de revisión la inactividad en el mismo lapso, producía la caducidad de la instancia y la Sala Superior debía declarar firme la resolución recurrida. Una vez que se hubiera celebrado la audiencia en la Sala Ordinaria respectiva, o se hubiera listado el asunto para conocerse en sesión de la Sala Superior, no procedía el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la caducidad de la segunda instancia.

El segundo aspecto del que trató esta reforma fue el que se orientó a actualizar los montos de sanción que establecía el artículo 82 de la ley del tribunal, para fortalecer los instrumentos del tribunal a efecto de hacer cumplir sus fallos. Así, se fijó un nuevo rango para sancionar el incumplimiento de las autoridades a las sentencias firmes del tribunal, señalándose una multa de 50 a 100 veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

El tercer aspecto que se consideró fue para ajustar la ley del tribunal a la reforma publicada el 10 de agosto de ese año, respecto de los recursos de revisión prevé el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Federal. De esta forma, en el artículo 87 de la ley del tribunal se estableció el recurso de revisión administrativa, al que podían acudir las autoridades para impugnar, en asuntos de importancia y trascendencia, los fallos definitivos de la Sala Superior del tribunal, ante los tribunales colegiados de circuito competentes.

La quinta reforma a la ley del tribunal se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1987 y tuvo como propósito actualizar los artículos 3º. Y 8º. de la ley para que los nombramientos de los magistrados del tribunal los aprobara la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, debiendo asimismo rendir dichos magistrados la protesta correspondiente ante el Pleno de esa representación ciudadana.

La sexta reforma se publica en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1992, en ella se modificó el artículo 4º. , que se refiere a la ampliación hasta 75 años de edad para el retiro de los magistrados.

La séptima y última reforma a esta ley del tribunal se publicó el 10 de enero de 1994 en el Diario Oficial de la Federación. Se añadió una nueva fracción al artículo 21, que daba competencia a las salas del tribunal para que conocieran de las resoluciones dictadas por las autoridades; se negaba a los particulares la indemnización por daños y perjuicios cuando los funcionarios responsables hubieran actuado de manera ilícita y dolosa, en detrimento del patrimonio de los gobernadores. Esta última reforma resulta especialmente trascendente, pues

formó parte de un paquete de modificaciones que cambió sustancialmente el régimen de la responsabilidad civil del Estado.

Este breve repaso sobre la evolución de la Ley del Tribunal de lo Contencioso nos aporta dos reflexiones. La primera, que el tribunal ha ganado una competencia cada vez más amplia a lo largo del tiempo, convirtiéndose en un órgano valioso y útil para la ciudadanía al cual pueden acudir en demanda de justicia, en asuntos administrativos y fiscales por controversias con el gobierno de la ciudad de México. La segunda reflexión se refiere a que, desafortunadamente, algunas de las reformas han desconocido la naturaleza, propósitos y alcances de este tribunal; en vez de otorgarle mejores instrumentos para impartir una justicia administrativa expedita y eficaz, le han suprimido de su norma disposiciones que le daban un carácter avanzado.

Marcando de esta manera un retroceso que era inaceptable y sólo podía explicarse como producto de una mentalidad administrativa atrasada, autoritaria y arbitraria.

Afortunadamente en la actualidad se han replanteado los espacios y escenarios entre el Estado y la sociedad civil, situando a los órganos jurisdiccionales administrativos como una pieza clave para la modernización jurídica y administrativa del país y en especial del Distrito Federal.

Resulta imprescindible destacar la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, aprobada por la antes Asamblea de Representantes, en noviembre de 1995, y que entró en vigor a partir de 1996; pues es, sin lugar a dudas, un documento de avanzada que representa la voluntad política del Ejecutivo Federal, para que el país, los ciudadanos y las instituciones transiten por el camino del Estado de derecho, tan anhelado por todos.

Debido a lo extenso que resultaría anotar y/o comparar la nueva ley apuntaremos únicamente los avances importantes que de la misma resaltan, enlistando los siguientes:

1. La plena jurisdicción;
2. La competencia de las salas para conocer de resoluciones en donde se haya configurado la positiva o la negativa ficta;
3. La ampliación de las facultades del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para conocer de los actos que afecten a los particulares dictados por la administración pública paraestatal del Distrito Federal, cuando actúe con el carácter de autoridad,
4. La suspensión con efectos restitutorios;
5. El interés legítimo, y
6. La suplencia de las deficiencias de la demanda, no sólo en materia administrativa sino también fiscal.

C) Obligatoriedad de aplicar la Jurisprudencia que el Tribunal emite.

Como nos lo indica la propia ley del tribunal en su artículo 89 solamente la Sala Superior podrá fijar jurisprudencia, la cual será obligatoria tanto para esta Sala como para las Salas ordinarias del tribunal.

La ley del tribunal establece dos sistemas para la fijación de jurisprudencia, el primero es el sistema de reiteración, que se aplica cuando lo resuelto por la Sala Superior se sustenta en cinco ejecutorias que no hayan sido interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por el voto de cuando menos cuatro magistrados en el mismo sentido (artículo 89 de la ley).

El segundo sistema es el de resolución por contradicción, que se aplica cuando los magistrados, las autoridades o cualquier particular se dirijan a la Sala Superior denunciando la contradicción entre resoluciones sustentadas por las Salas Ordinarias o por la misma Sala Superior.

En estos casos, al recibir la denuncia de contradicción, el presidente de la Sala Superior designará al magistrado que redactará la ponencia respectiva con el fin de decidir si existe dicha contradicción y, en caso de que así fuera, cuál será el criterio que como jurisprudencia adopte la Sala Superior (artículo 93 de la ley).

La jurisprudencia podrá modificarse o interrumpirse, pero para ello se requerirá el voto en el mismo sentido de por lo menos cuatro magistrados en una resolución, cuando se interrumpa, y en cinco resoluciones aprobadas por el voto de cuatro magistrados, cuando se modifique. La jurisprudencia perderá su carácter como tal cuando se pronuncie una resolución en contrario, debiendo expresarse en dicha resolución las razones que funden el cambio de criterio, las cuales deberán referirse a las que se tuvieron en consideración cuando se estableció.

La jurisprudencia del tribunal se ha dividido en dos épocas. La primera data desde la creación del tribunal en 1971 hasta el año de 1986 en que se reforma la ley para establecer que sólo la Sala Superior es competente para establecer jurisprudencia (tercera reforma a la ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1986). La segunda época data de 1986 hasta la fecha, y es la jurisprudencia que ha expedido la Sala Superior.

D) Leyes de las que pueden derivar los Actos Administrativos que se impugnan ante éste Tribunal.

En el presente inciso se enlistará de manera enunciativa más no limitativa algunas leyes y reglamentos de los cuales pueden derivar los actos que provocan algún perjuicio a los gobernados a su consideración, tales leyes y reglamentos en la mayoría de los casos son desconocidos por los gobernados, lo que provoca que muchas veces la autoridad se aproveche de tal ignorancia para emitir actos arbitrarios e incongruentes, provocándose la llamada burocracia administrativa, sin embargo ante tal situación se podrá acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en busca de una precisa y debida aplicación de la ley, contribuyendo de esta manera a lograr un sometimiento de las autoridades a las leyes que las rigen, obteniendo así un verdadero estado de derecho.

Teniendo entonces que podemos mencionar las siguientes:

LEYES

LADF—Ley Ambiental del Distrito Federal.

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

LCPPPDF—Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

LDUDF—Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

LFEMDF—Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

LJFPBGDF—Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.

LOPDF—Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.

LPCIDF—Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.

LPSDF—Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal.

LSPDF—Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

LTDF—Ley de Transporte del Distrito Federal.

REGLAMENTOS

RADF—Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal.

RCMIRGDF—Reglamento para el Cobro de Multas por Infracciones a los Reglamentos Gubernativos.

RCODF—Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

REPDF—Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal.

RLDUDF—Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

RMDF—Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.

RRCDF—Reglamento del Registro Civil del Distrito Federal.

RRPPDF—Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.

RSADDF—Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal.

RSLDF—Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal.

RSTCDF—Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga en el Distrito Federal

RSTPDF—Reglamento para el Servicio de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal

RTDF—Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

CAPITULO IV

LA NECESIDAD DE HACER VALER EFICAZMENTE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL.

A) Resoluciones del Tribunal que ponen fin al Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo que se refiere a las resoluciones que ponen fin al procedimiento contencioso administrativo que se efectúa dentro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, podemos decir que tal procedimiento puede terminar de dos maneras, una anormal y la otra normal, en el primer caso estaríamos ante la presencia de los llamados proveídos de improcedencia y sobreseimiento que contempla la propia ley del tribunal, en sus artículos 72 y 73. A través de estas figuras jurídicas no se decide acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento legal ante unos determinados hechos o actos, sino que se declara que existe un impedimento u obstáculo para entrar al conocimiento del fondo del conflicto dejándose de conocer del mismo.

La segunda manera de poner fin al procedimiento contencioso administrativo es la que consideramos normal, siendo ésta la Sentencia que dicta el tribunal después de haber llevado a cabo todo el procedimiento correspondiente, a través del cual se analiza el fondo del asunto, resolviendo sobre el mismo, lo procedente.

“ La palabra sobreseimiento proviene del latín *supersedere*; cesar, desistir. Es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.

Aun cuando el sobreseimiento tiene aplicación en todas las ramas procesales, en el ordenamiento mexicano se ha regulado específicamente en el juicio de amparo, y por influencia de su legislación, en los procesos fiscal y administrativo” (50)

Al igual que el sobreseimiento la figura jurídica llamada improcedencia se ha derivado del juicio de amparo, a las otras ramas procesales, debiendo dar entonces un sentido de la improcedencia en materia administrativa, según lo señalado en la materia de amparo.

“ La improcedencia general de la acción de amparo se traduce en la imposibilidad jurídica de que el órgano jurisdiccional de control estudie y decida dicha cuestión, absteniéndose obligatoriamente de resolver sobre la constitucionalidad del acto de autoridad reclamado “ (51)

De acuerdo a lo referido podemos decir que la improcedencia en materia administrativa, es la imposibilidad jurídica de que el órgano jurisdiccional de control estudie y decida, sobre la legalidad o ilegalidad del acto de autoridad reclamado.

Ambas figuras producen el efecto de poner fin al procedimiento jurisdiccional administrativo, sin entrar al estudio del fondo de la controversia planteada.

50. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 9ª. ed. Edit. Porrúa, México, 1996. Tomo IV

51. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. p. 226

El artículo 72 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece las causales de improcedencia del juicio, enlistándolas en 11 fracciones a saber:

“ Artículo 72. El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es improcedente:

- I. Contra actos o resoluciones de autoridades que no sean del Distrito Federal;
- II. Contra actos o resoluciones del propio tribunal;
- III. Contra actos o resoluciones que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y el mismo acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean distintas;
- IV. Contra actos o resoluciones que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo, en los términos de la fracción anterior;
- V. Contra actos o resoluciones que no afecten los intereses legítimos del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por esta ley;
- VI. Contra actos o resoluciones de autoridades administrativas del Distrito Federal, cuya impugnación mediante algún recurso o medio de defensa legal se encuentre en trámite;
- VII. Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al promovente;

- VIII. Cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar;
- IX. Cuando hubieren cesado los efectos de los actos o resoluciones impugnados, o no pudieren producirse por haber desaparecido el objeto del mismo;
- X. Contra actos o resoluciones que deban ser revisados de oficio por las autoridades administrativas del Distrito Federal, y dentro del plazo legal establecido para tal efecto, y
- XI. En los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de esta ley “.

Ahora bien por lo que respecta al sobreseimiento de un juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, éste procederá cuando surta cualquiera de las hipótesis previstas en las cinco fracciones del artículo 73 de su ley, las que a la letra dicen:

“ Artículo 73. Procede el sobreseimiento del juicio:

- I. Cuando el demandante se desista del juicio;
- II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- III. Cuando el demandante falleciere durante la tramitación del juicio, si el acto impugnado sólo afecta su interés;
- IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor, o revocado el acto que se impugna, y

- V. Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de ciento ochenta días naturales 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.

Como lo habíamos mencionado en el sobreseimiento no se resuelve la cuestión planteada en el fondo por la aparición de una causa que hace innecesaria o imposible esta resolución. Quedando por tal motivo subsistente el acto de autoridad reclamado.

Por otro lado a través de la sentencia que emite el tribunal se pone fin al procedimiento contencioso administrativo, pero de una manera regular, es decir, analizando el fondo del asunto, para resolver lo que proceda conforme a derecho y justicia, según los medios de convicción que las partes hayan aportado durante la instrucción del juicio.

Debido a la importancia que representa para nosotros la sentencia emitida por este tribunal y lo referente al cumplimiento de la misma analizaremos en el siguiente inciso, lo que se refiere a su significado y tipos.

B) Definición de Sentencia y sus diversos tipos.

A continuación, se anotaran algunas definiciones de la “ Sentencia”, según el punto de vista de diversos autores:

La Sentencia para Manresa y Navarro es:

“ El acto solemne que pone fin a la contienda judicial decidiendo sobre las pretensiones que han sido objeto del pleito” (52)

Por lo que respecta a esta definición no coincidimos del todo con ella, puesto que como sabemos, no todas las contiendas son de carácter judicial, sino que las hay también como en este caso de tipo administrativo.

Eduardo Pallares, señala “ La sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso “ (53)

Humberto Briceño Sierra dice que:

“ La sentencia es la resolución de un tercero imparcial sobre un debate formado procesalmente entre partes interesadas. En lo administrativo el debate se sustenta sobre un desacuerdo por la aplicación de una regla de derecho administrativo “(54)

52. PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 14ª. ed. Edit. Porrúa, 1981, México.

53. Ibid. p. 722

54. BRISEÑO SIERRA, Humberto. La Sentencia. Naturaleza y Alcances. Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años al servicio de México. 1982 Tomo II p. 566

Desde nuestro punto de vista la siguiente definición, que de la sentencia se da, es la más correcta, al señalar que:

“ Sentencia (Del latín, *sententia*, máxima, pensamiento corto, decisión.) Es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso “ (55)

La sentencia en el sentido estricto puede apreciarse desde dos puntos de vista, en primer término como el acto más importante del juez en virtud de que pone fin al proceso, al menos en su fase de conocimiento, y en segundo lugar, como un documento en el cual se consigna dicha resolución.

En cuanto a la sentencia como documento jurídico, diversas disposiciones procesales señalan sus requisitos tanto de forma como de fondo siendo los siguientes:

Por lo que respecta a las características formales la mayor parte de los códigos procesales mexicanos, no obstante que disponen que las sentencias no se sujetarán a formalidades especiales, si señalan el contenido formal de las mismas, que separan en tres partes, es decir, la relación de los hechos de la controversia; las consideraciones y fundamentos legales, y finalmente, los puntos resolutivos, que corresponden a los tres aspectos tradicionales de resultando, considerandos y puntos resolutivos. Estos requisitos se establecen en la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 80.

Los requisitos de fondo no están tan claramente precisados en los ordenamientos procesales, por lo que de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia se pueden señalar como tales las exigencias de congruencia, motivación, fundamentación y exhaustividad.

55. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 9ª. ed. Edit. Porrúa, México, 1996. Tomo IV

El primero de los puntos se refiere a la relación de concordancia que debe haber, entre lo solicitado por las partes y lo resuelto por el juzgador, sin perjuicio de que éste pueda aclarar y precisar las pretensiones de las propias partes a través de la institución de la suplencia de la queja. Situación que actualmente se establece en el tribunal de lo contencioso administrativo ya no tan sólo en materia administrativa sino también fiscal.

La motivación y la fundamentación son requisitos establecidos en general para todo acto de autoridad por el artículo 16 de la Constitución Política y específicamente para las decisiones judiciales por el artículo 14 de la misma ley fundamental. Como motivación se ha entendido la exigencia de que el juez examine y valore los hechos expresados por las partes de acuerdo con los elementos de convicción presentados en el proceso.

La fundamentación es la expresión de los argumentos jurídicos en los cuales se apoya la aplicación de los preceptos normativos que se invocan por el juzgador para resolver el conflicto.

Finalmente, la exhaustividad consiste en la obligación del juzgador de examinar todas y cada una de las pretensiones formuladas por las partes, es decir, todos los aspectos de la controversia planteada por las mismas.

Varias disposiciones procesales señalan de manera expresa o implícita estos requisitos de fondo de la sentencia, en cuanto disponen que las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes, que deben fundarse en derecho y además, resolver todas las cuestiones planteadas en el proceso.

Tocante a la clasificación de las sentencias diremos que se han formado polémicas alrededor de estas, puesto que mientras para unos autores las hay en un mayor número y clases, para otros se encuentran en un número más reducido o las combinan en distintas formas. Por esto nosotros nos basaremos en la clasificación que de las sentencias realiza el maestro Humberto Briceño Sierra, siendo esta la siguiente:

1. “La Sentencia Declarativa, es la que se limita a reconocer o negar el valor legal de una pretensión. Tiene por objeto único determinar la voluntad de la ley con relación al objeto deducido en juicio por las partes, limitándose a comprobar la realidad jurídica sin modificarla.

2. La Sentencia Constitutiva, es aquella que produce el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir una relación contradicha creando situaciones jurídicas nuevas derivadas de la sentencia, lo que sucede desde el momento en que la misma se convierte en cosa juzgada.

3. La Sentencia de Condena, es la resolución que impone una pretensión a cargo del vencido. Esta pretensión proviene no de la voluntad del juzgador, ni como consecuencia del proceso, sino que resulta de la aplicación de la norma al caso concreto. Estas sentencias contienen por una parte una declaración respecto del derecho del actor y de la obligación correlativa del demandado”.(56)

Las sentencias de condena se clasifican en tres tipos: de dar, de hacer y de no hacer. Aunque en todas ellas se finca una pretensión a cargo del vencido, es en la de dar donde hay una transmisión de bienes, en las de hacer una realización de obra y en las de no hacer una abstención.

Con relación a la clasificación de las sentencias cabe hacernos la pregunta ¿ qué tipo de sentencia emite el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ¿

A esta pregunta podríamos responder que inicialmente al gozar de plena jurisdicción el tribunal de lo contencioso administrativo emitía sentencias de condena pues además de declarar un estado de derecho, señalaba a la autoridad responsable en que sentido debía emitir su acto administrativo, sin embargo y tras la reforma a la ley del tribunal en 1973 se le suprime esta plena jurisdicción al tribunal, dejándolo como simple tribunal de anulación, el cual emite sentencias de tipo declarativo únicamente, por fortuna a través de la nueva ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que entro en vigor en 1996 se le devuelve al tribunal la facultad de emitir sentencias de condena, como en un principio, por que se establece nuevamente como un tribunal de plena jurisdicción.

C) Efectos que produce la sentencia.

De acuerdo a la clasificación de la sentencia, establecida en el inciso anterior, podemos decir que sus efectos coinciden en un primer aspecto, difiriendo en su segundo punto, es decir, tanto las sentencias, declarativas, constitutivas y de condena, coinciden en que ponen fin a la litis planteada, pero difieren en lo siguiente: la declarativa solo se limita a reconocer o negar una realidad jurídica sin modificarla, la constitutiva crea, modifica o extingue una relación contrapuesta, derivándose esto de la misma sentencia; la sentencia de condena además de poder reunir las características de las anteriores, impone una obligación a cargo de la parte vencida.

“ Algunos autores, mencionan algunas diferencias entre la sentencia declarativa y la sentencia de condena, teniendo una mejor visión de los efectos producidos por estas, estableciendo entonces lo siguiente:

1. La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el derecho; la sentencia de condena, además de este efecto, produce también el efecto de constituir un título para la realización forzosa de la relación declarativa.
2. En la sentencia declarativa, la pretensión del actor sólo es declarada como existente, en la de condena, se declara como debe satisfacerse dicha pretensión.
3. La sentencia declarativa afirma un derecho a la pretensión; la sentencia de condena comprueba un derecho que además debe también ser satisfecho.
4. La sentencia declarativa afirma sólo el derecho; la sentencia de condena afirma que este derecho debe ser cumplido o satisfecho;

5. De la sentencia declarativa no puede derivarse una ejecución forzosa, y
6. La sentencia declarativa es un puro juicio lógico, la sentencia de condena es un juicio lógico más un acto de voluntad “. (57)

Es importante lo concerniente a los efectos que producen las sentencias, puesto que debido a esto, se han distinguido dentro de la jurisdicción administrativa, entre un tribunal de anulación y otro de plena jurisdicción.

El tribunal contencioso de anulación no tiene los poderes habituales del juez, ya que únicamente se limita a pronunciar la nulidad del acto o de la resolución impugnada, pero sin poder reformarla. Es decir, sin modificar el acto ni sustituirlo con su propia decisión, siendo la autoridad administrativa que emitió el acto la que podrá sustituir el mismo por otra providencia de acuerdo con los lineamientos de la resolución emitida.

El contencioso de plena jurisdicción, consiste en un reconocimiento jurisdiccional de un derecho violado y la reparación de esa violación por la reforma del acto que vulnera.

En el contencioso de plena jurisdicción, la jurisdicción administrativa tiene todos los poderes habituales del juez protegiendo al particular de todas las violaciones que sufra en sus derechos.

57. Vid. MARGAIN MANAUTUO, Emilio. Ob. Cit. p. 309

El juzgador esta capacitado a su vez para revisar los actos de la administración que lesionen los intereses legítimos de los particulares disponiendo de poderes muy amplios, ya que puede o bien pronunciar la anulación de una decisión administrativa o reformar total o parcialmente el acto administrativo atacado. Esto implica que la sentencia podrá obligar a la realización de otra conducta administrativa que satisfaga la pretensión del actor, o aún más, que la sentencia misma alcance este cometido sustituyendo a la conducta que es innecesaria.

Consideramos conveniente anotar las siguientes diferencias entre el contencioso de anulación y el contencioso de plena jurisdicción, teniendo que:

1. En el contencioso de nulidad, el juzgador únicamente se limita a anular el acto o procedimiento llevado a cabo por la autoridad administrativa; En el de plena jurisdicción, el juzgador puede adoptar las medidas que sean necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante.
2. En el contencioso de anulación se discute la violación de la ley y no cuenta con los medios para hacer cumplir sus resoluciones; en el contencioso de plena jurisdicción se discute la violación del derecho subjetivo y cuenta con medios para hacer cumplir sus sentencias.
3. En el contencioso de anulación, el efecto de la sentencia es general produciendo consecuencias aun en contra de autoridades que no fueron señaladas como partes; en cambio en el contencioso de plena jurisdicción el efecto de la sentencia es inter-partes solo produce efectos contra las autoridades señaladas como responsables.

No debemos perder de vista que las consecuencias jurídicas que producirá la sentencia, están relacionadas con el contenido de la actuación administrativa declarada ilegal, siendo ahí donde surge para la autoridad, la obligación de otorgar o restituir al particular en el derecho afectado o desconocido, mediante actos positivos o negativos.

El efecto de la sentencia y el cumplimiento consiguiente de la misma, están ineludiblemente relacionados con el contenido de la decisión declarada ilegítima, además, conforme a las consideraciones legales que se expongan en la sentencia como motivo y fundamento para decretar la nulidad, se manifiesta cual es el derecho afectado y en que consiste el otorgamiento o restitución que debe realizar la autoridad. Por consiguiente, la sentencia debe señalar los lineamientos a seguir para la restitución, o satisfacción del demandante.

Esto queda de manifiesto dentro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal al señalarnos su ley en el artículo 82 lo siguiente:

“ Artículo 82. De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia “.

Un acierto nos parece que a la nueva ley del tribunal se le haya devuelto la plena jurisdicción, ya que como hemos visto es de gran importancia que los órganos contencioso administrativos cuenten con esta por los efectos antes señalados, todo en beneficio de los gobernados.

D) Recursos que contempla la ley de la materia.

Uno de los aspectos esenciales dentro de todo procedimiento administrativo radica en la regulación uniforme y precisa de los medios de impugnación de los actos y resoluciones de la administración, que se establecen no solo en interés de los particulares afectados, sino también en beneficio de la propia autoridad.

Gabino Fraga opina “el recurso administrativo constituye un medio legal de defensa de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo “(58)

La doctrina ha clasificado los recursos en dos clases:

1. Recursos Administrativos, estos se promueven en el ámbito de la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo cuya revocación se pretenda, es decir, la misma administración revisa sus propios actos para corregir los errores y violaciones que afecten la esfera jurídica de los administrados, con el objeto de evitar un proceso posterior ante los tribunales administrativos.

“ En el ordenamiento mexicano la regulación de los recursos administrativos se encuentra dispersa dentro de las múltiples disposiciones legales de carácter especializado; esto ha producido una dificultad para que los particulares tengan conocimiento de la existencia y regulación de los recursos administrativos.

Además existe una confusión tanto en la tramitación de los medios de defensa administrativos como en su denominación y configuración “ (59)

58. FRAGA, Gabino. Ob. Cit. p. 435

59. Cfr. Ibid. p. 436-442.

A nuestro parecer en la práctica las autoridades no han comprendido el beneficio de los recursos administrativos para la misma administración y los consideran como un trámite dentro del procedimiento administrativo, esto ocasiona que se complique y entorpezca la administración de justicia.

2. Los Recursos Jurisdiccionales, se promueven ante los tribunales administrativos como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Dentro de los llamados recursos jurisdiccionales la administración actúa como parte frente al particular y hay una autoridad por encima de ellos que es el juzgador, quien contiene a ambas partes, no siendo por lo tanto juez y parte la administración, como en los recursos administrativos.

Una vez establecida esta diferencia entre los recursos que la doctrina señala, podemos entrar específicamente al análisis de los recursos que contempla la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dando en primer término un concepto de “recurso”, quedando de la manera siguiente:

“ Etimológicamente la palabra recurso deriva del latín *recursus*, camino de vuelta, de regreso o retorno. Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada “ (60)

Como mencionamos los actos de la autoridad pueden ser objeto de revisión a través de los llamados recursos, dentro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se prevén dos recursos, los cuales describiremos brevemente a continuación:

60. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 9ª. ed. Edit. Porrúa, México, 1996. Tomo IV

1°. El recurso de reclamación es procedente contra las providencias o acuerdos de trámite que sean dictados por el presidente del tribunal, por el presidente de cualquiera de las salas o por los magistrados, así como en los demás casos señalados por la ley (artículo 84 de la ley del tribunal).

Debiendo considerar entre otros casos, que la ley del tribunal señala, los siguientes: cuando se impugna una resolución dictada para hacer efectivas las garantías que se hayan otorgado con motivo de una suspensión (artículo 63), y cuando se impugne el desechamiento de pruebas que en una audiencia de ley haya determinado una sala ordinaria (artículo 76, fracción V, segundo párrafo). En ambos casos procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior; siendo además, los dos únicos casos en los que se conocerá por alzada de este recurso, pues de acuerdo con las reglas generales establecidas en los artículos 85 y 86, la reclamación se tramita y resuelve ante la propia sala de adscripción del magistrado que haya dictado el acuerdo que se recurre.

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

Conforme al artículo 86 de la ley del tribunal, se deberá dar vista del recurso a las demás partes, por un término común de tres días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, la sala deberá resolver lo conducente.

2° El recurso de apelación será procedente contra las resoluciones de las salas del tribunal que decreten o nieguen un sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo y las que pongan fin al procedimiento. El término para interponer este recurso es de diez días siguientes al día en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugne. Este recurso lo conoce la Sala Superior, que al admitir a trámite el mismo, designará un magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por un término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga (Artículo 87 de la ley).

Vencido el término de cinco días, el magistrado formulará el proyecto respectivo y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días.

Como podemos observar los recursos que proceden dentro del procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se adecuan a los dos supuestos manejados en nuestro concepto, es decir, el recurso de reclamación generalmente se presenta ante el magistrado que dicta el acuerdo recurrido, teniendo entonces que el recurso es promovido ante la misma instancia; sin embargo en los casos anotados dentro del presente inciso se promoverá el recurso de reclamación ante el superior jerárquico (Sala Superior) la cual actúa como una segunda instancia.

Por otra parte el recurso de apelación siempre se tramitará ante la Sala Superior del Tribunal.

E) Incumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El principal objetivo y a la vez responsabilidad de todo juzgador, es el hacer cumplir el derecho, ya que el fin último de la justicia será obtenido siempre que las decisiones jurisdiccionales (en este caso administrativas) sean debidamente llevadas a la práctica y se dote a los particulares de los medios adecuados para ver satisfechas sus pretensiones.

Resulta por ello de vital importancia el estudio del cumplimiento e incumplimiento de la sentencia que dicta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en vías de lograr que la adecuada impartición de justicia administrativa colabore al logro de un legítimo “estado de derecho”, por todos anhelado.

Derivados de la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se pueden dar dos supuestos que son:

1° Cuando un conflicto se ventila ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y se emite una sentencia a favor de la Administración Pública local, es decir que no procede declarar la nulidad del acto impugnado, siendo por tanto contraria al particular, la sentencia no presentará ninguna dificultad en cuanto a su cumplimiento, toda vez que el acto administrativo de la autoridad ha quedado subsistente.

2°.- No sucederá así cuando el Tribunal dicte una sentencia que declare la nulidad de la resolución impugnada, ya que este acto es contrario a la Administración Pública Local, siendo aquí donde se plantea la dificultad, ya que si la autoridad incumple el mandato jurisdiccional

surge el problema de la ejecución forzada de la sentencia administrativa. Es decir, el órgano administrativo deberá obligar a la autoridad responsable a que cumpla con el fallo emitido a favor del particular.

Inicialmente la autoridad administrativa responsable debería respetar la sentencia emitida en su contra por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que como autoridad que tiene a su cargo la aplicación del derecho, debe ser la primera en aceptarlo. Es por ello que en un “estado de derecho”, lo ideal sería que antes que el actor recurra a la ejecución forzada de la sentencia, la autoridad administrativa, cumpla con lo ordenado en el fallo.

La Ley del Tribunal establece que en caso de que la autoridad incumpla lo ordenado en la sentencia, el particular podrá interponer la queja, situación que se encuentra prevista en el siguiente precepto:

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

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

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

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

Es de hacerse notar que el primer párrafo del artículo transcrito no establece de cuanto tiempo dispone la autoridad para cumplir el fallo emitido por el tribunal, por lo tanto resulta difícil para el particular saber en que instante se puede afirmar que la resolución emitida por el órgano jurisdiccional no ha sido acatada y cumplida por parte de la autoridad responsable para poder interponer su queja ante el incumplimiento.

En los siguientes párrafos se prevén una serie de medidas y requerimientos tendientes a obtener una ejecución forzada del fallo por parte de la autoridad responsable.

Debido a la falta de señalamiento de un término, el tribunal nunca comprueba si efectivamente se dio cumplimiento a sus resoluciones, ya que sólo tiene conocimiento de ello cuando el administrado interpone la queja por verse afectado en sus pretensiones.

F) Propuesta para la aplicación de un medio coercitivo eficaz para hacer valer el cumplimiento de la Sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En la práctica en la mayoría de los casos la resistencia al cumplimiento de un fallo es una actitud que asume la administración pública condenada, de manera sistemática y con repetida frecuencia quedando en estado de indefensión el particular. Esta resistencia se da muchas veces por el apoyo que de sus superiores jerárquicos reciben las autoridades responsables.

Consideramos que las medidas establecidas en el artículo 83 de la ley del tribunal (transcrito en el inciso anterior), no son lo suficientemente eficaces para hacer cumplir las sentencias emitidas por el tribunal de lo contencioso administrativo, puesto que como se mencionó, en la práctica no se han producido los resultados satisfactorios que son esperados por parte de los particulares que acuden ante tal órgano jurisdiccional, en busca de ver satisfechas sus pretensiones.

Sería necesaria la reforma a ese artículo para asegurar el eficaz cumplimiento de las sentencias emitidas por el tribunal, a efecto de que la justicia administrativa colabore al logro de un verdadero estado de derecho

A continuación se proponen algunos medios, a través de los cuales se podría hacer valer de manera eficaz el cumplimiento de la sentencia emitida por el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal.

Primero resultaría conveniente que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a través del oficio mediante el cual notifique a las autoridades condenadas, la sentencia, a demás le señale un término para informar sobre el cumplimiento que de la misma se de por parte de las autoridades. Esto con la finalidad de tener establecido de manera clara y precisa el tiempo con el que cuenta la autoridad para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia. Evitando con esto el transcurso excesivo del tiempo en perjuicio del particular al cual favorece la sentencia.

Una vez informado sobre el cumplimiento de la sentencia el tribunal, lo notificaría al particular, brindándole un término de diez días para que manifieste lo a que a su derecho convenga, contribuyendo de esta forma a que se cumpla con el principio de economía procesal evitando que el particular tenga que recurrir a la queja ante la sala respectiva del tribunal, ayudando con esto a cumplir con uno de los fines del tribunal, que es la administración de la justicia de manera pronta y expedita.

Se propone la notificación al particular, de lo manifestado por las autoridades con respecto al cumplimiento de la sentencia, toda vez que en la practica muchas veces la autoridad responsable sólo manifiesta que ha dado cumplimiento a la sentencia dejando insubsistente la resolución impugnada. Por lo tanto una vez notificado el particular sobre el cumplimiento de la sentencia, podría conformarse o bien exponer por que está en desacuerdo con el mismo para que el tribunal resuelva lo procedente.

Por lo que respecta a la multa que se impondrá a la autoridad cuando no cumpla voluntariamente con el fallo, esta procedería cuando la autoridad no informe con oportunidad sobre el cumplimiento de la sentencia o en su caso la justificación de su retraso el cual no deberá exceder de un término prudente.

Se contempla este último supuesto ya que por lo general lo que sucede dentro de la administración pública, es que la autoridad ordenadora tiene que girar la orden conducente, según la naturaleza del fallo a la autoridad ejecutora, para que ésta le dé cumplimiento. Pero desgraciadamente debido a la lentitud y trámites burocráticos que existen en las dependencias de gobierno, esto no se lleva a cabo con la prontitud que se requiere.

Si a pesar de haber impuesto la multa procedente, la autoridad incumpliere la sentencia, la sala respectiva, deberá solicitar a la sala superior, requiera del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico, ordene el cumplimiento del fallo emitido por el tribunal.

Consideramos que la imposición de la multa debe repetirse en una sola ocasión, puesto que de lo contrario se fomentaría un círculo vicioso, donde por una parte, el juzgador impone multas y la autoridad incumple con la sentencia, resultando ser el particular el más afectado, al no conseguir lo que en un principio pretendía.

En vez de multar en forma indefinida a la autoridad responsable lo que se propone, es que la autoridad responsable indemnice a la parte afectada, por los daños y perjuicios ocasionados, con su proceder.

El último medio coercitivo que se propone es el consistente en fincar responsabilidad administrativa, penal o ambas según sea el caso, al titular del órgano administrativo renuente. Este medio podría imponerse con base en lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 47).

Considerando que esta medida sería la más eficaz, garantizando que la autoridad demandada cumpliera con la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Favoreciendo con esto la impartición de la justicia administrativa tan importante en nuestra legislación mexicana, además de que así se seguiría el curso e ideal de los expositores de la ley del tribunal, que no es otro sino el camino a un estricto “estado de derecho” donde prevalezca la justicia entre las partes.

Para finalizar diremos que únicamente se proponen sanciones para el caso de incumplimiento de las sentencias por parte de las autoridades responsables. Porque la autoridad posee los medios necesarios para hacer que los particulares cumplan una sentencia que ha sido dictada a favor de la primera, esto, sin necesidad de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal intervenga para tal efecto.

CONCLUSIONES

1. - La justicia administrativa, siempre ha representado un constante reto por parte del Estado, para controlar los actos que dictan sus autoridades y de algún modo afecten a los gobernados. Teniendo que desde el tiempo de la Colonia ya existían mecanismos de control de los actos de autoridad, utilizados básicamente por los peninsulares que conquistaron México, puesto que en esa época prevaleció una estructura social contrapuesta.

2. - Cuando se establece el poder público del México independiente, se adopta el sistema judicialista como forma de control para resolver las controversias de tipo administrativo, esto por influencia del sistema angloamericano.

Es decir las controversias en materia administrativa se resolvían por el Poder Judicial.

3. - Con la “ Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo “ y su reglamento, Don Teodosio Lares, constituye por primera vez en la legislación nacional un tribunal administrativo que conocería de la materia contencioso administrativa ubicado fuera del ámbito del poder judicial, sirviendo de precedente para que años después surgieran a la vida jurídica otros tribunales administrativos.

Sin embargo, la “Ley Lares “ como también se le conoce, tuvo una vida efimera, volviéndose a instituir el sistema judicialista como medio de defensa, contra los actos de autoridad, estableciéndose en 1857 un sistema de garantías, de las cuales se desprende el juicio de amparo, para controlar la legalidad de los actos de la administración.

4. - Establecida la Constitución de 1917, seguía siendo el Poder Judicial el encargado de resolver las controversias administrativas.

Tenemos que el principal avance posterior a la constitución de 1917, lo encontramos en 1936 al promulgarse la Ley de Justicia Fiscal de la cual se derivó, el Código Fiscal de la Federación promulgado en 1938, estableciendo al Tribunal Fiscal de la Federación, que sería un Tribunal administrativo ubicado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, siendo un primer paso para crear en el México contemporáneo tribunales administrativos dotados de plena autonomía, rompiendo así con la tradición judicialista.

5. - El Tribunal Fiscal de la Federación enfrentaba el problema de ser considerado inconstitucional, quedando resuelta ésta situación en 1946 mediante reforma a la constitución, (artículo 104, al adicionar un segundo párrafo a la fracción primera del citado artículo), estableciéndose con esto la base constitucional para la creación de tribunales administrativos.

6. - La característica principal de los tribunales administrativos es la de estar dotados de plena autonomía, la cual consiste en que estos tribunales dicten sus fallos de manera independiente, sin vinculación alguna con la administración pública. Esta característica se eleva a rango constitucional en 1968.

7. - El 17 de marzo de 1971, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “ Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal “, instalándose cuatro meses después, formalmente el Tribunal, creando para beneficio de los particulares, un organismo jurisdiccional con un procedimiento ágil y expedito, en contra de los actos ilegales de las autoridades administrativas locales.

Inicialmente el Tribunal fue dotado de plena jurisdicción para emitir sus fallos, sin embargo en 1973 esta fue suprimida, dejándolo únicamente como un tribunal de anulación, afortunadamente, mediante la expedición de una nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo vigente a partir de 1996, se le devuelve la plena jurisdicción para emitir sus fallos, lo cual nos parece un gran acierto, puesto que se le devuelve al tribunal la facultad de poder determinar el sentido en que las autoridades responsables deben dictar los actos recurridos cuando se consideren (declaren) ilegales, nulos o que se debieran reponer.

Se presentan además otros avances importantes como: la suplencia de las deficiencias de la demanda, no sólo en materia administrativa sino también fiscal; la competencia de las salas para conocer de resoluciones en donde se haya configurado la positiva o la negativa ficta; por nombrar algunos.

8. - Es preciso insistir en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue creado con el propósito de que la justicia administrativa estuviera al alcance de todos, para tener la posibilidad de combatir el abuso y arbitrariedad de la autoridad, a través de un procedimiento sencillo, expedito y rápido. El cual si bien es cierto, se lleva a cabo, resulta ilusorio si al final no se establecen los medios idóneos para hacer cumplir sus determinaciones (sentencias).

9. - Podemos decir que lo propuesto en el presente trabajo, resulta adecuado para contribuir de alguna manera, al análisis y/o posible reforma de la Ley del Tribunal, para obtener los gobernados la plena satisfacción de nuestras pretensiones, a través del debido cumplimiento de las sentencias por parte de las autoridades responsables.

10. - Se debe reformar el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para quedar como sigue:

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

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

Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala Respectiva, solicitar del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere nuevamente la multa impuesta, y se le de parte a la Contraloría General del Distrito Federal y/o al Ministerio Público por tipificarse una conducta ilícita

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

Además de contemplarse la reparación por los daños y perjuicios que pudieren ocasionarse por el incumplimiento, a cargo de la autoridad responsable.

Una vez que la autoridad cumpla con la sentencia dictada por el Tribunal lo hará del conocimiento de este para que a su vez se le notifique a la parte afectada, para que dentro del término de 10 días manifieste si esta o no de acuerdo con tal cumplimiento, para que en caso de inconformidad el tribunal resuelva lo que procede “.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 2ª ed. Textos Universitarios, UNAM, México, 1975.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. La Sentencia, Naturaleza y Alcances. Tribunal Fiscal de la Federación, cuarenta y cinco años al servicio de México. 1982.

BURGOA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo. 3ª. ed. Edit. Porrúa, México, 1992.

CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. 2ª. ed. Edit. Porrúa, México, 1973.

CASTAÑEDA RIVAS, Cesar y Miguel Ángel Cedillo Hernández. Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 10a. ed. Edit. Porrúa, México, 1981.

FIX ZAMUDIO, Hector. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 32ª. ed. Edit. Porrúa, México, 1993.

GONZALEZ COSIO, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. Edit. Porrúa, México, 1982.

GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Edit. Porrúa, México, 1988.

LARES, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. Textos Universitarios, Dirección General de Publicaciones, México, 1978.

MARGAIN MANAUTUO, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 6ª. Ed. Edit. Porrúa, México, 1997.

MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo. La Administración Pública en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Edit. Porrúa, México, 1959.

PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil. 9ª. Ed. Edit. Porrúa, México, 1981.

----- Diccionario de Derecho Procesal Civil. 20ª. ed. Edit. Porrúa, México, 1991.

PEREZ DE LEON, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 14ª. ed. Edit. Porrúa, México, 1993.

QUINTANA, José Manuel. Reseña Histórica del Contencioso Administrativo Fiscal en México. Edit. Jus., México, 1943.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 9ª. ed. Edit. Porrúa, México, 1979.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997. 20ª. ed. Edit. Porrúa, México, 1997.

VAZQUEZ GALVAN, Armando y Agustín García Silva. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Edit. Orto, México, 1977.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

**LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO
FEDERAL.**

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.